

**2018**

# **Informe anual del Gobierno Nacional**



**GOBIERNO DE COLOMBIA**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
<b>METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN</b>	<b>21</b>
<b>1. CATEGORÍAS QUE RIGEN EL MODELO DE INDICADORES QUE MIDEN EL GED</b>	<b>21</b>
1.1 Derechos que atienden a la situación de vulnerabilidad que produce el desplazamiento	21
1.2 Garantía de derechos civiles y políticos.	22
1.3 Derechos económicos, sociales y culturales	22
1.4 Derechos que no hacen parte de los umbrales ECI	22
<b>2. DEFINICIÓN DEL UNIVERSO BASE Y UNIVERSOS ESPECÍFICOS PARA CADA INDICADOR QUE RIGEN EL MODELO, A PARTIR DE LOS CUALES SE ESTABLECEN EL NUMERADOR Y EL DENOMINADOR, Y LA ECUACIÓN DE LOS INDICADORES</b>	<b>22</b>
<b>3. NOTAS Y SALVEDADES TÉCNICAS QUE PERMITIRÁN COMPRENDER ALGUNOS FENÓMENOS EN LA LECTURA DEL MODELO</b>	<b>28</b>
<b>TÍTULO I. COMPONENTES TRANSVERSALES</b>	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	<b>32</b>
<b>1. REGISTRO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>	<b>32</b>
1.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA	32
1.1.1 Garantías al Debido Proceso del Registro Único de Víctimas.	32
1.1.1.1 Capacitación a Ministerio Público y Consulados sobre la toma de declaraciones.	32
1.1.1.2 Diligenciamiento del Formato Único de Declaración - FUD	33
1.1.1.3 Proceso de registro de las víctimas que se encuentran en el exterior	34
1.1.1.4 Registro de población étnica	48
1.1.1.5 Garantía de los mecanismos de caracterización, desde lo nacional hacia el territorio	50
1.1.1.6 Calidad y flujo de la información entre bases de datos administradas por el Estado	54
<b>2. COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO</b>	<b>63</b>
2.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA	63
2.1.1 Estrategia de Corresponsabilidad	63
2.1.2 Estructura y modelo de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad	64
2.1.3 Fuentes	66
2.1.3.1 Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO)	66
2.1.3.2 Tablero PAT	67
2.1.3.3 Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación Y Seguimiento Territorial (RUSICST)	77
2.1.3.4 Plataforma E-Signa	77
2.1.4 Mediciones	78
2.1.4.1 Índice de Capacidad Territorial	79
2.1.4.2 Formula Individualizadora	81
2.1.4.3 Indicador de Concurrencia	83
2.1.4.4 Indicador de Subsidiariedad	84
2.1.4.5 Indicadores de Coordinación Nación Territorio - ICNT	84
2.1.5 Certificación	84
2.1.5.1 Síntesis de la metodología utilizada para la certificación nacional y territorial	84
2.1.5.2 Insumos del Tablero PAT para la Certificación	91
2.1.5.3 Insumos del FUT para la certificación territorial	91
2.1.5.4 Insumos del RUSICST para la certificación territorial	91
2.1.6 Acciones	92

2.1.6.1	Gobernaciones	94
2.1.6.2	Ciudades Capitales	95
2.1.6.3	Proyecto de Fortalecimiento	96
2.1.6.4	Banco de Proyectos	96
2.1.6.5	Alianzas Estratégicas	98
2.1.6.6	Regionalización	100
2.1.7	Plan de Mejoramiento	101
2.1.7.1	Incentivos otorgados a las Entidades Territoriales -2017	104
2.1.8	Resultados	104
<b>3.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>108</b>
3.1	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA	108
3.1.1	Suficiencia y coherencia del gasto	108
3.1.2	Evaluación de la dimensión presupuestal	110
3.1.3	Avances de la Política	114
3.1.3.1	Análisis del gasto	114
3.1.3.2	Sistemas de Información	116
3.1.3.3	Otras fuentes	118

**TÍTULO II. COMPONENTES RELACIONADOS CON EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (GED)** **122**

**CAPÍTULO I. COMPONENTE DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN** **122**

<b>1.</b>	<b>DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD, LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONAL</b>	<b>122</b>
1.1	MEDICIONES IGED	122
1.1.1	DERECHO A LA VIDA	122
1.1.1.1	Proceso de medición IGED	122
1.1.1.2	Descripción de los universos	122
1.1.1.3	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición	123
1.1.2	Resultados de la medición y comparabilidad	123
1.1.2.1	Tasa de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017	123
1.1.2.2	Resultado frente al umbral de superación del ECI	124
1.1.3	Análisis descriptivo	125
1.1.3.1	Comparación frente al número de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado periodo 2016	125
1.1.3.2	Número de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado enfoque diferencial	125
1.2	DERECHO A LA LIBERTAD	128
1.2.1	Proceso de Medición IGED	128
1.2.1.1	Descripción del Universo	129
1.2.1.2	Descripción de la fuente de información para realizar la medición	129
1.2.2	Resultados de la medición y comparabilidad	129
1.2.2.1	Tasa de secuestros de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017	129
1.2.2.2	Resultado frente al umbral de superación del ECI	130
1.2.3	Análisis descriptivo	131
1.3	DERECHO A LA INTEGRIDAD SEXUAL	134
1.3.1	Proceso de medición IGED	134
1.3.1.1	Descripción de los universos	134
1.3.1.1	Descripción de la fuente de información para realizar la medición	135
1.3.2	Resultados de la medición y comparabilidad	135
1.3.2.1	Tasa de delitos contra la integridad sexual de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017	135

1.3.2.2	Resultado frente al umbral de superación del ECI _____	136
1.3.3	Análisis descriptivo _____	136
1.4	GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN _____	141
1.4.1	Proceso de Medición IGED _____	141
1.4.1.1	Descripción de los universos _____	141
1.4.1.2	Descripción de la fuente de información para realizar la medición _____	141
1.4.2	Resultados de la medición y comparabilidad _____	141
1.4.2.1	Garantías de no repetición en víctimas de desplazamiento forzado _____	142
1.4.2.2	Comparabilidad nuevos hechos victimizantes 2016 - 2017 _____	142
1.4.2.3	Análisis de nuevos hechos por tipo de hecho _____	143
1.4.2.4	Garantías de no repetición en víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado _____	144
1.4.2.5	Resultados comparativos indicadores de Garantías de no repetición _____	144
1.5	INDICADORES SECTORIALES _____	146
1.5.1	Metodología de los Indicadores Sectoriales - Unidad Nacional de Protección _____	147
1.5.2	Primer Sectorial Protección - Proceso de medición IGED - _____	149
1.5.2.1	Descripción de los universos _____	149
1.5.2.2	Descripción de la fuente de información para realizar la medición _____	149
1.5.2.3	Resultados de la medición _____	149
1.5.2.4	Análisis descriptivo _____	150
1.5.3	Segundo Sectorial Protección - Proceso de medición IGED - _____	151
1.5.3.1	Descripción de los universos _____	151
1.5.3.2	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición _____	151
1.5.3.3	Resultados de la medición _____	152
1.5.3.4	Análisis descriptivo _____	153
1.5.4	Tercer Sectorial Protección - Proceso de medición IGED _____	153
1.5.4.1	Descripción de los universos _____	153
1.5.4.2	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición _____	154
1.5.4.3	Resultado de la medición _____	154
1.5.4.4	Análisis descriptivo _____	155
1.6	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	155
1.6.1	Protección de Personas y Colectivos _____	155
1.6.1.1	La Ruta Individual de Protección _____	157
1.6.1.2	La Ruta Colectiva de Protección _____	162
1.6.2	Política Pública de Prevención _____	165
1.6.2.1	Ministerio de Justicia y del Derecho _____	167
1.6.2.2	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos CPDDHH - CIPRUNNA _____	169
1.6.2.3	Departamento Administrativo Nacional de Estadística _____	171
1.6.2.4	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones _____	171
1.6.2.5	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer _____	171
1.6.2.6	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar _____	171
1.6.2.7	Procuraduría General de la Nación _____	171
1.6.2.8	Unidad para las Víctimas _____	172
1.6.2.9	Unidad de Restitución de Tierras _____	172
1.6.2.10	Agencia para la Reincorporación y la Normalización _____	173
1.6.3	Planes Integrales de Prevención y Protección _____	173
1.6.3.1	Formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención _____	173
1.6.4	Cumplimiento y seguimiento a la Orden 20 del Auto 373 de 2016 _____	179
1.6.4.1	Ministerio del Interior _____	179
1.6.4.2	Unidad Nacional de Protección _____	203
1.6.4.3	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos _____	205
1.6.4.4	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia _____	207
1.6.4.5	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF _____	212



1.6.4.6	Policía Nacional	215
1.6.4.7	Ministerio de Defensa Nacional	228
1.6.5	Mecanismos de reacción frente a las situaciones de riesgo	241
1.6.5.1	Policía Nacional	243
1.6.6	Participación de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y protección y la responsabilidad que tiene el gobierno nacional	245
1.6.6.1	CHOCÓ	246
1.6.6.2	COSTA PACÍFICA NARIÑENSE	247
1.6.6.3	CAUCA – SUBREGIÓN PACIFICO	247
1.6.7	Ministerio del Interior	247
1.6.7.1	Estrategia: Capacitación equidad de género, violencia sexual y obligaciones del estado ante organismos internacionales	250
1.6.7.2	Talleres de Capacitación de Género	251
1.6.7.3	Talleres de capacitación regionales y apoyo a estrategias regionales	252
1.6.8	Descontamina Colombia	253
1.6.9	Policía Nacional	256
1.7	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI	259

**CAPÍTULO II - COMPONENTE DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN 264**

**1. DERECHO A LA SUBSISTENCIA MÍNIMA 264**

1.1	MEDICIONES IGED	264
1.1.1	Proceso de medición IGED	264
1.1.1.1	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición	265
1.1.2	Resultados de la Medición y Comparabilidad	266
1.1.2.1	Entrega de Atención Humanitaria Inmediata durante la vigencia 2017	266
1.1.2.2	Entrega de Atención Humanitaria a población en primer año de desplazamiento en 2017	268
1.1.2.3	Subsistencia Mínima – Vulnerabilidades Altas (Umbral 100%)	271
1.1.2.4	Subsistencia Mínima – Vulnerabilidades Bajas (Umbral 70%)	274
1.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA	276
1.2.1	Ayuda Humanitaria Inmediata	276
1.2.1.1	Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria inmediata	276
1.2.2	Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición	286
1.2.2.1	El Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas	286
1.2.2.2	Protocolo de respuesta excepcional para comunidades que enfrentan restricciones de movilidad intermitentes y que se encuentran en zonas de difícil acceso para las autoridades	294
1.2.2.3	La prórroga inmediata de la ayuda humanitaria	320
1.2.2.4	Presupuesto destinado a Atención Humanitaria	321
1.2.3	Cobertura y acceso en el proceso de implementación del Decreto 2569 de 2014	322
1.2.3.1	Atención a víctimas con vulnerabilidades altas	325
1.2.3.2	Resultados de la identificación de carencias y entrega de atención humanitaria en las etapas de emergencia y/o transición a las víctimas de desplazamiento forzado con auto reconocimiento y/o pertenencia a un pueblo o comunidad indígena	328
1.3	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI	329

**2. DERECHO A LA EDUCACIÓN 336**

2.1	MEDICIONES IGED	336
2.1.1	Proceso de medición IGED	336
2.1.1.1	Descripción de los universos	337
2.1.1.2	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición	337
2.1.2	Resultados de la medición y comparabilidad	338

2.1.2.1	Cobertura en asistencia escolar a las víctimas de desplazamiento forzado	338
2.1.2.2	Deserción escolar de las víctimas de desplazamiento forzado	342
2.1.2.3	Repitencia escolar de las víctimas de desplazamiento forzado	344
2.1.2.4	Acceso a alimentación escolar de las víctimas de desplazamiento forzado	346
2.1.2.5	Acceso a transporte escolar de las víctimas de desplazamiento forzado	347
2.2	<b>BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>348</b>
2.2.1	Cobertura y gratuidad en el servicio educativo	348
2.2.1.1	Cobertura del sistema integrado de matrícula SIMAT	348
2.2.1.2	Acciones adelantadas para la búsqueda de menores de edad desplazados que aún se encuentran por fuera del sistema educativo, especialmente los que se encuentran ubicados en zonas con alertas tempranas o en zonas en las que se ciernen amenazas y peligros	350
2.2.2	Inasistencia y deserción escolar	355
2.2.2.1	Instrumentos de seguimiento	356
2.2.3	Identificación y caracterización de menores desplazados desescolarizados	359
2.2.4	Resultados del piloto reportado en el informe anual del 2017	359
2.2.4.1	Mecanismos y acciones encaminadas a la escolarización de la población víctima de desplazamiento forzado en edad escolar	360
2.2.5	Aplicación de modelos educativos flexibles acordes con las necesidades particulares de la población desplazada	361
2.2.5.1	Respuesta de los modelos flexibles a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población desplazada, especialmente la población ubicada en las zonas rurales alejadas y de difícil acceso	361
2.2.5.2	Lineamientos sobre qué deben hacer las entidades territoriales para lograr una mayor cobertura para la población víctima, garantizar la permanencia de los estudiantes, proveer la oferta complementaria y vincular a la población víctima a la oferta flexible	362
2.2.6	La garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por conflicto	364
2.2.6.1	Resultados obtenidos de los esquemas de emergencia y con la implementación del Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE)	364
2.2.7	Acciones para evitar que el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes desplazados siga siendo inferior frente al del resto de los menores colombianos, y acciones dirigidas a mitigar las brechas que afectan a los NNA desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso	365
2.2.7.1	Acciones realizadas para acompañar y fortalecer desde el nivel nacional los apoyos complementarios en materia de transporte escolar, apoyo alimentario, kits escolares, útiles escolares y uniformes en zonas rurales, la permanencia de personal docente en zonas rurales y/o de difícil acceso, y la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generada por el conflicto armado	365
2.3	<b>EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI</b>	<b>374</b>

**CAPÍTULO III. COMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA 378**

<b>1.</b>	<b>DERECHO AL TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	<b>378</b>
1.1	ESTADO DE AVANCE DE LA MEDICIÓN DEL INDICADOR DEL DERECHO AL TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS	379
1.2	BALANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA	379
1.2.1	Marco conceptual.	380
1.2.1.1	Sistema de Protección Social.	380
1.2.1.2	Desarrollo conceptual de las tipologías de pobreza	382
1.2.2	Estrategia para la generación de ingresos en el sector rural	384
1.2.3	Avances en los vacíos de política identificados por la Corte Constitucional	384

1.2.3.1	La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado para la generación de ingresos. _____	384
1.2.3.2	Desarticulación de la oferta programática; la población desplazada aún sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica, incluso en aquellos casos en los que ha sido beneficiaria de un proyecto productivo; y las dificultades expuestas se acentúan en el sector rural. _____	385
1.2.3.3	En la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia. _____	386
1.2.3.4	En las dificultades para realizar el seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno, como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados. _____	386
1.2.4	Oferta programática _____	387
1.2.4.1	Oferta programática para el acceso al trabajo _____	390
1.2.4.2	Oferta Programática para el fortalecimiento al emprendimiento _____	400
1.2.4.3	Oferta de adecuación y fortalecimiento para el desarrollo rural _____	406
1.2.5	Los criterios y el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad _____	410
1.2.6	El seguimiento de las metas de Gobierno y de los programas de generación de ingresos y de empleo implementados _____	411
1.2.7	Seguimiento a la oferta de generación de ingresos _____	412
1.2.8	Fortalecimiento obligaciones que tiene el Estado en materia de generación de ingresos y de empleo frente a la población desplazada _____	413
1.3	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI _____	414
<b>2.</b>	<b>DERECHO A RETORNOS Y REUBICACIONES _____</b>	<b>418</b>
2.1	MEDICIÓN IGED _____	418
2.1.1	PROCESO DE MEDICIÓN IGED _____	418
2.1.1.1	Descripción del universo _____	419
2.1.1.2	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición _____	419
2.1.2	Resultado de la medición _____	420
2.1.3	Descripción del nuevo universo _____	426
2.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	433
2.2.1	Criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados al mismo _____	433
2.2.1.1	Identificación de población retornada y reubicada con o sin acompañamiento _____	433
2.2.1.2	El acompañamiento, la atención y el seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones _____	438
2.2.1.3	Transformaciones o reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado _____	457
2.2.2	El restablecimiento de los derechos de las poblaciones retornas y reubicadas _____	463
2.2.2.1	Estrategias de prevención y protección para el retorno. _____	464
A.	Acompañamiento en retornos y reubicaciones _____	467
2.2.2.2	Retornos y reubicaciones rurales _____	468
2.3	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI: _____	487
<b>CAPÍTULO IV. COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL _____</b>		<b>492</b>
<b>1.</b>	<b>DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y PROTECCIÓN DE PREDIOS _____</b>	<b>492</b>
1.1	MEDICIONES IGED _____	492
1.1.1	Proceso de medición IGED _____	492
1.1.1.1	Descripción de los universos _____	493
1.1.1.2	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición (Interoperabilidad de registros administrativos usados para realizar la medición) _____	493

1.1.2	Resultados de la medición y comparabilidad -Avance del trámite administrativo asociado a la inclusión en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente _____	494
1.1.2.1	Análisis descriptivo _____	495
1.1.3	Resultados de la medición y comparabilidad Avance de la instancia judicial del proceso de restitución de tierras _____	497
1.1.3.1	Análisis descriptivo _____	499
1.1.4	Resultados de la medición y comparabilidad - Avance en las medidas de protección de tierras _____	500
1.1.4.1	Análisis descriptivo _____	501
1.1.5	Indicador Sectorial _____	504
1.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	506
1.2.1	Restitución de Tierras _____	506
1.2.1.1	La interpretación y aplicación de los requisitos que deben contener las solicitudes de restitución _____	506
1.2.1.2	Los segundos ocupantes _____	511
1.2.1.3	Prácticas asociadas a evitar las demoras y obstáculos en el trámite en las solicitudes de restitución _____	518
1.2.2	Ruta de Protección de Tierras _____	527
1.2.2.1	Diseño e implementación de las rutas de protección individual y colectiva de predios y territorios, solicitudes y cobertura _____	527
1.2.3	Conservación de archivo para esclarecer la verdad del despojo y del abandono de tierras _____	532
1.2.3.1	Recepción de archivos por parte de la Agencia Nacional de Tierras _____	532
1.3	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI _____	535
<b>2.</b>	<b>DERECHO A LA VIVIENDA (Urbana y Rural) _____</b>	<b>543</b>
2.1	MEDICIÓN IGED _____	543
2.1.1	Proceso de Medición IGED _____	543
2.1.1.1	Descripción de las fuentes de información para realizar la medición _____	543
2.1.2	Resultados de la medición - Vivienda adecuada _____	544
2.1.3	Resultados de la medición - Vivienda con materiales adecuados _____	547
2.1.4	Resultados de la medición - Vivienda con espacio suficiente _____	549
2.1.5	Resultados de la medición - Vivienda con acceso a servicios públicos domiciliarios _____	552
2.1.6	Resultados de la medición - Vivienda con seguridad jurídica de la tenencia _____	554
2.1.7	Resultados de la medición - Vivienda sin afectación de riesgo _____	557
2.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	559
2.2.1	Vivienda Urbana _____	559
2.2.1.1	Ejecución del Programa de Vivienda Gratuita, las necesidades habitacionales de los esquemas anteriores y la cobertura del programa _____	559
2.2.1.2	Garantía de las necesidades habitacionales de aquellas personas desplazadas por la violencia que, a pesar de no haber participado en las convocatorias de los esquemas anteriores, necesitan una solución de vivienda digna _____	566
2.2.2	Vivienda Rural _____	575
2.2.2.1	La siniestralidad y el incumplimiento de los proyectos de vivienda rural ejecutados en el marco de esquemas anteriores _____	575
2.2.2.2	Entregas de soluciones de vivienda rural para población víctima de la violencia periodo 2015 - primer trimestre de 2018 _____	582
2.2.2.3	Situación de las familias que, a pesar de haber participado en el esquema anterior, aún no han logrado acceder a una solución efectiva de vivienda _____	585
2.2.2.4	Medidas que se han dirigido para la superación de la escasez de suelo en las entidades territoriales _____	586
2.2.2.5	Estrategia que se ha implementado para la materialización del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado que resultaron beneficiarias del subsidio para Vivienda de Interés Social Rural (VISR) _____	589



2.2.2.6	Materialización de los subsidios de vivienda y entrega de viviendas adecuadas__	589
2.2.2.7	Demanda de vivienda rural por parte de la población desplazada _____	595
2.2.2.8	Acciones que se adelantan para que los programas atiendan las necesidades de la población en cuanto al derecho de vivienda rural _____	597
2.2.3	Cobertura en vivienda rural _____	601
2.2.4	Materialización de los subsidios asignados en una solución habitacional que cumpla con los requisitos mínimos para considerarla una vivienda digna _____	601
2.3	EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI _____	602
<b>3.</b>	<b>INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA _____</b>	<b>608</b>
3.1	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	608
3.1.1	Recursos destinados indemnizar administrativamente a víctimas de desplazamiento forzado _____	608
3.1.2	Acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa _____	611
3.1.2.1	Del nuevo procedimiento para el reconocimiento y acceso a la indemnización administrativa por parte de las víctimas de desplazamiento forzado _____	613
3.1.3	Acceso de las víctimas de desplazamiento forzado de las denominadas BACRIM a la indemnización administrativa con relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno _____	619
3.2	EVALUACIÓN DE AVANCE _____	622
<b>4.</b>	<b>REHABILITACIÓN _____</b>	<b>626</b>
4.1	MEDICIONES IGED _____	626
4.1.1	Proceso de la Medición IGED _____	626
4.1.2	Consideraciones preliminares _____	626
4.1.3	Proceso de la Medición IGED _____	627
4.1.3.1	Descripción del universo _____	627
4.1.4	Resultados de la medición y comparabilidad _____	628
4.1.4.1	Análisis comparativo de la rehabilitación psicosocial con las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado _____	629
4.1.5	Indicador Sectorial _____	631
4.1.6	Sobre la continuidad de la implementación de la medida de rehabilitación _____	631
4.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	632
4.2.1	Balance cualitativo de la implementación de la medida de rehabilitación: aciertos durante las vigencias 2013-2017 _____	632
4.2.1.1	Frente a la configuración y estructura del PAPSIVI _____	633
4.2.1.2	Frente al Componente de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial _____	635
4.2.1.3	Frente al Componente de Atención Psicosocial _____	637
4.2.1.4	Frente a la articulación de los dos componentes del PAPSIVI _____	645
4.2.1.5	Balance cuantitativo de la implementación de la medida de rehabilitación 2017 _____	646
4.2.2	Sobre la continuidad de la implementación de la medida de rehabilitación _____	662
4.3	EVALUACIÓN DE AVANCE _____	663
<b>CAPÍTULO V. COMPONENTE DE JUSTICIA _____</b>		<b>666</b>
<b>1.</b>	<b>DERECHO A LA JUSTICIA _____</b>	<b>666</b>
1.1	MEDICIONES IGED _____	666
1.1.1	Proceso de medición IGED _____	666
1.1.1.1	Descripción de los universos _____	667
1.1.1.2	Descripción de las fuentes de información _____	670
1.1.2	Resultados de la medición _____	670
1.1.3	Análisis descriptivo territorial _____	671
1.2	BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA _____	675
1.2.1	Avances del Estado colombiano en cuanto a su capacidad para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado _____	675

1.2.1.1	Avances en la capacidad para investigar, enjuiciar y sancionar en torno al delito de desplazamiento	676
1.2.1.2	Avances de la Fiscalía General de la Nación en las principales estrategias y políticas de investigación aplicadas en relación con el fenómeno de desplazamiento forzado	680
1.2.1.3	Avances del Consejo Superior de la Judicatura en materia de justicia en torno al delito de desplazamiento forzado y la respuesta eficaz del sistema judicial para procesar el alto número de casos	695
1.2.2	Acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual (anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015)	696
1.2.2.1	Estrategias implementadas por la Fiscalía General de la Nación para avanzar en el trámite de las investigaciones penales relacionadas con los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015	697
1.2.2.2	Estrategias desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y de sus familias	706
1.2.2.3	Medidas adoptadas por la Fiscalía General de la Nación para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas	708
1.2.2.4	Acciones diseñadas y/o ejecutadas para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015	710
1.2.3	Estrategias implementadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para fortalecer el acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado	711
1.2.3.1	Ampliación del acceso a los mecanismos de Justicia Transicional para las víctimas del conflicto armado	711
1.2.3.2	Acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual de mujeres que sufrieron desplazamiento	713
1.2.3.3	Consolidación de los arreglos institucionales y organizacionales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición SIVJRNR	715
1.3	EVALUACIÓN DE AVANCE	717
<b>TÍTULO III. SOLICITUDES A LA CORTE CONSTITUCIONAL</b>		<b>719</b>
<b>2.</b>	<b>SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE SUPERACIÓN ECI</b>	<b>719</b>
2.1	RESTITUCIÓN DE TIERRAS	719
<b>3.</b>	<b>SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE AVANCE ECI</b>	<b>723</b>
3.1	DERECHO A LA VIVIENDA URBANA	723
<b>4.</b>	<b>SOLICITUD DE CONSIDERACIÓN DE AVANCES Y/O SUPERACIÓN CONFORME A LA AUTOEVALUACIÓN REALIZADA POR EL GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>725</b>

## SIGLAS

<b>AHÍ:</b>	Atención Humanitaria Inmediata.
<b>CRNV:</b>	Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.
<b>CONASE:</b>	Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal.
<b>CIAT:</b>	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.
<b>CIPRAT:</b>	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas.
<b>CIPRUNNA:</b>	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.
<b>CERREM:</b>	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas.
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
<b>DGBPR:</b>	Dirección de Gestión Bienes Públicos Rurales.
<b>EAPB:</b>	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios.
<b>ECI:</b>	Estado de Cosas Inconstitucionales.
<b>ERE-G:</b>	Estrategia de Recuperación Emocional a nivel Grupal.
<b>EPIG:</b>	Estrategia de Priorización, Investigación y Gestión.
<b>FRV:</b>	Fondo de Reparación a las Víctimas.
<b>FUD:</b>	Formulario Único de Declaración.
<b>FISO:</b>	Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento.
<b>GDO:</b>	Grupos Delincuenciales Organizados.
<b>GAOML:</b>	Grupos Armados, Organizaciones al margen de la ley.
<b>ICT:</b>	Índice de Capacidad Territorial.
<b>IGED:</b>	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.
<b>IRV:</b>	Índice de Riesgo de Victimización.
<b>IPM:</b>	Índice de Pobreza Multidimensional.
<b>IETS:</b>	Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud.
<b>IPS:</b>	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.
<b>MTIAU:</b>	Mesa Técnica Interinstitucional de Asentamientos Urbanos.
<b>MNVCC:</b>	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.
<b>MIAS:</b>	Modelo de Atención Integral en Salud.
<b>MEF:</b>	Modelos Educativos Flexibles.
<b>OPC:</b>	Observatorio de Política Criminal.
<b>OSIG:</b>	Orientaciones Sexuales e Identidades de Género no Hegemónicas.
<b>PAARI:</b>	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral.
<b>PAT:</b>	Plan de Acción Territorial.
<b>PNVSR:</b>	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
<b>POSI:</b>	Plan Operativo de Sistema de Información.
<b>POT:</b>	Planes de Ordenamiento Territorial.
<b>POSPR:</b>	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
<b>PPVU:</b>	Política Pública de Vivienda Urbana.

<b>PAIS:</b>	Política de Atención Integral en Salud.
<b>PGN:</b>	Presupuesto General de la Nación.
<b>PVG:</b>	Programa de Vivienda Gratuita.
<b>VIPA:</b>	Programa de Vivienda de Interés Prioritario Para Ahorradores.
<b>VISR:</b>	Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural.
<b>DRET:</b>	Procesos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.
<b>PAPSIVI:</b>	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas.
<b>RUV:</b>	Registro Único de Víctimas.
<b>RTDAF:</b>	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
<b>RUPTA:</b>	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.
<b>RESO:</b>	Registro de Sujetos de Ordenamiento.
<b>RRI:</b>	Reforma Rural Integral.
<b>RESO:</b>	Registro de Sujetos de Ordenamiento.
<b>RNI:</b>	Red Nacional de Información.
<b>RUSICST:</b>	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial.
<b>SNARIV:</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
<b>SIMAT:</b>	Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media.
<b>SIRAV:</b>	Sistema de Información Registro de Atención a Víctimas.
<b>SGV:</b>	Sistema de Gestión Víctimas.
<b>SIGO:</b>	Sistema de Información de Gestión de Oferta.
<b>SGP:</b>	Sistema General de Participaciones.
<b>SIVELCE:</b>	Sistema de vigilancia Epidemiológica.
<b>SRTDAF:</b>	Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
<b>SISER:</b>	Sistema Integrado de Seguridad Rural.
<b>SIMAT:</b>	Sistema Integrado de Matrículas.
<b>SISFV:</b>	Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda.
<b>SIJYP:</b>	Sistema de Información de Justicia y Paz.
<b>SIMPADE:</b>	Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar.
<b>SUIFP:</b>	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas.
<b>SPI:</b>	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión.
<b>SIIF:</b>	Sistema Integrado de Información Financiera.
<b>SIRI:</b>	Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad.
<b>SIRIE:</b>	Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización.
<b>SIRA:</b>	Subsidio Integral de Reforma Agraria.
<b>SIAT:</b>	Subsidio Integral de Acceso a Tierra.
<b>SFV:</b>	Subsidio Familiar de Vivienda.
<b>SFVE:</b>	Subsidios Familiares de Vivienda en Especial.
<b>SFVISR:</b>	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.
<b>SATDD:</b>	Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión.



**SPA:** Subdirección de Procesos Agrarios.  
**SSV:** Superación de Situación de Vulnerabilidad.  
**UMAOV:** Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas.

## INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional en 2004 profirió la Sentencia T 025, mediante la cual declaró el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI debido a la vulneración masiva y prolongada de los derechos de la población desplazada por el conflicto armado interno, esto sumado a reiterado incumplimiento estatal en la obligación constitucional de garantizar los derechos de esta población, y de protegerlas en su vida, honra y bienes. No obstante, las condiciones evidenciadas inicialmente en dicha sentencia se han transformado, resultado de una política pública articulada y al compromiso del Gobierno Nacional en procura del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Las transformaciones normativas e institucionales que surgieron en respuesta a la declaratoria del ECI, no sólo sostuvieron las medidas ya previstas para la población desplazada desde la Ley 387 de 1997, sino que incorporaron un enfoque más amplio que permite garantizar un espectro mayor de derechos y generar medidas de asistencia, atención, reparación integral y garantías de no repetición a la población víctima del conflicto armado en Colombia.

Con expedición de la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley Étnicos y sus decretos reglamentarios, sumado a los ajustes institucionales, a los esfuerzos fiscales y presupuestales y las diversas acciones estatales que se han adelantado en marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, han generado cambios significativos en la atención a las víctimas del conflicto, no sólo por tener un nuevo marco normativo e institucional, sino porque el goce efectivo de derechos se ha convertido en el pilar fundamental en la implementación de la política pública, principalmente en relación con aquellas víctimas en situación de desplazamiento forzado, que corresponden a cerca del 89% del Registro Único de Víctimas - RUV.<sup>1</sup>

En particular, la Unidad para las Víctimas en el ámbito de la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, ha venido liderando acciones para atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto, contribuyendo no sólo a la inclusión social, sino a alcanzar una paz estable y duradera. En este sentido, en su rol de coordinación y ejecución de la política de víctimas, ha logrado una articulación institucional de los tres niveles de gobierno para poner en marcha la referida política. Si bien los avances han sido evidentes, el Gobierno es consciente de la necesidad de seguir fortaleciendo la articulación con el territorio, pues ello es un aspecto clave no solo para garantizar goce efectivo de derechos, sino para consolidar la paz en nuestro país.

En efecto, la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinadora del SNARIV, asumió el compromiso de liderar acciones institucionales para avanzar hacia la

---

<sup>1</sup> Consultar en página web (vía internet) <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> (Corte 1 de julio de 2018)

superación del Estado de Cosas Inconstitucionales declarado en la Sentencia T – 025 de 2004, para lo cual ha venido implementando una estrategia que tiene como punto medular a las víctimas y la garantía de sus derechos; el compromiso de las entidades que integran el Sistema con esta estrategia, ha permitido generar distintos programas y proyectos dirigidos a la población afectada por el conflicto armado interno, siempre teniendo como criterio primordial el goce efectivo.

Aunado a lo anterior, se evidencian otros resultados destacables desde la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras que tienen que ver con los distintos momentos de la ruta integral prevista para las víctimas, entre los cuales se pueden destacar: 1) la consolidación del SNARIV con 36 entidades nacionales y 1.133 territoriales; 2) el diseño y desarrollo de herramientas de información que han permitido la consolidación del RUV y la Red Nacional de Información – RNI;<sup>2</sup> 3) la puesta en funcionamiento de canales de atención a las víctimas<sup>3</sup> permitiendo brindar orientación y respuesta a un promedio de 4,9 millones de personas por año; 4) avances en las medidas de asistencia e identificación de necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado a partir de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad y la articulación de la oferta institucional; 5) el avance en los programas de reparación, reconocido internacionalmente como ejemplo debido a su cobertura e integralidad (atiende el 17%, aproximadamente, de la población del país); 6) los importantes logros en materia de restitución de tierras que han permitido el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados; 7) el fortalecimiento de la capacidad de participación efectiva y representación a víctimas en los diferentes espacios previstos en la política, por ejemplo en el Comité Ejecutivo, como lo reconoce la Corte Constitucional; 8) un trabajo en materia de prevención que se recoge con la expedición del Decreto 1581 de 2017 y donde se destacan las acciones para identificar las fuentes del riesgo y fortalecer las capacidades locales y la coordinación en las emergencias humanitarias; 9) los avances en materia de rehabilitación psicosocial dirigidas a las víctimas, en particular a través de la estrategia “entrelazando”; 10) la implementación y avances en materia de satisfacción a través de entidades como el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Cultura, la Unidad para las Víctimas, entre otras.

Es necesario mencionar que, como resultado de los esfuerzos y compromisos con dicha política pública, aunado a la firma del Acuerdo Final de Paz a finales de 2016, se evidencia una disminución gradual del número de víctimas pasando de 315.458 víctimas en 2014 a 100.735 en el 2017; además de una visible disminución de ocurrencia de hechos victimizantes.

Otro aspecto relevante, corresponde al fortalecimiento del diálogo con la Corte Constitucional a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T 025 de

---

<sup>2</sup>La Red Nacional de Información es el mecanismo a través del cual se realiza el intercambio de información entre las instituciones que conforman el SNARIV, plataforma que asegura la interoperabilidad entre los sistemas.

<sup>3</sup> Estos canales de atención son presencial, telefónico, virtual y escrito y que están a disposición de las víctimas por parte de la Unidad para las Víctimas.

2004, en el marco del principio de colaboración armónica, que le ha permitido al Estado focalizar sus esfuerzos para superar los obstáculos identificados, y así satisfacer y garantizar en mayor medida los derechos de la población víctima del conflicto armado interno. Este ejercicio estatal de ejecución y seguimiento a los logros, retos y dificultades ha permitido avanzar sin precedentes en la implementación de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición, logrando atender progresivamente a un mayor número de víctimas.

Ciertamente, en los 14 años en que se ha mantenido la declaratoria y seguimiento por parte de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional ha respondido a los distintos requerimientos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, sin embargo, al mismo tiempo ha identificado la necesidad de replantear la respuesta frente a la problemática de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y de esta manera adelantar las acciones necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos. Así mismo, es necesario resaltar que el Gobierno es consciente que la superación del ECI requiere trascender la lógica de contestar las órdenes proferidas por la Corte, por lo cual se ha fijado como criterio orientador de la respuesta estatal, el restablecimiento de los derechos de todas las víctimas del conflicto.

El ajuste institucional, adicional al fortalecimiento del seguimiento a la ejecución de la política, particularmente sus resultados materiales y tangibles en relación con los derechos inherente a la población víctima del conflicto armado, ha permitido a la Corte Constitucional elaborar un análisis puntual, concreto y coherente frente a las actuales dificultades que enfrentan las víctimas, en especial, aquellas en situación de desplazamiento forzado, y a su vez, evaluar y reconocer la respuesta estatal a dichas dificultades, logrando identificar distintitos niveles de avance y cumplimiento en los diferentes componentes de política pública.

En particular, en el Auto 373 de 2016 se destaca la labor del Gobierno Nacional en el sentido que ha atendido la mayoría de ordenes impartidas en el marco del seguimiento a la Sentencia T – 025 de 2004, lo cual ha permitido incorporar procesos, procedimientos, medidas e instrumentos orientados a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y como consecuencia de ello, la Corte ha logrado determinar el nivel de cumplimiento respecto de los diferentes derechos, no solo declarando la superación en algunos ellos, sino reconociendo el avance en niveles medios y altos de otros.

Este pronunciamiento le ha permitido al Gobierno Nacional concentrar sus esfuerzos en la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales y, al mismo tiempo, orientar la implementación de la política pública al goce efectivo de derechos, logrando no sólo racionalizar el monitoreo por parte de la Corte, sino también concentrar las acciones para lograr un impacto efectivo en los derechos de la población desplazada.



Uno de los elementos que permiten evidenciar el esfuerzo estatal responde al diseño, construcción, formulación y seguimiento de los indicadores de goce efectivo de derechos – IGED, los cuales han contribuido a la evaluación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado y, como respuesta a sus resultados, permite al Gobierno Nacional hacer los ajustes y correcciones necesarias a la misma. El Gobierno ha entendido que los IGED no son una herramienta estática, por el contrario, han sido objeto de revisión y ajuste permanente en procura de lograr una mejor medición de los distintos derechos y componentes que tiene la política pública.

Este ejercicio de medición que ha permitido que en la actualidad se tenga una línea base constituida por tres mediciones de GED: la primera presentada en el año 2015 a través de una Encuesta de Goce Efectivo de Derechos -EGED, la segunda en el año 2017, siendo la primera medición con base en registros administrativo y finalmente, la presentada en este informe, la cual continúa soportándose en registros y comprándose con criterios y umbrales establecidos por la Corte. Además, estos ejercicios de medición han impulsado el aumento en los procesos de caracterización de la población víctimas, logrando tener más información a partir del fortalecimiento de las herramientas de captura e intercambio de información al interior del Sistema.

Lo anterior significa que el *análisis integrado* de balance de la política pública (*análisis de proceso*) y el análisis de los resultados de la medición de los IGED para la población en situación de desplazamiento forzado (*análisis de resultado*), a la luz de los criterios y umbrales fijados a partir del Auto 373 de 2016, se han convertido, sin duda, en un importante punto de referencia para “*evaluar, con niveles de objetividad, el avance en la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada*”<sup>4</sup> y ha permitido, al mismo tiempo, consolidar una Estrategia de Superación del ECI que se constituye en un elemento fundamental para realizar el seguimiento a la política pública dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado.

El esfuerzo del Gobierno Nacional en materia de garantía y restablecimiento de los derechos de la población desplazada en los últimos ocho años, particularmente con los logros alcanzados en el marco de la estrategia de superación ECI,<sup>5</sup> ha sido reconocido por la Corte Constitucional al declarar la superación parcial del ECI en relación con el componente de Registro y Sistemas de Información, el reconocimiento y superación del ECI en el componente de participación y la declaratoria del nivel de cumplimiento alto de los derechos de restitución de tierras y salud (cobertura) y en nivel medio a los derechos la ayuda humanitaria,

<sup>4</sup> Auto 373 de 2016, Corte Constitucional.

<sup>5</sup> En el año 2014, en un pronunciamiento sobre los diez años de la Sentencia T – 025 de 2004, la Corte Constitucional reconoció los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional frente al reajuste y la reformulación de la política pública de “*ayuda humanitaria, registro y caracterización, salud, educación, vivienda, tierras, verdad, justicia y reparación y participación, y en particular el marco normativo que trajo la expedición de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y los Decretos Leyes en procura de articular esfuerzos institucionales con el fin de mitigar los efectos nefastos que produce el desplazamiento forzado en la vida de sus víctimas y, por ende, en la del país entero*”.

educación y vivienda urbana.<sup>6</sup> En todo caso, es necesario precisar que a lo largo de estos dos años, el Gobierno Nacional ha continuado avanzando en la garantía de derechos, como se mostrará en los balances de política pública del presente informe, lo cual permite evaluar un tránsito de distintos derechos a niveles de cumplimiento superiores.

Bajo esta lógica, se busca darle continuidad a la Estrategia de Superación ECI y presentar un informe que, así como sucedió con el informe radicado en el año 2017, hace énfasis en los avances de los componentes de la política pública sobre los cuales la Corte Constitucional se pronunció en el Auto 373 de 2016. Al respecto, entonces, el presente documento se divide en dos grandes bloques sustanciales: el primero haciendo énfasis en los “*componentes transversales*”, y el segundo en los “*componentes relacionados con el Goce Efectivo de Derechos*”.

En este sentido, este informe anual pretende responder a los dos criterios que utiliza la Corte Constitucional: 1) el análisis de la política pública que busca demostrar la superación de los factores estructurales que contribuyen de manera significativa al desconocimiento de los derechos de la población desplazada (análisis de proceso), y 2) el análisis de la medición del goce efectivo de derechos (análisis de resultado). El análisis de proceso tendrá como objetivo presentar un balance de la política pública que está dirigido a reportar aquellos avances frente aquellas prácticas inconstitucionales y bloqueos institucionales, para los componentes que clasificó la Corte como medio y alto de una parte; por la otra, en relación con los que obtuvieron clasificación bajo e incumplimiento, se hace un reporte más amplio que incluye la totalidad de falencias mencionadas en el referido Auto. Por el otro lado, el análisis de resultado mostrará la información con corte a diciembre de 2017 y que es generada a partir de la medición de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos que propuso el Gobierno Nacional en respuesta a la orden 1 del Auto 373 de 2016.

Es necesario aclarar que la información relacionada con los enfoques étnicos y diferenciales no se reportará en el presente informe, salvo información puntual presentada en algunos capítulos, en razón a que actualmente el Gobierno a lo largo del 2017 y 2018 ha venido reportando los avances en estas materias en el marco de los autos estructurales que ha proferido la corte con posterioridad al auto 373 de 2016 (esto es Autos 266 de 2016 y 737 de 2017).

En este orden de ideas, en el presente informe anual se reportarán avances sobre: 1) **Componentes transversales**, que incluye: 1.1) Registro y Sistemas de Información; 1.2) Coordinación Nación Territorio; y 1.3) Presupuesto. 2) **Componentes relacionados con el Goce Efectivo de Derechos - GED**, que incluye: 2.1) el componente de prevención y protección relacionado con los derechos a la vida, integridad, libertad y garantía de no repetición; 2.2) el componente de subsistencia mínima; 2.3) el derecho a la educación; 2.4) el componente de estabilización socioeconómica relacionado con el derecho al trabajo

---

<sup>6</sup> Esta declaratoria se dio a través del Auto 373 de 2016.

y a la generación de ingresos y el derecho a retornos y reubicación; 2.6) el componente de reparación integral relacionado con el derecho de restitución de tierras y protección de predios, el derecho a la vivienda (rural y urbana), el derecho a la indemnización, y el derecho a la rehabilitación; y 2.7) el componente de justicia.

Para aquellos derechos a los cuales aplica, y para una comprensión integral, se presenta una nueva medición de los resultados de los IGED y su comparación con el umbral de superación ECI previsto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016. En particular, tenemos 1) los indicadores de vida, libertad, integridad sexual y garantías de no repetición; 2) los indicadores asociados a la subsistencia mínima en la etapa de inmediatez, primer año y vulnerabilidades altas y bajas; 3) el derecho a la educación en los componentes de asistencia, deserción, repitentes, alimentación y transporte; 4) el derecho al retorno y la reubicación; 5) el derecho a la restitución de tierras y protección de predios; 6) el derecho a la vivienda adecuada, en sus componentes de materiales adecuados, espacio suficiente, acceso a servicios público, seguridad jurídica y no afectaciones y desastres naturales; 7) el derecho a la rehabilitación; y 8) el derecho a la justicia. Estos estarán acompañados de un capítulo metodológico que busca describir como fue el proceso de medición por parte de la RNI.<sup>7</sup>

Ahora bien, en lo que respecta a la medida de indemnización administrativa, es necesario anotar que el seguimiento continuará efectuándose en el marco de la Sentencia de Unificación 254 de 2013 y el Auto 206 de 2017, mediante el cual se ordena la reglamentación del procedimiento para el acceso a dicha medida.

En relación con el competente de generación de ingresos, el Gobierno continúa trabajando en la implementación del Sisben IV, lo cual permitirá tener un criterio de comparabilidad y contar con la información necesaria para medir los indicadores de línea de pobreza y línea de pobreza extrema.

El informe anual de 2018 busca generar una evaluación a partir de los criterios de superación del ECI y de la comparación de los resultados obtenidos en la medición presentada en el año 2017 (vigencia 2016) y aquellas obtenidas en el año 2018 (vigencia 2017). Además, cuenta con un ejercicio de auto evaluación en cada uno de los derechos, la cual se realiza atiendo los criterios fijados por la Corte tanto en relación ordenes, como para las prácticas y bloqueos, con el objetivo que sirvan como parámetros de referencia para futuras evaluaciones de superación que adelante la Corte Constitucional.

A partir de esta información se consignarán nuevas solicitudes y reiteraciones de declaración de superación ECI o de avance, conforme al resultado de las mediciones IGED y el balance de política en cada uno de los derechos y componentes a que haya lugar.

---

<sup>7</sup> Con relación el indicador de vivienda urbana y rural, alimentación y transporte escolar no se realiza un análisis con relación a población comprobable, debido a que en el momento no se cuenta con la fuente de información que permita realizar dicho análisis.

En particular, el informe anual 2018 incorpora de manera específica las siguientes solicitudes: 1) en materia de restitución de tierras se reitera la solicitud contenida en el informe anual 2017, es decir, la declaración de la superación del ECI en restitución de tierras por haberse enfrentado adecuadamente las causas estructurales que dieron lugar a su declaratoria y, por otra parte, haber demostrado la superación del umbral requerido para dicha declaratoria en el sentido de contar con un cumplimiento alto de los indicadores de goce efectivo de derechos y avances concretos en el trámite de las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras y de Restitución de Tierras que superan el 70% de manera progresiva y sostenida a través del tiempo; 2) reconocer los avances en el nivel de cumplimiento en materia de vivienda urbana, teniendo en cuenta los logros alcanzados y las estrategias formulada por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el objetivo de solucionar los bloqueos institucionales identificados por la Corte Constitucional; y 3) de manera general aquellas contenidas en los acápite de evaluación de superación y avance ECI.

## METODOLOGÍA DE LA MEDICIÓN

La metodología utilizada para la medición de los IGED del año 2018, responde a dos grandes principios: el primero, busca guardar relación y coherencia con la primera medición por registros administrativos realizada en el año 2017 de la nueva batería de Indicadores construida por el Gobierno Nacional como respuesta a la orden primera del Auto 373 de 2016; el segundo, busca que los datos presentados sean coherentes con la realidad de cada derecho y permita evaluar de una manera objetiva los avances, retrocesos o estancamientos de la política pública de atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado.

En este capítulo se busca describir el proceso metodológico para la formulación del universo base y universos específicos para cada indicador; posteriormente se pretende realizar la explicación de cada numerador y denominador para cada indicador. En este último punto se señalan dos grupos: el primero describe a aquellas unidades de medida que aplican para verificar su condición con respecto al indicador y el segundo, por el contrario, determina las unidades de medida a las cuales no se les puede aplicar la verificación porque no cumplen con los criterios del indicador; posteriormente, se explica la ecuación general que define la medición de cada uno de los indicadores para, finalmente, hacer una notas y salvedades técnicas que permitirán comprender algunos fenómenos que resultan de suma importancia para la lectura adecuada de los resultados.

### 1. CATEGORÍAS QUE RIGEN EL MODELO DE INDICADORES QUE MIDEN EL GED

Para realizar la medición IGED en el 2018, las entidades involucradas del Gobierno Nacional (entidades que conforman el SNARIV) iniciaron las acciones pertinentes para implementar la medición de los indicadores a medir en este periodo. Desde ese momento, se inició una etapa de concertación para la entrega de la información necesaria (registros administrativos propios de cada entidad) en el marco de la mesa técnica del Subcomité de Sistemas de Información.

Así las cosas, la propuesta de indicadores, la cual se dio en respuesta a la orden primera del Auto 373 de 2016, se hizo teniendo en cuenta el tipo de derecho, su título jurídico, su alcance y su razón de ser. De esta manera, de acuerdo con el auto en mención, se establecen las siguientes categorías que son las que rigen el presente informe:

#### 1.1 Derechos que atienden a la situación de vulnerabilidad que produce el desplazamiento

- Subsistencia mínima
- Retornos y reubicaciones



- Restitución de tierras y protección de predios.

## **1.2 Garantía de derechos civiles y políticos.**

- Vida
- Libertad
- Integridad personal

## **1.3 Derechos económicos, sociales y culturales**

- Educación
- Derecho al trabajo y a la Generación de Ingresos
- Vivienda

## **1.4 Derechos que no hacen parte de los umbrales ECI**

- Justicia
- Reparación (indemnización administrativa y rehabilitación)
- Garantías de no repetición

## **2. DEFINICIÓN DEL UNIVERSO BASE Y UNIVERSOS ESPECÍFICOS PARA CADA INDICADOR QUE RIGEN EL MODELO, A PARTIR DE LOS CUALES SE ESTABLECEN EL NUMERADOR Y EL DENOMINADOR, Y LA ECUACIÓN DE LOS INDICADORES**

El punto de partida para realizar la medición fue el universo base de población víctima incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, para el año 2017, vigencia del presente informe.

Así las cosas, se identificó las personas incluidas en el RUV, que cumplen de manera simultánea con las características necesarias para ser consideradas como objeto de la presente medición:

- i) Personas incluidas por hechos ocurridos con posterioridad al 01 de enero de 1985 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.
- ii) Personas que al 31 de diciembre del 2016 no fueron identificadas como fallecidas a partir de las fuentes dispuestas para la RNI por entidades competentes para brindar tal información. Esto con el fin de tener en cuenta dentro del universo de medición únicamente la población sujeta de derechos para la vigencia.

Adicionalmente, y para efectos de completitud en los resultados presentados en el presente informe, se identificó la población que no cuenta con datos de identificación mínimos para poder realizar ejercicios de validación y contraste con las fuentes de información dispuestas para la RNI, esto con el fin de proyectar los resultados porcentuales sobre la población adecuadamente identificada. No obstante, lo anterior, este rango poblacional, se encuentra marcado en cada uno de los indicadores presentados dentro de la categoría de "No Determinación".<sup>8</sup>

Luego, se realizó el proceso de identificación de características diferenciales, tales como: situación de discapacidad, auto-reconocimiento de pertenencia étnica y edad. El proceso de validación de características involucra tanto la información suministrada por la población al momento de realizar la declaración ante el Ministerio Público consignada en el Formulario Único de Declaración- FUD, la información suministrada en el marco del cumplimiento del principio de participación activa de las víctimas de que trata el artículo 14 de la Ley 1448 de 2011, a través del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral -PAARI, hoy Entrevista Única de Caracterización; Ficha de Caracterización, así como la información contenida en los instrumentos primarios de levantamiento de información y registros administrativos de las diferentes entidades vinculadas a la RNI que den cuenta de estas características. Lo anterior, enmarcado en el modelo de individualización de personas desarrollado por la RNI.

Posteriormente, se agruparon los registros de los hogares asociados a cada una de las víctimas de desplazamiento forzado, basado en el modelo de agrupaciones desarrollado por la RNI. Para los efectos del presente informe, y de acuerdo con la definición de estas unidades de análisis contempladas en el Artículo 2.2.6.5.4.2 del Decreto 1084 de 2015, se entenderá por hogar la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas esté incluida en el RUV por desplazamiento forzado, y donde todas ocupen la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.

Finalmente, y en procura de la presentación de resultados desde un enfoque territorial, se generó la determinación de la ubicación actual más probable de cada una de los individuos y hogares, teniendo como mínima desagregación territorial el nivel municipal.

En atención a los procesos anteriormente descritos, la Unidad para las Víctimas se encuentra en un constante proceso de gestión de información con las entidades del SNARIV en los diferentes niveles de intervención, de manera que el espectro de identificación de estas características se amplíe.

Así pues, una vez determinado el universo de trabajo se contrastó, validó, actualizó y complementó con otras fuentes de información existentes (ver tabla 1), para dar

---

<sup>8</sup> Mas adelante se describe la categoría en mayor énfasis.

respuesta a cada uno de los indicadores contemplados en la Batería de Indicadores de Goce efectivo de Derechos, cuyos resultados sustentan la presentación de este informe.

Tabla 1 Fuentes de Información para la medición del IGED

ENTIDAD SNARIV	FUENTES DE INFORMACIÓN
UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS	Registro Único de Víctimas
	Matriz consolidada solicitudes de Atención Humanitaria Inmediata 2018
	Matriz consolidada solicitudes de Atención Humanitaria Inmediata 2018
	Matriz consolidada solicitudes de Atención Humanitaria Inmediata hogares 2018
	Matriz consolidada solicitudes de Atención Humanitaria Inmediata hogares 2018
	Base Histórica Colocación de Giros de Atención Humanitaria
	Base de colocaciones Subsistencia Mínima 2018
	Matriz Atención Humanitaria en Especie
	Base Maestra de Atención Humanitaria
	Sistema de Gestión para las víctimas-SGV
	Ficha de Caracterización Territorial
	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal - EREG
Entrevista Única de Caracterización (Anterior Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas -PAARI-	
UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	Micro dato Registro Único de Tierras - RUT
	Micro dato Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	Micro dato que sirve de soporte del cálculo del indicador de restitución de tierras en etapa judicial
	Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial
INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL	Base de Cadáveres y Desaparecidos
	Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV)
	Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (SIVELCE)
FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN	Base Clínica
	Base Homicidio y Tortura
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - CONASE	Base Investigación sobre Desplazamiento Forzado
	Base de datos del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal
DESCONTAMINA	Base de Víctimas MAP muse
	Base de Eventos MAP muse
POLICIA NACIONAL	Datos Estadísticos

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	Familias en su Tierra – FEST-
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	Sistema de Matrícula Estudiantil - SIMAT
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Sistema de Información para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda - SISFV (FONVIVIENDA)
	Programa de Vivienda Gratuita
	Escrituración del Programa de Vivienda Gratuita
MINISTERIO DE AGRICULTURA - BANCO AGRARIO	Subsidio de Vivienda Rural
FONDO NACIONAL DEL AHORRO	Base de Solicitud de créditos de vivienda - FNA
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	PAPSIVI

Fuente: Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Por otro lado, el presente informe realizará un estudio de cuatro niveles territoriales: el primero dará cuenta de la situación en el contexto nacional, el segundo llegará al nivel departamental, el tercero será el mínimo nivel territorial, municipal, y, finalmente, para aquellos indicadores donde constituya relevancia preponderante, se realizará una diferenciación entre la zona rural y la zona urbana, según las definiciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Es importante resaltar que estos niveles se desagregarán cuando se cuente con suficiente información para hacerlo, de lo contrario, solo se analizará el indicador para el nivel nacional.

Ahora bien, luego de realizar la consolidación de la información necesaria, se inició un proceso de identificación de los universos específicos para cada indicador. En este sentido, según la definición de cada indicador, es decir, su numerador y su denominador, se establecieron las unidades de análisis (personas u hogares) que pertenecieran a cada una de las instancias de medición (numerador, denominador o ninguno). Al realizar esta evaluación se tiene la división de dos grupos: el primero describe a aquellas unidades de medida que aplican para verificar su condición con respecto al indicador y el segundo, por el contrario, determina las unidades de medida a las cuales no se les puede aplicar la verificación porque no cumplen con los criterios del indicador.

En el caso del segundo grupo, se definirá en el presente informe de la siguiente manera:

- **No aplicabilidad** - Cuando las unidades de análisis (personas u hogares) no cumplen la condición expresada en el denominador del indicador analizado. Esta situación se presenta para indicadores que se encuentran expresados para determinados grupos poblacionales (Menores de edad, población solicitante de

*una atención particular, población con rangos de ocurrencia determinados del hecho victimizante, entre otros).*

Por el contrario, el primer grupo que tiene los criterios necesarios para ser sujeto de verificación de la situación del goce efectivo del derecho, debe, a su vez, ser dividido en dos subgrupos. El primero será denominado y definido de la siguiente forma:

- **No determinado** - *Este estado se presenta cuando las unidades de análisis (personas u hogares) a pesar de cumplir la condición del denominador, no cuenta con información suficiente para dar certeza sobre el cumplimiento o no de la condición expresada en el numerador del indicador. Para los efectos de cálculo del resultado porcentual de los indicadores presentados en el presente informe, estos valores no se tienen en ningún caso ni en el denominador ni en el numerador, dado que la incertidumbre sobre la situación del goce efectivo de derechos de esta población podría distorsionar el resultado agregado nacional por defecto o exceso sobre la realidad del universo de evaluación.*

Por otro lado, el segundo grupo contiene la unidad de análisis que tiene información suficiente para determinarse el cumplimiento o no de la definición del numerador, y, por ende, del denominador. De esta forma, dentro de este grupo existen dos subgrupos que deberán ser definidos de la siguiente forma:

- **Cumplimiento:** *Cuando las unidades de análisis (personas u hogares) cumplen de manera simultánea las condiciones expresadas tanto en el denominador como en el numerador del indicador analizado.*
- **No Cumplimiento:** *Cuando las unidades de análisis (personas u hogares) cumplen la condición expresada en el denominador, pero no cumplen la condición dada por el numerador del indicador analizado.*

Así las cosas, y en virtud de la metodología anteriormente descrita, el universo base de evaluación para el ejercicio de medición de los indicadores del presente informe, es la totalidad de las víctimas únicas incluidas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado para la vigencia de evaluación, es decir 7'440.692<sup>9</sup> de personas víctimas de desplazamiento que se encuentran agrupados en 3'307.393 hogares que contienen a por lo menos una de estas víctimas. Este universo contempla un universo bruto de desplazamiento forzado, es decir que los registros incluyen a la población con novedades o inexistencia de datos de identificación, no obstante, para efectos de la presentación de los resultados, esta población fue depurada siguiendo un orden fijo para la identificación de sus

---

<sup>9</sup> De este total, 7'080.110 cuentan con información de identificación suficiente para procesos de contraste con otras fuentes de información que incluyen las personas que fallecieron durante el periodo medido (25.484 equivalentes al 0,35% del referido universo), y los restantes 360.582 hacen parte de la categoría de "No Determinación", dada la completitud de los registros, marca que se evidenciara en la descripción de resultados de cada uno de los indicadores.



características respecto a un indicador particular. Los siguientes pasos resumen el ejercicio:

1. Primero se descartan las personas con estado fallecido en los servicios construidos por la Unidad de los diferentes registros administrativos que aportan esta información.
2. Posteriormente se marcan e identifican las unidades de análisis que por sus condiciones no son aplicables para indicadores particulares.
3. En tercer lugar, se marcan e identifican las unidades de análisis que presentan el estado de "**Cumplimiento**", para el indicador analizado.
4. El proceso de contraste continúa con la identificación y marcación de las unidades de análisis que presentan el estado de "**No Cumplimiento**".
5. De acuerdo con el orden lógico aplicado, la población restante tendría la marca de "**No Determinación**", la cual es posible por situaciones particulares asociadas a edad, identificación, o ausencia de información que de fe sobre la atención o solicitudes de atención de esta población.

Según lo anterior, es importante resaltar cuál es la ecuación general que define la medición de cada uno de los indicadores:

$$\text{Cumplimiento} = \frac{\text{Cumple}}{\text{Cumple} + \text{No Cumple}}$$

donde se tiene que:

**Cumple:** personas u hogares que cumplen con los criterios del numerador

**No Cumple:** personas u hogares que no cumplen con los criterios del numerador

Es importante mencionar nuevamente que la suma del denominador (*Cumple + No Cumple*) hace referencia a la población de la cual se tiene información suficiente<sup>10</sup> y aplica para cada uno de los criterios del indicador, en tal sentido es el universo de personas a las cuales se les aplicó el cálculo de cumplimiento. En este sentido, aquellas que no tengan información (No determinados) o que no aplican a los criterios del indicador (No Aplicabilidad), no se tienen en cuenta al momento de medir el indicador. Es por esto por lo que no debe sorprender al lector que en algunos indicadores se tengan altos niveles de No Aplicabilidad, pues en casos de criterios específicos como edad, género, pertenencia étnica, temporalidad de la

<sup>10</sup> Será de 7'080.110 para indicadores proyectados sobre la totalidad de víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que las No determinaciones por identificación (360.582) se descartan en procura de la disminución de sesgos en los resultados.

declaración, entre otros, existen altos porcentajes de la población que no cumplen con estos criterios.

Dentro la estructura del informe, en el apartado asociado a la presentación de resultados de cada uno de los indicadores objeto del presente informe, se presentarán las precisiones asociadas al universo medible en cada uno de los casos, las características aplicables para cada uno de los estados presentados anteriormente, y las fuentes de información particulares implementadas en el proceso de medición.

### **3. NOTAS Y SALVEDADES TÉCNICAS QUE PERMITIRÁN COMPRENDER ALGUNOS FENÓMENOS EN LA LECTURA DEL MODELO**

Es importante mencionar (y es natural en los ejercicios estadísticos), que la presente medición tiene algunas limitaciones que no permiten, en algunos casos, llegar a medir a todo el universo o pueden generar sesgos en los resultados. Por lo anterior, se realizan algunas salvedades que se deberán tener en cuenta al momento de interpretar los resultados.

La primera salvedad está relacionada con la temporalidad de la información, pues una parte importante de la medición se origina de la información proveída por la población al momento de la declaración o en el levantamiento de una encuesta en un año determinado. En este sentido, y ante la falta de información actualizada en muchos casos debido a condiciones como la movilidad permanente de este tipo de población, lo reportado por la persona u hogar, puede no reflejar necesariamente la situación actual o precisa. Aunque se tiene en cuenta lo reportado al momento de la medición, el indicador puede sufrir de un sesgo, tanto al alza como a la baja según el caso, que no permite tener un resultado totalmente certero de la situación.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que algunos tipos de recolección de información tienden a tener sesgos por temas subjetivos, pues muchas personas pueden tener intereses personales al reportar el dato, ya sea para conservar beneficios, adquirirlos o simplemente no querer dar el dato real por miedo a sufrir algún tipo de violación de sus derechos.

Una segunda salvedad que se debe tener en cuenta tiene que ver con la cobertura de la información, ya que, aunque se realizó un gran esfuerzo para reunir la información necesaria, no fue posible cubrir la totalidad de la población. En este sentido, es importante tener en cuenta que la información aquí analizada para un conjunto específico, la cual obedece a la población con información, por lo tanto, no puede ser extrapolada al universo total de la población. Es decir, dado que no se realizó una encuesta con un diseño muestral, sino un intento de medición censal, o al menos de una parte del total de la población, los resultados reflejan exclusivamente la situación de la población observada y no pueden, ni deben, ser

extrapolados al resto de la población víctima. Así pues, casos como los indicadores de vivienda, representan el resultado para la población que tenía información, y no pueden ser inferidos para el resto de la población.

Por otro lado, es importante hacer una acotación sobre la metodología de cruce de bases de datos, pues cualquier inconsistencia de la información puede generar no determinaciones, no cumplimientos o información del individuo u hogar incorrecta. Al momento de la recolección de la información se pueden tener errores humanos que produzcan información incorrecta acerca de la identificación de la persona. Esto, a su vez, en el momento del cruce, puede producir errores que repercutirán en la medición del indicador. Como ejemplo se menciona los indicadores de educación, los cuales pueden estar arrojando niños, niñas y adolescentes como falsos negativos, es decir, menores que sí se encuentran en el sistema educativo formal, pero por errores de identificación no aparecen en las bases de Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media -SIMAT, lo cual puede generar una disminución del indicador, es decir, una subestimación de la realidad sobre cuántos menores asiste a la escuela.

Las salvedades puntuales que se realizan en este capítulo son por sus similitudes de ocurrencia, pero hay otras que son particulares de algún indicador y así se abordarán en el capítulo específico. En este último sentido, por ejemplo, para el caso del indicador de transporte escolar (educación), es importante mencionar que los menores pueden no tener la necesidad de usar transporte por la cercanía al hogar y, aun así, estar registrados en el indicador como población sin acceso a transporte escolar, es decir que, el indicador mide el uso del transporte, más que la posibilidad de acceso. Otro ejemplo se da en el indicador de alimentación escolar (educación) donde se pueden registrar situaciones similares. Lo anterior no desconoce la necesidad de garantizar estos derechos, sino que resalta la limitación que tienen los indicadores para medir la posibilidad de acceder. Además, el universo en transporte y alimentación están sobre dimensionado, dado que no se cuenta con un registro administrativo que dé cuenta de aquellos menores que requieren el acceso a dichos servicios.

Por otro lado, en los indicadores de vida, es importante mencionar que las causas de los homicidios no necesariamente están asociadas al conflicto armado, lo cual puede registrar un indicador con valores mayores, pero que no reflejan con exactitud la vulnerabilidad de la población. Nuevamente, es importante mencionar la urgencia de preservar el derecho a la vida, pero se debe resaltar ciertas limitaciones del indicador y de sus posibles interpretaciones.

Adicionalmente, según las solicitudes de la Corte Constitucional y el ejercicio de transversalización de los enfoques diferenciales que adelanta el Gobierno Nacional, se realiza un análisis de los indicadores con enfoque diferenciales, los cuales, en este caso, son de género, menores de edad, adultos mayores, discapacidad y pertenencia étnica. Este ejercicio diferencial realiza una revisión del resultado del indicador global bajo los criterios de cada enfoque a un nivel nacional, realizando los contrastes pertinentes con el nivel nacional general.



# Componentes Transversales



GOBIERNO DE COLOMBIA



# Componente de registro y sistemas de información





# TÍTULO I. COMPONENTES TRANSVERSALES

## CAPÍTULO ÚNICO

### 1. REGISTRO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

#### 1.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

##### 1.1.1 Garantías al Debido Proceso del Registro Único de Víctimas.

###### 1.1.1.1 Capacitación a Ministerio Público y Consulados sobre la toma de declaraciones.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, se han realizado varios procesos de capacitación, en este sentido, para el año 2017, en el marco del programa anual de formación, se realizaron capacitaciones a Ministerio Público y consulados, sobre el procedimiento para la recepción de la solicitud y su trámite hasta la decisión de inclusión o no en el RUV. A continuación, se desglosan las jornadas realizadas.

- 26 capacitaciones presenciales dirigidas al Ministerio Público en territorio nacional, las cuales incorporaron talleres que reforzaron conceptos tales como extemporaneidad y causales de fuerza mayor y caso fortuito, enfoques diferenciales, en especial la pertenencia a comunidades étnicas, entre otros.
- 73 capacitaciones virtuales para el uso del aplicativo para la toma de declaración en línea; desagregado a 63 a oficinas del Ministerio Público en territorio nacional y 10 a consulados encargados de recibir las declaraciones de las víctimas domiciliadas en el exterior.
- Así mismo, se realizaron 11 capacitaciones en generalidades de identificación, registro y toma de declaraciones de sujetos colectivos.

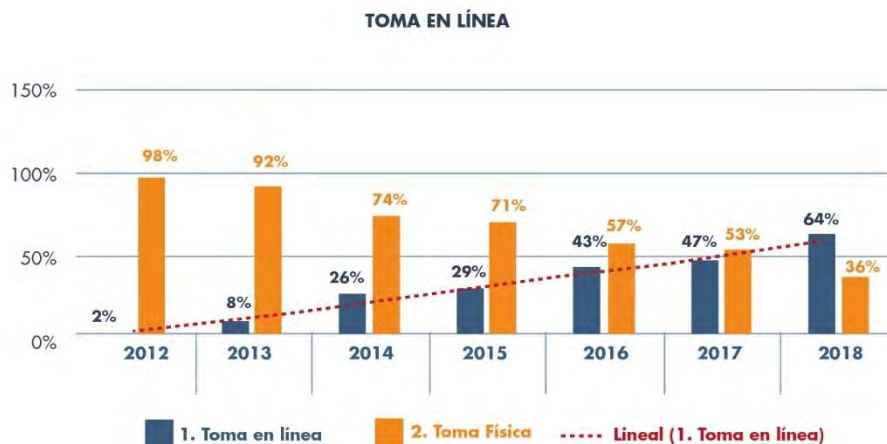
El desarrollo de estas capacitaciones, así como el constante acompañamiento y soporte a las oficinas del Ministerio Público y consulados encargadas de recibir las solicitudes de inscripción en el RUV, ha permitido la reducción de inconsistencias en las declaraciones, lo que conlleva a una respuesta oportuna de la valoración y en consecuencia a la inscripción en el RUV.

### 1.1.1.2 Diligenciamiento del Formato Único de Declaración - FUD

En cuanto a la estrategia de toma en línea de las declaraciones, la Unidad para las Víctimas, con el ánimo de contribuir al fortalecimiento institucional de las oficinas del Ministerio Público en el territorio nacional, según el marco de las funciones atribuidas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha implementado la estrategia de toma en línea de las declaraciones, la cual consiste en adaptar los procedimientos de registro, haciendo uso de las herramientas tecnológicas, de manera que estas proporcionen la información y facilidad suficiente para el ejercicio de la toma de la declaración, garantizando la correcta transacción de datos con una eficiente capacitación en la plataforma tecnológica utilizada para dicho ejercicio, brindando el soporte técnico suficiente a los usuarios del sistema; esta adaptación de las herramientas tecnológicas han garantizado una reducción en el transporte de documentos y en los errores lógicos entre datos de la declaración, minimizando significativamente la devolución de documentos para su corrección.

En este sentido, la Unidad para las Víctimas suscribió contratos de comodato con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá y la Federación Nacional de Personeros, entregando kits tecnológicos para la toma de declaración en línea (computador, impresora, escáner, pad digital y regulador de energía), estas oficinas fueron priorizadas por el alto número de solicitudes de inscripción recibidas. Lo anterior ha permitido un aumento significativo de la toma de declaración en línea, ya que para el año 2017 está corresponde al 47% del total de declaraciones recibidas, lo cual se evidencia a continuación.

Gráfico 1 de Toma Declaraciones en línea – año 2017



Fuente: Unidad para las Víctimas, Dirección de Registro y Gestión de la Información. Corte: 31/12/2017

Por otra parte, una de las estrategias de apoyo que ha brindado la Unidad para las Víctimas a las oficinas del Ministerio Público, y que garantiza un adecuado control de la información, consiste en el seguimiento a la distribución de los FUD, lo que ha permitido identificar aquellas zonas del país en las cuales se ha presentado una mayor concentración de víctimas, realizando un control sobre el oportuno envío a las entidades del Ministerio Público, así como el control sobre su oportuna remisión a la Unidad para las Víctimas para el proceso de valoración de las mismas, minimizando el riesgo de pérdida documental y en consecuencia la disminución del subregistro de la población víctima que rinde su declaración. Entre las acciones de coordinación con las entidades del Ministerio Público encargadas de la toma de declaración, la Unidad para las Víctimas, durante el año 2017, entregó un total de 47.147 formatos de la siguiente manera:

*Tabla 1 Remisión Formatos Únicos de Declaración*

ENTIDAD	N.º DE FORMATOS
Defensoría	12.026
Personería	32.610
Procuraduría	2.511
TOTAL	47.147

Fuente: Unidad para las Víctimas – Subdirección Valoración y Registro. Corte: 31/12/2017

### 1.1.1.3 Proceso de registro de las víctimas que se encuentran en el exterior

#### A. Solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas – RUV

En el marco de la Ley 1448 de 2011 y con corte del 01 de enero 2017 al 31 de diciembre de 2017, la Unidad para las Víctimas, a través de la Subdirección de Valoración y Registro, ha recibido de consulados en 45 países un total de 4.378 solicitudes de inscripción en el RUV de personas residentes en el exterior, como se presenta en la tabla 2.

*Tabla 2 Solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas recibidas por país*

ID	PAÍS	TOTAL
1	Ecuador	1850
2	Venezuela	979
3	España	431
4	Canadá	224
5	Costa Rica	192
6	Estados Unidos	168
7	Panamá	105

8	Brasil	88
9	Chile	70
10	Suecia	63
11	Francia	41
12	Gran Bretaña	29
13	Argentina	21
14	México	13
15	Italia	13
16	Nueva Zelanda	11
17	Suiza	11
18	Bolivia	10
19	Curazao	9
20	Bélgica	7
21	Sin Información	7
22	Australia	6
23	Japón	4
24	Noruega	4
25	Alemania	3
26	Israel	3
27	Perú	2
28	Portugal	2
29	Uruguay	2
30	Holanda	2
31	Emiratos Árabes Unidos	1
32	Aruba	1
33	Austria	1
34	República Popular China	1
35	República Dominicana	1
36	Nicaragua	1
37	Guatemala	1
38	Honduras	1
39	Sudáfrica	0
40	Finlandia	0
41	Trinidad y Tobago	0
42	Cuba	0
43	Polonia	0
44	Puerto Rico	0
45	Paraguay	0
	<b>TOTAL</b>	<b>4378</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

Aproximadamente, el 87.8% de las solicitudes se han recibido de los consulados en Ecuador (1890) que corresponde al 42.25%; Venezuela (979) correspondiente al 22.36%; España (431) equivalente al 9.85%; Canadá (224) al 5.11%; Costa Rica (192) con un 4.39%; y, finalmente, Estados Unidos (168) con el 3.84%.

Sobre el total de declaraciones recibidas se han valorado el 96.2%, lo cual ha permitido la inclusión de 21.707 personas en el RUV. En cuanto al 3.8% de declaraciones sin valorar se encontraban en términos y estuvieron priorizadas en el año 2018 para el trámite correspondiente. El avance frente a la recepción de solicitudes de inscripción en el RUV por año se evidencia a continuación:

Gráfico 2 Personas Víctimas en el Exterior incluidas por año.



Fuente: Unidad para las Víctimas, Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

Del total de personas incluidas hasta 31 de diciembre de 2017 en el RUV, 11.093 (51.2%) corresponden a hombres, 10.376 son mujeres (47.80%), 56 son LGTBI (0.2%) y ND 182(0.8%).

Igualmente, del total de personas reconocidas como víctimas del conflicto armado 1058 se auto reconocen como afrocolombianas, 469 como indígenas, 15 como palenqueros, 4 como raizales del archipiélago y 1 como gitano, que residen en Ecuador, Panamá, Chile, España, Canadá y Suecia.

Teniendo en cuenta los anexos relacionados en el FUD, encontramos que se reconocieron 35.385 hechos victimizantes, siendo el desplazamiento forzado el más declarado con el 49.6%, seguido de la amenaza con el 33%, el homicidio con el 8.9%, daños en bienes 3.36% la desaparición forzada 1.48%, actos terroristas / atentado / combates / enfrentamientos / hostigamiento 1.15%,



secuestro 0.96%, los delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado 0.87%, tortura 0.4%, otros 0.24% y minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado 0.04%.

## **B. Capacitación y estrategia toma en línea**

Desde el año 2013, se han capacitado los consulados en la estrategia toma en línea, lo que nos ha permitido recibir mayor cantidad de solicitudes de inscripción al RUV, estas declaraciones desde su recepción cuentan con mayor validación de campos mínimos permitiendo una mayor celeridad en el proceso de valoración.

## **C. Campañas de comunicación**

Con el apoyo de la RNI, se programa una estrategia de comunicación, que busca:

- i) Promover la comunicación con las víctimas del conflicto armado en otros países.
- ii) Fortalecer los canales de comunicación con los cuales se establece interlocución entre la Unidad para las Víctimas (DRGI) y Cancillería
- iii) Divulgar el procedimiento y las medidas contempladas en la Ley de Víctimas a las cuales, tienen derecho las víctimas residentes en el exterior.
- iv) Orientar a las víctimas que declararon en Colombia, pero que ahora, se encuentran en el exterior de lo que deben hacer, para continuar con el proceso ante la Unidad.

## **D. Banner Portal Unidad para las Víctimas – RNI – Cancillería**

- i) Los banners fueron publicados en los tres portales disponibles. Deberán enlazar al sitio de connacionales disponible en el Portal de la Unidad para las Víctimas. evidenciando información de caracterización de la población víctima en el exterior.<sup>11</sup>

## **E. Notificación**

A partir del trabajo articulado entre las entidades consulares y el procedimiento de notificaciones durante la realización de las jornadas y con el objetivo de trabajar en la mejora continua de la atención a las víctimas en el exterior, se implementaron acciones tendientes a brindar respuestas oportunas con respecto a las necesidades identificadas en el momento de la notificación de las víctimas en el exterior, las cuales se describen a continuación:

---

<sup>11</sup> Ver página web: (Vía internet) <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/connacionales-victimas-en-el-exterior/8942>

Para el envío de información de los actos administrativos proferidos por la Subdirección de Valoración y Registro a las entidades consulares se utiliza el Sistema de Información Registro de Atención a Víctimas – SIRAV en el cual, actualmente, 267 funcionarios y/o colaboradores tienen acceso permanente y actualizado a los actos administrativos o resoluciones que a la fecha no han sido notificadas. Esta acción de mejora logró un mayor control de las víctimas notificadas, al optimizar los tiempos de la remisión de las pruebas de notificación a la Unidad para las Víctimas, y permite que las víctimas que se acercan a ser notificadas cuenten de manera inmediata con los actos administrativos.

La notificación de actos administrativos proferidos por la Subdirección de Valoración y Registro no es exclusiva a las jornadas desarrolladas, por lo que en el 2017 se realizó un trabajo permanente con las 97 entidades consulares, notificando así 3.256 resoluciones de víctimas en el exterior. Se realizó la creación de usuarios en VIVANTO a 259 funcionarios consulares, posibilitando la generación de acreditaciones de manera inmediata, las cuales contienen el histórico individual y/o familiar de las personas que se encuentran inscritos en el RUV.

La Unidad para las Víctimas, comprometida con la continua mejora de sus procedimientos, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, unificó el canal de comunicación con las entidades consulares mediante el correo [requer.registro@unidadvictimas.gov.co](mailto:requer.registro@unidadvictimas.gov.co), donde se brinda una respuesta oportuna a las solicitudes realizadas para lograr una comunicación simple, efectiva y eficaz.

#### **F. Procesos de actualización y novedad en el RUV**

Frente a las solicitudes de actualizaciones y novedades por parte de las víctimas en el exterior para el año 2017, se recibieron un total de 2.738 solicitudes donde el 99.7% fueron procesadas. En la tabla 3 se puede observar el proceso de gestión.

Tabla 3 Proceso de actualización y novedades

INFORME CONNACIONAL					
		ACTUALIZACIONES	NOVEDADES	TOTAL	
2017	TRAMITADO	2426	34	2460	99,70 %
	RECHAZADA/RESTRINGIDA <sup>12</sup> /DEVOLUCION <sup>13</sup>	243	28	271	
	GLOSA - EN PROCESO <sup>14</sup>	4	3	7	
<b>TOTAL</b>		<b>2673</b>	<b>65</b>	<b>2738</b>	

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

### G. Proceso de registro de menores de edad nacidos después del desplazamiento

Con el proceso de fortalecimiento y mejora de la atención a las víctimas del conflicto armado, la Unidad para las Víctimas implementó en el proceso de novedades en el RUV la herramienta Sistema de Gestión Víctimas – SGV, a través del que se reciben todas las solicitudes de novedades. Así mismo, se implementó el módulo de actualizaciones en la herramienta Vivanto que permiten descentralizar las solicitudes correspondientes a actualizaciones básicas de identificación y enfoque diferencial, optimizando el proceso en la disminución de tiempos y garantizando la oportunidad de respuesta y calidad de la información registrada en el RUV.

De esta manera, en el marco de la Ley 1448 de 2011, con corte a 31 de diciembre de 2017 la Unidad para las Víctimas aplicó un total de 495.462 novedades, de las cuales 82.172 corresponden a inclusiones de niños, niñas y adolescentes, lo que equivale a un 22% del total de solicitudes, y en un término de respuesta de 15 días hábiles calendario. Es importante anotar que un 3 % de estas solicitudes pasan a un proceso de revisión, ya que se deben esperar insumos y soportes, con el fin de brindar una respuesta oportuna que garantice la actualización adecuada en el RUV.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el reconocimiento del enfoque diferencial, la Unidad para las Víctimas ha construido estrategias y medidas para que este

<sup>12</sup> **Restringida:** Corresponde a las inconsistencias de las herramientas tecnológicas dispuestos por la unidad que no permiten realizar el trámite requerido, para lo cual, es necesario escalar la solicitud a otros procedimientos para revisión y corrección del mismo, en virtud de lo anterior, se les asigna estado de restringida para realizar el seguimiento y control del insumo requerido.

<sup>13</sup> **Devolución:** Son aquellas solicitudes recibidas desde el punto de atención, las cuales se cargan en las herramientas dispuestas por la Unidad para las Víctimas, sin embargo, cuando son remitidas para el respectivo análisis se evidencia que no cumple con los soportes requeridos.

<sup>14</sup> **Novedad Glosada:** Son todas aquellas solicitudes que al momento del análisis no cumplen con los criterios para el cierre y dependen de insumos de los diferentes procedimientos internos y externos que nos permitan brindar una respuesta efectiva al caso, en virtud de lo anterior se les asigna estado de glosa para realizar el seguimiento y control del insumo requerido.

sea un ejercicio diario de la gestión pública, atendiendo a las recomendaciones específicas, se realizaron diversas mesas de trabajo con el grupo de enfoque, mujer y género, la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirección de Valoración y Registro para definir lineamientos claros. Esto permitió, dentro de los requerimientos elevados por las víctimas, la efectividad del principio de igualdad a través de una ruta prioritaria de tipificaciones específicas para el seguimiento de las mismas, como se muestra a continuación:

- i) Ingreso de niños, niñas y adolescentes; cuando la persona es víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual y producto de este hecho se genera el nacimiento de un menor, podrá solicitar el ingreso al RUV; para estos casos debe validarse: parentesco, fecha del hecho y fecha del nacimiento del menor, en virtud de lo anterior se han tramitado 10 solicitudes de inclusión.
- ii) Aquellas personas que se encuentren registradas en el RUV y que requiera actualizar la información sobre su orientación sexual o identidad de género lo podrá hacer diligenciando el Formato de novedades, no requiere ningún tipo de soporte, en este sentido se han tramitado 181 solicitudes.
- iii) Cualquier persona que se encuentre inscrita en el RUV y que presente algún tipo de discapacidad y que esta no se encuentre identificada, puede solicitar la actualización de esta información, se han tramitado 2.894 solicitudes.
- iv) Ingreso adulto mayor y/o con discapacidad: Ingreso de adultos mayores y/o con discapacidad, siempre y cuando se compruebe que depende económicamente de una víctima reconocida en el RUV, esta actualización se aplica para el hecho victimizante desplazamiento forzado, en esta categoría se han tramitado 204 inclusiones.

#### **H. Reconocimiento de los hechos declarados cuando el perpetrador es un grupo pos-desmovilización**

Siguiendo las providencias de la Corte Constitucional, en especial lo contemplado en la Sentencia C-781 de 2012 y en el Auto 119 de 2013, en los que se definen circunstancias de cuando un daño tiene relación y cercanía con el conflicto armado, así las cosas, como lo ha manifestado la Corte la denominación del autor no se pueden tomar como el único argumento para definir si se está o no ante un daño en el marco del conflicto armado.

En este sentido, la inclusión en el RUV se realiza a través del análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, sin que se tenga como requisito la identificación del presunto autor, es importante anotar que en el Registro se contempla como variable la información de presunto autor responsable y esta información es diligenciada de acuerdo con aquella suministrada por el declarante, sin que esto influya en la decisión de inscripción en el Registro.

En virtud de lo anterior, para el año 2017, por los hechos victimizantes de violencia sexual, se incluyeron 74 niños, niñas y adolescentes en donde el presunto perpetrador guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado. Así mismo, para el hecho victimizante de reclutamiento forzado se incluyeron 7 niños, niñas y adolescentes.<sup>15</sup>

*Tabla 4 Niños, niñas y adolescentes (entre 0 a 17 años) incluidos por presunto actor armado pos - desmovilización*

HECHO VICTIMIZANTE	CICLO VITAL		
	ENTRE 0 Y 5	ENTRE 6 Y 11	ENTRE 12 Y 17
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	21	24	29
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	0	1	6

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

En este mismo sentido, desde el enfoque de mujeres y género para el año 2017, se incluyeron un total de 458 mujeres por el hecho de violencia sexual y 13 inclusiones de personas que se reconocen con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género no Hegemónicas -OSIG. Para el hecho de reclutamiento forzado se incluyeron un total de 3 mujeres y 1 persona OSIG, estos datos son tomados a partir del presunto autor armado de grupos pos – desmovilización.

*Tabla 5 Mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas incluidas por presunto actor armado pos – desmovilización*

HECHO VICTIMIZANTE	GÉNERO	
	MUJER	LGBTI
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	458	13
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	3	1

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

<sup>15</sup> Ver. Tabla No. 4 del presente capítulo.

## **I. Notificación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión o no en el RUV**

El procedimiento de notificaciones de la Subdirección de Valoración y Registro se concibe a sí mismo como un acto dignificante para las víctimas del país; en tanto que es el primer momento en que el Estado colombiano reconoce los hechos victimizantes sufridos por los declarantes y sus familias, garantizando la no repetición de la vulneración de los derechos, orientando en la ruta de reparación integral, en los mecanismos de defensa ante las decisiones de no inclusión y en su inclusión social en términos de oportunidad y equidad.

Es por esto que el objetivo planteado en los lineamientos operativos para el procedimiento de notificación de los actos administrativos proferidos busca garantizar la notificación personal a los declarantes, y de esta manera plantea nuevas estrategias orientadas principalmente a (i) notificar oportunamente a los declarantes; (ii) establecer un contacto directo con los deponentes a fin de explicar las razones que motivaron la decisión de inclusión o no en el RUV, la ruta que continúa a partir de este momento y las acciones legales que proceden; y (iii) notificar personalmente a los declarantes acercando a la Unidad para las Víctimas a todos los municipios del territorio nacional. Si desconocemos la dirección o datos de contacto de la víctima se realizará la notificación por aviso público, evento que tratamos de evitar en la medida de lo posible, ya que es muy importante que los actos administrativos que deciden sobre la inscripción o no en el RUV se notifiquen de manera personal, por cuanto, es un derecho de las víctimas a conocer las decisiones y ejercer su derecho a la contradicción en caso de no estar de acuerdo con la misma y respetar el debido proceso. Esto representa un logro para las víctimas y para el ejercicio de la labor institucional.

Para lograr la notificación personal y continuar acercando las decisiones de la Unidad para las Víctimas a los declarantes, se han desarrollado las siguientes estrategias o líneas de acción y sus correspondientes logros, a saber:

- i) Optimizar los recursos físicos y el capital humano al utilizar criterios de zonificación que reconocen municipios aledaños a la ciudad donde se va a desarrollar la jornada y que no pueden superar en distancia una hora de trayecto, y el costo de desplazamiento debe ser mínimo para que se justifique el acercamiento por parte del declarante hasta dicho municipio.
- ii) Implementar metodologías que permiten la citación de declarantes agendados por hora, con una atención digna y preferente sin tiempos de espera innecesarios, en proporción a los insumos y el personal de la Unidad para las Víctimas que se encuentran dispuestos para la atención.
- iii) Propender por la notificación personal por lo que desde el año 2012 a la fecha se han realizado un total de 1.502 jornadas en el territorio nacional, notificando así de manera personal 541.480 actos administrativos. Para el año 2017, se realizaron 577 jornadas en el territorio nacional cubriendo 428 municipios en los 32 departamentos del país con un impacto del 70% de



- efectividad sobre las citaciones. Como valor agregado en todas las jornadas se orienta a los declarantes en acciones tendientes a prevenir el fraude.
- iv) Implementar la estrategia de notificación móvil, mediante la programación de un notificador en rutas intermunicipales con el fin de realizar la entrega y explicación del contenido de los actos administrativos a los declarantes en los municipios donde se identifican dificultades propias del trabajo en terreno, tales como los tiempos significativos de traslado al punto más cercano a la Unidad para las Víctimas y costos altos de desplazamiento; buscando así garantizar la presencia institucional, el debido proceso y la cobertura de la mayor cantidad de municipios posibles, especialmente de aquellas zonas de difícil acceso sin que los deponentes incurran en tiempos de traslado, ni costos, minimizando tiempos de respuesta y cumpliendo con la notificación personal ya que, por defecto, estos actos tendrían que notificarse de manera subsidiaria ante la imposibilidad de los declarantes de trasladarse al punto de notificación que disponga la unidad.
  - v) El total de actos notificados en la vigencia del 2017 fueron 341.102 actos administrativos en el territorio nacional.

Entre 2012 y 2017 se han notificado 1.377.102 actos administrativos donde 828.213 son notificaciones personales en las que el declarante conoce el contenido del documento, se le orienta en la ruta de atención y reparación integral a las víctimas y se le informe de la posibilidad de interponer los recursos legales que proceden en cada caso. A su turno, los restantes 548.889 fueron notificados por aviso público, a pesar de haber realizado diferentes acciones para lograr una notificación personal, por ejemplo, la remisión de memorandos a las entidades de Ministerio Público del orden municipal donde se encuentra la última dirección de residencia aportada por el declarante, con el fin de lograr el contacto efectivo, aspecto que fortalece el procedimiento de notificación.

## **J. Vía Administrativa**

Con el fin de garantizar el derecho a la defensa, contradicción, resolución de solicitudes, y recursos en los plazos establecidos, la Unidad para las Víctimas, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, ha establecido una serie de estrategias que permitieron atender todas aquellas solicitudes que requieren algún insumo por parte de esta área misional, entre ellas se encuentran:

- i) Capacitación al Grupo de Respuesta Escrita.
- ii) Definición de lineamientos para casos que requerían conceptos jurídicos y técnicos.
- iii) Fortalecimiento de la respuesta institucional en temas propios de Registro.
- iv) Articulación con todos los procedimientos, definiendo rutas únicas de ingreso y salida.
- v) Definición de mesas de trabajo para temas que requieren la intervención de varios procedimientos.

- vi) Seguimiento y control detallado con margen de tiempos de respuesta.
- vii) Fortalecimiento del equipo de búsqueda de imágenes en Gestión Documental.
- viii) Documentación de las tareas del procedimiento administrativo.

Con las mencionadas estrategias se logró un avance en la aplicación de lo ordenado en el Auto 119 de 2013, en el sentido de identificar los casos con relación cercana y suficiente del conflicto armado, dejando una marcación en el RUV que permita determinar, en sede de valoración, en qué casos deben ser aplicados los criterios ordenados por la Corte Constitucional en el mencionado Auto, lo cual, además, permite establecer los derechos y medidas a las que estas personas podrán acceder. Es importante resaltar que el 91.7% de las solicitudes donde no se identifica presunto autor, se identifican autores diferentes a los del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, o confluencia de actores, han sido identificados y marcados. A su vez, el 3.4% de dichas solicitudes corresponde a sujetos con enfoque étnico, lo cual da cuenta de la priorización de los sujetos de especial protección en el procedimiento de valoración. A continuación, se presentan las cifras detalladas por cada tarea en el procedimiento administrativo:

Tabla 6 Gestión Vía Administrativa

TAREA	INICIO DE 2017	INGRESO DURANTE EL 2017	TRAMITADOS DURANTE EL 2017
PQR	28.588	57.658	74.116
TUTELAS	10	14.837	14.785
SENTENCIAS	0	218	217
RECURSOS	68.041	575	66.609
ACLARATORIOS	5.051	1.417	6.012
REVALORACION E INCLUSION POR ORDEN JUDICIAL	461	533	937
<b>TOTAL</b>	<b>102.151</b>	<b>75.238</b>	<b>162.676</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Valoración y Registro. Corte: 31/12/2017

## K. Enfoque diferencial de la mujer y género

La implementación de los enfoques diferenciales en la Unidad para las Víctimas, Subdirección de Valoración y Registro se ha visto marcada como un eje transversal en la apropiación por parte de los funcionarios que intervienen en este procedimiento. Para lo cual se han realizado las siguientes acciones:

- i. Incorporación de una batería de preguntas en el FUD relacionadas con la identificación, variables de afectación, hechos victimizantes, entre otros.
- ii. Plan de capacitación en toma de declaración dirigido a los funcionarios de las entidades que conforman el Ministerio Público en todo el país con el propósito

- de perfeccionar el ejercicio de toma de declaración con enfoques diferenciales.
- iii. Equipo especial de valoración para Delitos contra la libertad e integridad sexual
  - iv. Seguimiento a declaraciones y su posterior ruta de valoración y registro tomadas en el Programa "Redconstuyendo" del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
  - v. Coordinación interna con el Grupo de Enfoques Diferenciales de la Unidad para las Víctimas en temas de mujeres y género.
  - vi. Estrategia para la valoración de los casos identificados en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y sus anexos reservados.

De acuerdo con lo anterior, en la tabla 7, se evidencia el aumento en las inclusiones por el hecho victimizante de: delitos contra la libertad y la integridad sexual.

Por otra parte, es importante analizar la variación porcentual de mujeres y personas con orientaciones sexuales diversas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Cabe resaltar que desde el último semestre del año 2015 se ha visto una reducción en la radicación de declaraciones a nivel nacional, esto se puede explicar por: i) tiempo límite para declaraciones de hechos ocurridos antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011; ii) impacto positivo del proceso de paz<sup>16</sup>.

*Tabla 7 Víctimas mujeres incluidas y variación porcentual por delitos contra la libertad y la integridad sexual y desplazamiento forzado en el marco de la Ley 1448 de 2011*

<b>AÑO VALORACIÓN</b>	<b>VÍCTIMAS INCLUIDAS POR EL HECHO DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL (DLIS)</b>	<b>VARIACIÓN PORCENTUAL (DLIS)</b>	<b>VÍCTIMAS INCLUIDAS POR EL HECHO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>	<b>VARIACIÓN PORCENTUAL DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>
2012	605		102.050	
2013	2.094	246%	416.858	308%
2014	3.364	61%	442.387	6%
2015	5.131	53%	353.214	-20%
2016	5.206	1%	229.620	-35%
2017	5.636	8%	118.871	-48%

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

<sup>16</sup> Ver. variaciones en tablas 7 y 8 del presente capítulo.

Tabla . 8 Personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas incluidas y variación porcentual por Delitos contra la libertad y la integridad sexual y Desplazamiento Forzado en el marco de la Ley 1448 de 2011

<b>AÑO VALORACIÓN</b>	<b>VÍCTIMAS INCLUIDAS POR EL HECHO DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL (DILS)</b>	<b>VARIACIÓN PORCENTUAL (DLIS)</b>	<b>VÍCTIMAS INCLUIDAS POR EL HECHO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>	<b>VARIACIÓN PORCENTUAL DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>
2012	5		96	
2013	11	120	360	275
2014	13	18	566	57
2015	45	246	561	-1
2016	44	-2	374	-33
2017	73	66	378	1

Fuente: Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte: 31/12/2017

## L. Estrategias adicionales

Como puntos adicionales, es importante mencionar que la Unidad para las Víctimas, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, ha implementado otras estrategias con el fin de garantizar una adecuada caracterización e inscripción en el RUV, entre las que se encuentra la estrategia de búsqueda y normalización de imágenes de documentos relacionados con el proceso de registro, la cual fue implementada en el año 2017.

La estrategia pretende disponer en una herramienta tecnológica las imágenes correspondientes a declaraciones y actos administrativos de inclusión o no inclusión en el RUV de las diferentes normatividades que componen el Registro y corresponden a la Ley 387 de 1997, Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 y Ley 1448 de 2011. Asimismo, permite reforzar las alternativas de consulta y caracterización completa de las víctimas, avanzando en lo descrito en el Auto 373 de 2016 frente al adelanto en la identificación de las necesidades de la población víctima, así como el proceso de depuración del RUV.

En este sentido, la herramienta que consolida las fuentes de información con opciones de consulta a nivel territorial es el SIRAV, avanzando de manera gradual en el acceso a la población que se encuentra vinculada en el RUV, herramienta que es administrada por la Unidad para las Víctimas preservando los estándares de confidencialidad, y brindando la disponibilidad de un expediente documental con calidad, lo que significa un completo flujo de

transferencia de información que facilita y atiende las solicitudes de las víctimas en los diferentes canales de atención y al interior de los procesos y procedimientos como insumo en respuestas de orden administrativo y judicial.

En las siguientes tablas, se pueden observar los avances en respuesta a las solicitudes que se procesaron en el período comprendido del 01 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017, lo que favoreció una atención oportuna a la población:

Solicitudes por demanda: estas solicitudes corresponden a aquellas que son requeridas a través de diferentes canales de comunicación, por correo electrónico, PQR o el SGV.

*Tabla 9 Solicitudes por demandas*

PROCEDIMIENTO SOLICITE	RECIBIDAS Y ANALIZADAS	CARGADAS
CORREO	19.236	8.578
PQR	5.137	835
SGV	4.420	3.301
TOTAL	28.793	12.714

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección de Valoración y Registro. Corte: 31/12/2017<sup>17</sup>

Normalización de imágenes por oferta, las cuales corresponden al análisis interno por parte de la Unidad para las Víctimas de imágenes que reposan en las bases de registro, para determinar la viabilidad de ser cargadas en las herramientas de consulta.

*Tabla 10 Normalización de Imágenes por oferta*

ANALIZADO	CARGADO
42.251	33.629

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección de Valoración y Registro. Corte: 31/12/2017

De acuerdo con lo anterior, se han tramitado un total de 71.044 solicitudes, correspondiente al del 65.2% en herramienta de consulta nacional, permitiendo la depuración del RUV y en consecuencia una mejor caracterización de la población.

Por otra parte, con el objetivo de hacer del RUV una información completa, precisa, consistente y actualizada, la Unidad para las Víctimas encaminó sus

<sup>17</sup> Es necesario precisar, que no en todos los casos se requiere cargar el documento o el mismo se debe escalar a otra área, de esta manera podemos determinar que el análisis se realiza al 100% de las solicitudes y, para este corte de información se logra normalizar en aplicativos un 44% de expedientes de acuerdo con lo solicitado desde los diferentes procedimientos o procesos de la Unidad para las Víctimas.

acciones hacia la identificación de inconsistencias de información en el RUV; a partir de la exactitud, completitud, credibilidad y actualidad del dato.

Durante el año 2017 se analizaron los campos de identificación de la población víctima (nombres y apellidos, tipo y número de identificación, fecha de nacimiento, fecha declaración, fecha radicación, fecha de siniestro) e información para la Ruta Integral de Asistencia, Atención y Reparación. Se establecieron los criterios para garantizar la exactitud y completitud del dato, se realizaron ejercicios para los campos "nombre y apellidos" logrando completar la información en 17.996 registros. A través de la revisión de declaraciones, se depuró el 65,3% correspondiente a 149.188 declaraciones que presentaban inconsistencias en los campos "fecha de siniestro y fecha declaración".

Por último, con el fin de garantizar la inclusión de las comunidades étnicas en el RUV y su apropiada caracterización, desde el año 2015 se han adelantado mecanismos para dar alcance a los Decretos Ley.<sup>18</sup> Esto permitió capacitar a las oficinas del Ministerio Público para el diligenciamiento de formatos de declaración para sujetos colectivos étnicos. Los procesos de formación han sido estructurados a partir de la interlocución con organizaciones étnicas en el marco de la mesa permanente de concertación de los derechos de los pueblos indígenas y la cumbre agraria étnica y popular, lo anterior ha garantizado que los ingresos de los colectivos étnicos sean acordes a lo estipulado en los Decretos Ley. Asimismo, respecto de la valoración de hechos individuales y eventos masivos de las comunidades étnicas, se han realizado actualizaciones de contenidos y de orientación a los funcionarios del Ministerio Público para que indaguen sobre la pertenencia a comunidades étnicas del declarante, ejercicios que son replicados por la Unidad para las Víctimas en los diferentes procesos como son glosas, radicación, digitación y digitalización.

#### **1.1.1.4 Registro de población étnica**

La Unidad para las Víctimas ha desarrollado acciones orientadas a fortalecer la consulta de las declaraciones de sujetos colectivos en la RNI para ampliar la documentación frente al sujeto colectivo. A su vez, lleva a cabo un ejercicio de verificación de solicitudes de declaraciones individuales que permitan documentar el daño individual con impacto al colectivo. Igualmente, frente al análisis y valoración de las declaraciones individuales que refieren alguna pertenencia étnica, se ha establecido un acompañamiento por parte del equipo de valoración de sujetos colectivos.

En ese mismo sentido, el equipo de valoración recibe constantes retroalimentaciones en temas étnicos, particularmente frente los artículos 7 y 8 de la Constitución Política, como el bloque de constitucionalidad, acorde a lo

---

<sup>18</sup> Ver. Decreto 4633 de 2011.



ratificado en la Ley 21 de 1991.<sup>19</sup> De igual forma, se tiene en cuenta la información de contexto relativa a pueblos y comunidades étnicas, de acuerdo con sus sistemas de pensamiento y su relación con sus territorios colectivos titulados o habitados. Esto sumado al análisis de declaraciones que, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, son consideradas extemporáneas se verifican las causas de fuerza mayor, por lo que desde la valoración se han generado criterios de valoración conforme a la normatividad y jurisprudencia, para que el funcionario, al momento de la valoración, tenga en cuenta los motivos por los cuales los grupos étnicos no lograron realizar la declaración en los términos establecidos en la Ley.

Los referidos aspectos se analizan con base en las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos y asociadas a la presencia de actores armados en la zona, ausencia institucional, condiciones de acceso asociadas a la geografía donde reside, situaciones de salud o económicas, o situaciones vinculadas a sus sistemas de pensamiento y referidas a su cultura que no le permitían remitirse al hecho por la naturaleza y el impacto de la afectación causada sobre el sujeto, atendiendo al principio de favorabilidad que recae sobre los sujetos de especial protección constitucional.

Así mismo, en aras de identificar plenamente a las víctimas étnicas, la Unidad para las Víctimas ha realizado un ejercicio de normalización de los censos de poblaciones étnicas, los cuales han sido aportados por el Ministerio del Interior y las autoridades de cada comunidad.

A continuación, se presentan cifras de inclusión en el registro de población étnica, desde el año 2012:

Tabla 11. Inclusión en el registro de población étnica

ETNIA	ESTADO VALORACION_1448	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Gitano (ROM)	Incluido	2	41	18	50	169	3	3	286
Indígena	Incluido	679	2360	2591	2318	1920	3098	579	13545
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Incluido	7295	28515	33191	23200	16599	9203	1439	119442
Palenquero	Incluido	35	65	111	140	179	182	19	731

<sup>19</sup> Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Raizal del Archipiélago	Incluido	41	185	177	117	63	64	12	659
<b>TOTAL</b>		<b>8052</b>	<b>3116 6</b>	<b>3608 8</b>	<b>258 25</b>	<b>189 30</b>	<b>1255 0</b>	<b>205 2</b>	<b>134 663</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas. Dirección de Registro y Gestión de la Información, Corte: 2012 - 2018.

Frente a la valoración de las declaraciones que refieren algún tipo de enfoque étnico, es importante establecer que las declaraciones recibidas son decididas en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011, a su vez, el 68% de las solicitudes son valoradas en un tiempo inferior al establecido por la referida ley.

Igualmente, la Unidad para las Víctimas implementa un proceso de capacitación y acompañamiento en relación con los lineamientos para notificar sujetos colectivos étnicos y no étnicos y declaraciones individuales que refieran algún tipo de enfoque étnico. Esto a través de la formación en marcos normativos bajo los cuales se amparan las valoraciones que refieren algún tipo de pertenencia étnica, acciones que han permitido notificar las declaraciones atendiendo a cada enfoque diferencial, estableciendo los requerimientos necesarios para la notificación.

### 1.1.1.5 Garantía de los mecanismos de caracterización, desde lo nacional hacia el territorio

Para que el mecanismo de caracterización tenga en cuenta el goce efectivo de derechos y las necesidades específicas de los grupos vulnerables, se requiere:

#### A. Las fuentes de información a nivel territorial

La Unidad para las Víctimas, consciente de las dificultades técnicas y conceptuales para intercambiar información entre el nivel nacional y territorial, y para garantizar la disposición de esta información en la RNI, implementó en el 2016 el Sistema de Información de Gestión de Oferta -SIGO<sup>20</sup> como una herramienta para consolidar información estandarizada y de calidad producida en el territorio.

En esta acción concurren las Subdirecciones de Coordinación Nación Territorio y Subdirección Red Nacional de Información. Esta articulación de gestión de oferta institucional y flujo eficiente de la información es conducente para facilitar el acceso de las víctimas a los programas relacionados con los derechos que les fueron vulnerados por el conflicto armado, a fin de avanzar en la garantía de los mismos, en los términos que cobija la Ley 1448 de 2011 en materia de atención, asistencia y reparación integral.

<sup>20</sup> SIGO: Sistema de Información de Gestión de Oferta. Herramienta que permite hacer seguimiento a la implementación de la Estrategia de Articulación Gestión de Oferta. Provisto.

El SIGO contribuye en la gestión del goce efectivo de los derechos de la población víctima, identificando el acceso en relación con las necesidades de medidas de asistencia y reparación, caracterizando la oferta institucional, consolidando, organizando y validando la información de las víctimas en asistencia y reparación, provenientes de diversos instrumentos de caracterización por demanda, para su posterior envío a las entidades competentes con el fin de articular la oferta institucional (Programas/Proyectos) y, de igual manera, facilita el seguimiento a las solicitudes de acceso a la misma.

La adopción de esta herramienta ha permitido conocer el registro de los beneficiarios de los programas ofrecidos por cada una de las entidades territoriales, que en el marco del tablero del Plan de Acción Territorial –PAT<sup>21</sup> señalaron que tenían destinados para atender, asistir y reparar a la población víctima del conflicto armado. En efecto, y para fortalecer este seguimiento, la Unidad para las Víctimas brinda acompañamiento técnico permanente para que las entidades territoriales caractericen su oferta y registren los beneficiarios de la misma. Los lineamientos para la entrega de esta información se encuentran en el Anexo 1 del presente capítulo.

## **B. Estrategias de Caracterización**

Atendiendo a lo dispuesto por la normativa asociada a las víctimas en temas de caracterización<sup>22</sup>, a través de la Subdirección Red Nacional de Información se diseñó la Estrategia de Caracterización, que busca fortalecer las capacidades técnicas de las entidades territoriales en el levantamiento de información sobre la situación demográfica y socioeconómica de la población víctima que habita en su territorio y, a partir de ésta, realizar la medición de los principales IGED, considerando las condiciones del hogar, en el que residen al momento de la encuesta.

---

<sup>21</sup> Es la herramienta de planeación que permitirá a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Lo anterior, partiendo de: i) la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) desde cada nivel de gobierno, y ii) la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros). De igual manera, es el instrumento para la definición de compromisos por cada nivel de gobierno, la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y el ajuste del Plan de Acción Territorial- PAT, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 1º del artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1084 de 20156.

<sup>22</sup> La Ley 1448 de 2011, en su artículo 172, establece que las entidades territoriales en conjunto con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberán hacer posible la caracterización de la condición de víctima y la identificación integral de las mismas. Adicionalmente en el Artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que los Planes de Acción Territorial para la Asistencia, Atención y Reparación Integral de las víctimas de las diferentes entidades territoriales, deberán contener como mínimo la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considere los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, los mecanismos de seguimiento y evaluación con metas e indicadores. Además, el Decreto 1084 de 2015, en su Artículo 2.2.3.2, define las finalidades de la RNI, dentro de los que se destaca "Brindar insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares".

En esta misma vía, el Decreto 2569 de 2014, recogido hoy en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, establece que se tendrá en cuenta la información contenida en los registros administrativos con los que cuente la RNI, así como la que puedan aportar las entidades territoriales y la recaudada en la interacción con las víctimas a través de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes con el concurso de las entidades territoriales; lo anterior para la conformación actual de los hogares, en la identificación de carencias, como para la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad.

Para cumplir con estos propósitos la Estrategia de Caracterización se constituye como uno de los mecanismos para producir información adecuada, oportuna e integral sobre la situación de las víctimas del conflicto armado, mediante los esfuerzos mancomunados entre la Unidad para las Víctimas, las entidades que hacen parte del SNARIV y la coordinación de la RNI, necesidad que surge para evaluar el avance de las condiciones de la población desplazada, en el goce efectivo de sus derechos en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

El instrumento de caracterización surge como una herramienta que, conjugado con el uso sistemático de las fuentes de información dispuestas para la RNI, permite evaluar las condiciones de la población víctima del conflicto armado en el goce efectivo de sus derechos y, de esta manera permitir, adicionalmente, sustentar los procesos de medición asociados a las etapas de la ruta de atención, asistencia y reparación integral a víctimas (subsistencia mínima, superación de situación de vulnerabilidad, avance en la reparación), con la identificación de las necesidades de la población y orientar la oferta institucional del SNARIV en sus diferentes niveles, desde un enfoque integral de derechos.

Por otro lado, el desarrollo jurisprudencial,<sup>23</sup> en el pronunciamiento hecho a través del Auto 373 de 2016, establece la declaración de superación del estado de cosas inconstitucional frente al componente de Registro, Caracterización y Sistemas de Información, resaltando el nivel de cumplimiento alto, respecto a los ajustes realizados por el Gobierno Nacional, que reflejan que hoy se cuenta con un marco jurídico e institucional completo, coherente y racional orientado a asegurar el goce efectivo del derecho y que se comprueba con progresos y avances reales y tangibles.

No obstante, este pronunciamiento también resalta que aún persisten fallas importantes en la materia, entre las que destaca la capacidad física, administrativa e institucional de las entidades territoriales para la caracterización de la población desplazada y las debilidades en las fuentes de información a nivel territorial (cobertura, oportunidad y calidad), donde la Estrategia Integral de Caracterización se erige como una solución para subsanar ambos rezagos.

---

<sup>23</sup> Con respecto a los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, y en el marco del seguimiento a los Autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, la Corte Constitucional profiere el Auto 373 de 2016.

En función de lo anterior, la Estrategia de Caracterización responde tanto al despliegue misional del Sistema, como a los avances y rezagos, respecto de caracterización y Sistemas de Información. Es así como ya varias entidades territoriales han venido implementado el instrumento de caracterización proporcionado por la Unidad Para las Víctimas, aportando con él la información necesaria para realizar la medición de los IGED.

Al respecto, en el año 2015, la Unidad Para las Víctimas celebró el Convenio No. 1169 con la Organización Internacional para las Migraciones con el objeto de dar aplicación a la fase III del Plan Operativo de Sistemas de Información, dentro del cual se encontraba el componente territorial donde se aplicó el instrumento de caracterización en los municipios de Florencia – Caquetá y Ciénaga – Magdalena, encontrando que dentro de las tres posibles modalidades para realizar la caracterización (encuesta hogar a hogar, convocatoria y registros administrativos) la mejor opción era la modalidad de convocatoria.

En ese mismo año, la Unidad Para las Víctimas celebró el Convenio Interadministrativo No. 1156 para realizar el proceso de caracterización en el Distrito de Barranquilla y los municipios de Malambo, Puerto Colombia y Galapa (Atlántico), en dicha oportunidad se utilizó la metodología de convocatoria y se logró caracterizar la población objetivo. Posteriormente, en el año 2017, la Unidad Para las Víctimas celebró el Convenio interadministrativo No. 1371 y cuyo objeto versó en caracterizar a la población víctima en las entidades territoriales focalizadas.<sup>24</sup>

Estos proyectos han tenido gran impacto, fundamentalmente en dos aristas, la primera es contribuir a subsanar la falta de experticia técnica en muchos territorios para estructurar y aplicar sus instrumentos de caracterización, pues se ha evidenciado que, si bien el municipio realiza la captura de la información, al revisar la calidad y utilidad de los datos recolectados, resulta deficiente para los propósitos de la caracterización. La segunda es la mejora sustancial en la disposición de información de la población víctima ubicable en las entidades territoriales focalizadas para conocer su estado actual y las necesidades que deben ser atendidas por el Estado, ya que esto constituye un insumo indispensable, no solo para la Unidad para las Víctimas, sino para todas las entidades que tienen competencia en la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Pero no solo estos acompañamientos han permitido realizar ejercicios de caracterización a la población víctima implementando la estrategia, ya que de manera propositiva varias entidades territoriales han realizado estos ejercicios con autonomía presupuestal y con toda la voluntad política de contribuir al restablecimiento de los derechos de esta población. No se puede perder de vista

---

<sup>24</sup> Ver. anexo No. 2 del presente capítulo.

que en cualquier caso la Unidad para las Víctimas brinda la asistencia técnica y conceptual necesaria que coadyuve al éxito de estos ejercicios.

La siguiente tabla refleja los resultados alcanzados a través de nuestro instrumento de caracterización:

Tabla 12. Resultados de caracterización.

AÑO	NO. MUNICIPIOS	HOGARES CARACTERIZADOS	PERSONAS CARACTERIZADAS	CORTE
2015	335	96.013	363.292	31/12/2015
2016	397	145.605	525.878	31/12/2016
2017	509	192.121	635.617	31/12/2017
2018	103	15.902	48.298	31/03/2018

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Red Nacional de Información. Corte: 31/03/2018

En este sentido, se resalta que los procesos de caracterización, a través del instrumento diseñado por la Unidad para las Víctimas, han permitido avanzar en otras estrategias como la de medición, en la que se cuenta con resultados en IGED, subsistencia mínima y situación de superación de vulnerabilidad.

### 1.1.1.6 Calidad y flujo de la información entre bases de datos administradas por el Estado

#### A. Cobertura, oportunidad y calidad de la información

Se ejecutaron acciones para aumentar la cobertura, mejorar la oportunidad y la calidad de la información suministrada ha tenido énfasis en las entidades territoriales, particularmente en los municipios. Se impulsó la conectividad y armonización conceptual entre los diferentes niveles del Gobierno para avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información. Asimismo, y como complemento de lo anterior, se avanzó en la protección de información sensible y la homologación de variables de los diferentes sistemas y, finalmente, el fortalecimiento en el intercambio de información entre el sistema de Registro y las entidades que hacen parte del SNARIV, tal como ocurre con la Fiscalía General de la Nación General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En relación con los avances relacionados con la interiorización de los dominios de interoperabilidad diseñados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que fueron acogidos por la RNI en el marco del Subcomité Técnico de Sistemas de Información, para la vigencia 2017, la Unidad para las Víctimas concentró sus esfuerzos en tres frentes: aumentar el



número de entidades que conforman la RNI, mejorar la oportunidad en la entrega de información, y proveer información con calidad.

## **B. Aumentar el número de entidades que conforman la RNI**

Se concentraron esfuerzos territoriales y nacionales con el propósito de vincular más entidades con alguna competencia en la atención, asistencia y reparación de la población víctima. A fin de contar con más y mejores insumos en materia de información para:

a. Mejorar procesos de planeación y coordinación de la política pública atención, asistencia y reparación integral a víctimas en sus cinco componentes y ejes transversales (prevención, protección y garantías de no repetición, asistencia y atención, reparación integral, verdad y justicia, participación fortalecimiento institucional, sistemas de información y enfoque transversal étnico).

b. Promover ejercicios de priorización y planificación a nivel territorial y nacional, favoreciendo los ejercicios de focalización de la población.

c. Fortalecer la identificación de necesidades de la población, subsanando las dificultades de acceso y disposición de la información a nivel local y nacional.

d. Realizar los procesos de medición de indicadores de goce efectivo de derechos, superación situación de vulnerabilidad, subsistencia mínima y riesgo de victimización. El resultado de estas mediciones es evidenciar el retroceso o avances en la implementación de la política pública.

➤ **Indicadores de Goce Efectivo de Derechos:** la Unidad para las Víctimas logra generar un apartado de resultados de GED a partir de registros administrativos. Este informe recoge las recomendaciones en materia de medición y superación de umbrales particulares por tipos de derechos dados por la Corte Constitucional en el Auto 373/2016.

➤ **Superación de Situación de Vulnerabilidad -SSV:** la Unidad para las Víctimas realizó dos mediciones de SSV cumpliendo con lo establecido en el Decreto 2569 de 2014. Esto permitió verificar la estabilización socioeconómica de 314.402 víctimas de desplazamiento forzado. Evidenciando un avance que se aproxima a la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de 500 mil víctimas superando la condición. A través de estos resultados, se adelantó acciones de focalización de la oferta institucional del SNARIV.

➤ **Subsistencia Mínima:** se avanza en la automatización de esta medición que tiene como propósito la identificación de carencias con base en la situación y conformación actual de los hogares desplazados, para optimizar los procesos de focalización de los recursos entregados.

➤ Índice de Riesgo de Victimización -IRV: con esta medición se apoya la implementación de acciones preventivas en materia de garantías de no repetición, a la luz del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. A través de registros administrativos dispuestos en la RNI, se logra medir el IRV anualmente, a la fecha ya se cuenta con la medición 2017.<sup>25</sup> Esta medición es insumo para:

- ✓ Comparar niveles de riesgo de victimización de los municipios del país.
- ✓ Servir como una herramienta complementaria de análisis en la toma de decisiones de política.
- ✓ Promover el desarrollo de políticas de prevención, ajustadas a los diferentes elementos generadores de riesgo de victimización por violaciones a los DDHH o infracciones al DIH.

El siguiente cuadro muestra el número de entidades vinculadas a la fecha:

*Tabla 13 Número de Entidades que conforman la RNI.*

ENTIDADES QUE CONFORMAN LA RNI	TOTAL
Entidades Nacionales (SNARIV, No SNARIV, Privadas, Cooperantes, ONG)	102
Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías)	1.062

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Red Nacional de Información. Corte: 17 de abril/2018.

### C. Mejorar la oportunidad en la entrega de información

La Unidad para las Víctimas tiene un portafolio de servicios de información que pone a disposición de todas las entidades que conforman la RNI. El conjunto de estos servicios garantiza una cobertura nacional e internacional de la información que es intercambiada. Además, la disponibilidad de estos instrumentos es 24/7, asegurando la oportunidad en la entrega de la información para una atención adecuada y pertinente. Los servicios son los siguientes:

a. VIVANTO: herramienta que evolucionó a un portal de aplicaciones. En él se han integrado todas las consultas y servicios de la información relativa a las víctimas. Esta integración facilita y agiliza las consultas, reduciendo los tiempos de respuesta que brinda la Unidad. Cuenta con 27.132 usuarios creados. Los principales módulos que integran el portal de aplicaciones son:

<sup>25</sup> Consultar en página web: (Vía internet) <https://rni.unidadvictimas.gov.co/IRV>

- Cruces Masivos. Posibilita consultas de bloques de listados de personas, el proceso se realiza sobre múltiples fuentes de datos, que son administradas por la RNI. Durante 2017 más de 10.000 solicitudes de cruces masivos se tramitaron.
  - Módulo de Novedades. Permite a los usuarios realizar la actualización de información de personas, en cuanto a identificación, ubicación, contacto, caracterización, modificación de la conformación de agrupaciones, entre otras. Más de 3 millones de solicitudes se tramitaron en 2017.
  - Modulo Generador de Acreditaciones. Permite a los usuarios generar un documento para impresión, en el cual es posible observar el histórico individual de cada ciudadano que se encuentre inscrito en el RUV. Automatización que optimiza la respuesta a las solicitudes de certificaciones. Se generaron 500.000 acreditaciones en tiempo real en el año 2017.
  - Instrumento de Caracterización. Proporciona a los municipios la herramienta de captura de información enfocada al GED. Es un mecanismo para recopilar información adecuada y actualizada sobre la situación de las víctimas del conflicto armado en todo el país, en el marco de la Estrategia de Caracterización.
- b. MAPA DE PROYECTOS: visor geográfico que contiene información georreferenciada, permite recopilar los proyectos relacionados con las víctimas apoyados por la Cooperación Internacional a los cuales se puede medir su impacto de acuerdo con el tipo de intervención (línea de política, recursos, enfoque de derechos, países cooperantes, entre otros). Además, el mapa cuenta con escala de país, departamento y municipio.

#### **D. Proveer información con calidad**

En el marco del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, se contribuye con la garantía de interoperabilidad entre las entidades que conforman el SNARIV con datos de calidad y con criterios de estandarización. La estrategia de trabajo avanza a través de nodos, donde se acordó la conformación de espacios interinstitucionales por componente de política pública, definiendo mesas técnicas de discusión así:

**MESA DE ESTANDARIZACIÓN.** Eje transversal a todas las mesas y/o nodos que se conformen en el marco del STNSI, con el objetivo de generar lineamientos de marco para la interoperabilidad definidos en los dominios político/legal, técnico y semántico para optimizar el flujo eficiente de la información entre las entidades del sistema. Las entidades que a la fecha conforman esta mesa temática, son las siguientes:

- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones

- Ministerio del Interior
- Departamento Nacional de Planeación
- Superintendencia de Industria y Comercio
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SRNI.
- Ministerio de Salud y Protección Social.

En relación con el dominio semántico,<sup>26</sup> con el concurso del Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones se realizaron tres jornadas o talleres de trabajo con las entidades que conforman el Subcomité Técnico de Sistemas de Información, para revisar cada una de las fuentes o bases de datos disponibles en la RNI, haciendo las recomendaciones pertinentes para implementar los ajustes al momento de capturar la información. Asimismo, la Subdirección Red Nacional de Información lideró cuatro (4) sesiones de socialización sobre la nueva propuesta de criterios para la acreditación de personas al momento de consultar el estado de una persona en el RUV.

Por otra parte, se pretende en la vigencia 2018 que las entidades se certifiquen en el estándar definido por Gobierno en Línea otorgada por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones que ayude o complemente el apropiar e interiorizar este dominio.

a. MESA DE EDUCACIÓN. Apunta a la consolidación de un cruce sectorial que beneficie el intercambio de información en pro de la efectividad de los programas orientados a la población víctima ofrecidos por las entidades pertenecientes a la mesa. En este sentido, se construyó la primera versión de la matriz que contiene las fuentes y variables necesarias para realizar el respectivo cruce sectorial.

Las entidades que a la fecha conforman esta mesa, son las siguientes:

- Ministerio de Educación Nacional.
- ICETEX.
- ICBF.
- Fundación Batuta
- Unidad para las Víctimas.

b. NODO DE VIVIENDA. El objetivo principal del nodo de vivienda es conocer el acceso a vivienda urbana o rural de la población víctima del conflicto. Del mismo modo, este espacio permite evidenciar el avance y gestión realizados como Gobierno Nacional para atender a esta población en el acceso al Derecho a la vivienda, dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en el

---

<sup>26</sup> Permite garantizar que, en el momento de intercambiar datos, el significado de las variables es el mismo para todos los actores involucrados.

Auto 373 de 2016, en relación con la medición de batería IGED y al establecimiento de los umbrales para superar el ECI.

Como avances se destaca la identificación de la necesidad sectorial de información para conocer el acceso a vivienda urbana y rural. Para este propósito, fue necesario vincular a entidades no SNARIV que complementen y ayuden a robustecer la cantidad y calidad de la información dispuesta en la Red Nacional de Información.

Las entidades que a la fecha conforman este nodo temático, son las siguientes:

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Fondo de Adaptación
- Departamento de la Prosperidad Social - Convenio UNOPS – Mejoramiento de Vivienda
- Fondo Nacional del Ahorro
- Caja de la Vivienda Popular
- Secretaría Distrital del Hábitat
- Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Departamento Nacional de Planeación
- Superintendencia de notariado y registro
- Alta Consejería Distrital de Tic
- Banco Agrario de Colombia
- Procuraduría delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados

c. Otra de las actividades relevantes que puso en marcha la Subdirección Red Nacional de Información para depurar y mejorar la información es el **modelo integrado** que busca la estandarización de la información a través de procesos de análisis, conversión y tratamiento de datos facilitando el acceso a la información y comprende:

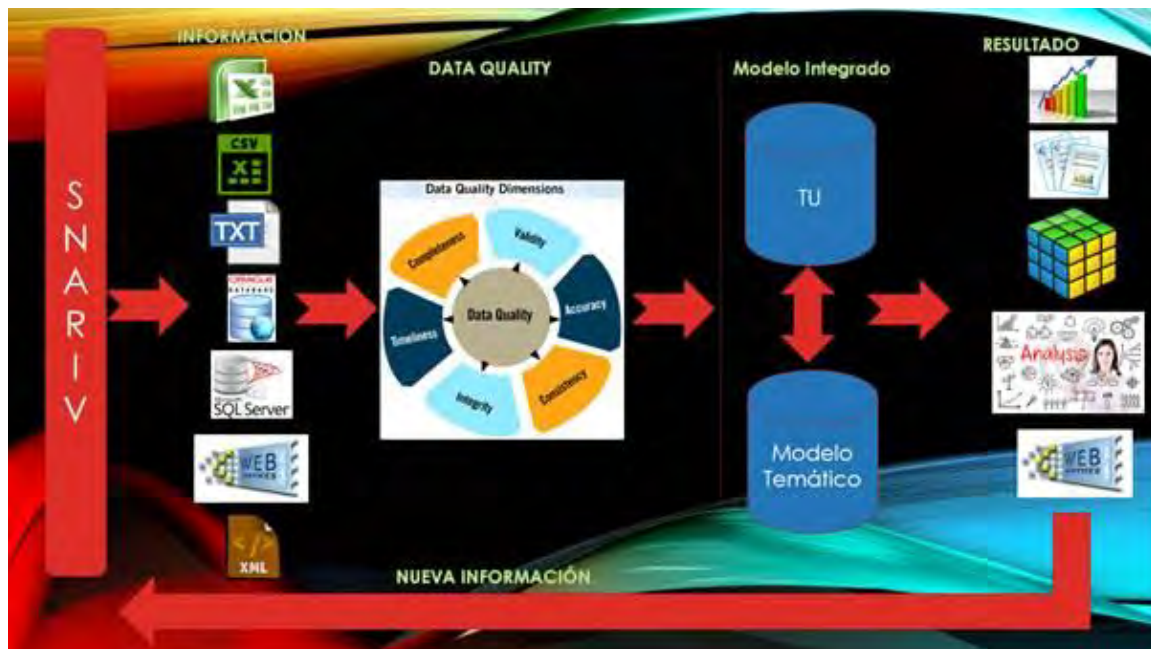
- Modelo Tablas Únicas: Tablas que unifican información de persona, grupos familiares, ubicación y contacto, e identifica de manera única las personas que tienen relación directa o indirecta con el conflicto armado.
- Modelo Temático: Compuesto por tablas temáticas en las cuales se integra información particular y relacionada como Educación, Salud, generación de ingresos, programas de asistencia social, etc.

Se cuenta con una serie de herramientas que independientemente responden a las necesidades particulares de los procesos misionales. El modelo integrado facilita y mejora a los procesos misionales con el acceso a la información de las



víctimas, el mantenimiento de datos, seguridad y control en los cambios de la información, generando estándares en la implementación de nuevas herramientas y cambios a los ya existentes.

Gráfico 3 Funcionalidad Modelo Integrado



Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección Red Nacional de Información.

## E. Mecanismos de difusión de la información

Como complemento a las herramientas señaladas en el punto anterior, con el objetivo de fortalecer el proceso de difusión de la información gestionada, se cuenta con:

### i) Portal web Red Nacional de Información ([rni.unidadvictimas.gov.co](http://rni.unidadvictimas.gov.co))

Entre otras secciones disponibles en el portal, se puede consultar información concerniente con:

➤ Registro Único de Víctimas: permite consultar información agregada a nivel nacional, departamental, territorial y municipal de las personas que están incluidas en el RUV. Adicionalmente, puede filtrarse por ubicación, hecho victimizante, enfoque diferencial (género, etnia, ciclo vital) y años de ocurrencia o declaración de los hechos. Este módulo está rediseñándose para mejorar la visualización de las cifras.

➤ **GEOPORTAL:** Es la plataforma que permite a todos los usuarios acceder, disponer, usar, consultar y visualizar información geográfica producida por la Unidad para las Víctimas, en colaboración con las diferentes entidades pertenecientes a las RNI.

### **ii) Aplicación Android de cifras por declaración**

A través de la aplicación Android de cifras es posible instalar en su dispositivo móvil una aplicación que contiene datos agregados por departamento y municipio de declaración. Permite también obtener información por enfoque diferencial y no requiere conexión a internet.

Capítulo único  
**Componentes**

# Coordinación Nación Territorio



GOBIERNO DE COLOMBIA



## 2. COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO

### 2.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 2.1.1 Estrategia de Corresponsabilidad

La Estrategia de Corresponsabilidad es un modelo de gestión pública que busca articular la planeación, la ejecución y el seguimiento de la política pública para las víctimas del conflicto armado en los tres niveles de gobierno. La estrategia define las reglas y procedimientos para implementar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en el ejercicio de las competencias de las entidades de los distintos niveles de gobierno que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV, con el fin de garantizar el Goce Efectivo de los Derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Fue reglamentada a través del Decreto 2460 de 2015 e incluye aspectos relativos a la conformación de alianzas estratégicas, la delegación de competencias, así como el fortalecimiento de la coordinación para la intervención de entidades nacionales en los territorios y la asistencia técnica.

En el marco de dicha estrategia fue previsto establecer un mecanismo de seguimiento que permita monitorear el desempeño de su aplicación en los diferentes niveles de gobierno y la coordinación entre estos. Para tal fin, establece al menos dos niveles distintos de seguimiento.

El primer nivel de seguimiento se deriva de los artículos "2.2.8.3.1.22 Seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad" y "2.2.8.3.1.23. Instrumentos para el seguimiento" del Decreto 1084 de 2015: según estos artículos, el seguimiento a la estrategia en corresponsabilidad consiste en la verificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto armado.

En este primer nivel se cuenta con los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública, establecidos en el artículo 2.2.8.3.1.23 del Decreto 1084 antes señalado. Allí se encuentra el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST, el FUT, la certificación nacional y territorial y los Indicadores de Coordinación. Este seguimiento es reforzado con la participación del Departamento Nacional de Planeación, a quien corresponde aplicar la Fórmula Individualizadora, para establecer anualmente las entidades territoriales que tienen capacidad de inversión y un alto número de población víctima, y que no asignan recursos para su atención.

El segundo nivel de seguimiento está consignado en el artículo "2.2.8.3.1.24. Seguimiento a los compromisos que asumieron entidades nacionales, departamentales y municipales en planes de acción territorial" del referido Decreto 1084. En este punto los tres niveles de gobierno deben informar semestralmente en

el Tablero PAT, la ejecución de sus compromisos en cumplimiento de la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, para lo cual durante 2017 se ajustaron los indicadores de coordinación Nación territorio y se diseñaron los indicadores de subsidiariedad y concurrencia.

Por su parte, las entidades territoriales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.2.4.2 del Decreto 1084 de 2015, realizarán seguimiento a sus compromisos en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Los dos niveles de seguimiento se interrelacionan entre sí para determinar el grado de corresponsabilidad con el que se implementa la política pública para las víctimas del conflicto. Esto producto de un análisis entre las entidades del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, que se da a partir de los resultados cuantitativos de las mediciones realizadas, y el estudio del comportamiento de todos los elementos que componen el modelo de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

Con este modelo de seguimiento el Gobierno nacional puede determinar cómo se comportan aspectos estructurales de la coordinación entre la Nación y los territorios, entre los cuales encontramos aquellos que son de especial interés para la Corte Constitucional. Entre ellos, es posible realizar un análisis de la flexibilidad e impacto de los mecanismos de articulación, así como de los reportes de información y seguimiento, cuyo propósito es facilitar la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Todo esto teniendo en cuenta la capacidad administrativa o financiera de las entidades territoriales, para promover en las diferentes entidades del SNARIV las acciones de mejora correspondientes.

## **2.1.2 Estructura y modelo de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad**

La evolución normativa y jurisprudencial ha ido estableciendo diferentes mecanismos y herramientas cuyo propósito común es aportar al fortalecimiento y a la articulación Nación Territorio, partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales y de la consecuente necesidad de materializar los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la política pública para las víctimas.

El transcurso del tiempo en la implementación de esta política ha permitido que estos mecanismos hayan proliferado sin que sea conocido suficientemente por todos los actores nacionales y territoriales la forma en que estos se interrelacionan. Tampoco ha sido lo suficientemente clara la relevancia de estos mecanismos en un proceso de coordinación entre los tres niveles de gobierno, que debe fundamentarse en fuentes de información confiables, que permitan realizar mediciones certeras y tomar acciones consecuentes con dichos resultados.

Sin embargo, a partir de la expedición del decreto que reglamentó la estrategia de corresponsabilidad de la política y estableció la necesidad de realizar su seguimiento,



se ha buscado que estas interrelaciones sean cada vez más coherentes y transparentes para todos los actores involucrados en este complejo proceso de coordinación. Por eso, a continuación, se plantea la forma en que se complementan las fuentes de información, herramientas de medición y las acciones que implementan la Nación y el territorio en desarrollo de sus competencias en el marco de la estrategia de corresponsabilidad de esta política. Lo anterior, producto del diagnóstico realizado por el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial.

El Gráfico No. 1 identifica las fuentes, mediciones, acciones y resultados que se dan en el marco de la implementación y seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas. Este proceso permitirá contar con información suficiente para conocer el comportamiento de los actores nacionales y territoriales en la implementación de la estrategia y tomar las acciones necesarias para fortalecer su contribución al goce de derechos de las víctimas.

Gráfico 1. Modelo de Seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad



Fuente: Ministerio del Interior

Conforme a todo lo anterior, el engranaje del mecanismo de seguimiento se compone de las fuentes de información, las herramientas de medición, los resultados y la interacción de todo lo anterior con otras acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos de la política pública para las víctimas, tales como la regionalización municipalizada de los proyectos de inversión de las entidades nacionales del SNARIV o la estrategia de intervención territorial, principalmente.

## 2.1.3 Fuentes

En la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, algunos mecanismos funcionan como fuentes de información, que son útiles para realizar mediciones y realizar seguimiento. En esta categoría se encuentran: SIGO, el Tablero PAT, el FUT, el RUSICST, la herramienta ESIGNA y las mediciones de SSV.

### 2.1.3.1 Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO)

SIGO coordinado en su operación con los datos de la RNI, es la fuente inicial para la puesta en marcha y posterior seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad, pues al capturar información de necesidades de las víctimas a partir de registros administrativos es la fuente principal con la que se precarga el Tablero PAT.

A partir de esta información, los municipios pueden modificar los datos sobre necesidades de sus víctimas de acuerdo con los registros propios de los que dispongan y puedan soportar. Esto, porque en la fase de planeación de la siguiente vigencia los datos agregados son útiles al municipio como estimativos para facilitar el ajuste anual de su PAT. Sin embargo, con información de SIGO la Unidad para las Víctimas también realiza remisiones administrativas para acceso y ejecución de oferta de las víctimas de manera individual. Por eso, los datos incluidos en las respuestas de las entidades nacionales y territoriales a estas remisiones deben ser coherentes con lo reportado por ellas mismas en el seguimiento a los compromisos realizados en el Tablero PAT.

En efecto, teniendo en cuenta las debilidades en torno a la identificación de necesidades de la población víctima por parte de la mayor parte de las entidades territoriales, se decidió que la información sobre necesidades sería suministrada por la Unidad para las víctimas y precargada al Tablero PAT para la planeación de la vigencia 2017.

Ahora, es importante señalar que la identificación de necesidades y reportes en los sistemas de información se realizan bajo la lógica del mapa de política, el que obedece a las medidas y derechos para la población víctima.

Así, en un primer momento se desarrolló la estrategia para los derechos vinculados con la asistencia para después integrar todo el mapa, esto es aquellos que contribuyen a la reparación, prevención y atención.

En virtud de lo anterior es importante señalar que en el año 2016, se diseñó, desarrolló e implementó el Tablero PAT en la herramienta SIGO, por ende se realizó el proceso de validación de necesidades cargadas en el sistema por cada una de las preguntas de acuerdo con los derechos y las medidas establecidas para esta política (Identificación - Salud - Rehabilitación Psicosocial - Educación - Generación de Ingresos - Seguridad Alimentaria - Reunificación Familiar - Vivienda -Asistencia Funeraria) y también se podían observar en el Tablero los programas caracterizados

en SIGO por las entidades territoriales para cada una de las medidas antes mencionadas.

Adicionalmente, para el precargue de necesidades en el Tablero PAT 2016 -2017 se tuvieron en cuenta diferentes rutas de ingreso como fueron i) Casos especiales ii) Casos jurídicos iii) Ruta regular iv) Mediciones v) Sistemas de Gestión de Víctimas - SGV- y vi) PAARI (Hoy Entrevista Unica de Caracterización)

Ahora bien, según lo establecido en el Decreto 2460 de 2015 en su artículo 2.2.8.3.1.6. Parágrafo 1º, en relación con el Tablero PAT se señala: "La herramienta Tablero PAT estará incorporada en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) definido en artículo 2.2.8.3.8 del presente Decreto, y deberá estar acorde con la elaboración de los planes de acción territorial de que trata el artículo 2.2.8.3.1 del presente Decreto". En el mes de diciembre de 2016 la Unidad para las Víctimas suministró la información necesaria para el desarrollo del módulo de Tablero PAT dentro del RUSICST.

A partir de esa fecha, la Unidad para las víctimas por medio de la herramienta -SIGO- ha suministrado el precargue de necesidades y programas para las vigencias posteriores de la siguiente forma:

- Precargue Planeación 2018: Se suministraron 2.469.463 necesidades de acceso a oferta, en las medidas de Salud – Alimentación - Educación – Generación de Ingresos – Identificación – Reunificación Familiar – Vivienda y Asistencia Funeraria, las cuales fueron identificadas a partir del 1º de agosto de 2016 hasta el día 1º de febrero de 2017. Teniendo en cuenta las diferentes opciones de fuentes de información mencionadas anteriormente. De igual forma se entregó información de 2.359 programas caracterizados en SIGO para precargue de la información en la planeación municipal.
- Precargue Planeación 2019. Se suministraron las necesidades de SIGO para las medidas de Salud – Alimentación - Educación – Generación de Ingresos – Identificación – Reunificación Familiar – Vivienda y Asistencia Funeraria, las cuales fueron procesadas por el sistema hasta diciembre de 2017. En este precargue se adiciono información de la víctima, como nombres, apellidos, tipo de documento y número de documento.

### **2.1.3.2 Tablero PAT**

El Tablero PAT es útil como herramienta de planeación, pero también para la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por lo tanto, la información sobre necesidades que consignan los municipios y sobre compromisos que consignan los tres niveles de Gobierno, es a su vez el insumo principal para la medición de los indicadores de Concurrencia, Subsidiariedad y d Durante el 2017, se mantuvo la estructura de la herramienta por derechos, componentes y medidas dispuestos según el mapa de la política pública de víctimas y sobre esta base se tienen las necesidades de la población víctima como punto de

partida para la identificación de los compromisos de cada nivel de gobierno. A su vez, estos compromisos se traducen en la información precisa y real de las acciones a implementar, las metas propuestas, los programas o proyectos que brindarán los servicios y bienes a la población (oferta institucional), y los recursos presupuestales con los que se cuenta para su implementación. De forma similar al ejercicio que se tuvo en 2016, cada compromiso se define directamente por cada nivel de gobierno de acuerdo con sus competencias, las necesidades identificadas a nivel municipal y los procesos de planeación propios.

La herramienta Tablero PAT, desarrollada conjuntamente entre la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior en el primer semestre 2016, y fue incorporada a la plataforma RUSICST del Ministerio del Interior a finales de 2016 para su operación durante la vigencia 2017 por parte de las entidades territoriales. Para esta vigencia, también se tuvo la incorporación del Tablero PAT a la plataforma e-Signa para para su operación por parte de las entidades del nivel nacional del SNARIV.

Durante el 2017, se mantuvo la estructura de la herramienta por derechos, componentes y medidas dispuestos según el mapa de la política pública de víctimas y sobre esta base se tienen las necesidades de la población víctima como punto de partida para la identificación de los compromisos de cada nivel de gobierno. A su vez, estos compromisos se traducen en la información precisa y real de las acciones a implementar, las metas propuestas, los programas o proyectos que brindarán los servicios y bienes a la población (oferta institucional), y los recursos presupuestales con los que se cuenta para su implementación. De forma similar al ejercicio que se tuvo en 2016, cada compromiso se define directamente por cada nivel de gobierno de acuerdo con sus competencias, las necesidades identificadas a nivel municipal y los procesos de planeación propios.

En el ajuste de la herramienta Tablero PAT se adelantó un plan de trabajo que incluyó la revisión de contenidos, lo que implicó la realización de reuniones entre la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior, y el Departamento Nacional de Planeación, y una serie de reuniones con las entidades del nivel nacional que conforman el SNARIV, y también se avanzó en el ajuste tecnológico de la herramienta Tablero PAT liderados por el Ministerio del Interior, que administra el RUSICST.

Respecto al contenido, de la herramienta Tablero PAT que se puso a disposición de entidades territoriales y nacionales para su diligenciamiento durante el año 2017 para la planeación de la vigencia 2018, se efectuaron ajustes a las preguntas indicativas que inicialmente tenían en cuenta los IGED y la Resolución No. 1126 de 2015 sobre los criterios técnicos de evaluación de la SSV de víctimas de desplazamiento forzado, se desagregó la información de ejes transversales de participación y sistemas de información y se incluyeron algunas preguntas relacionadas con el enfoque étnico, se dividió por medida la información de ayuda humanitaria inmediata y se excluyó el módulo que se tenía para la información de los planes de reparación colectiva mientras se efectúa el ajuste relacionado con la formulación de dichos planes.

Finalmente para el Tablero PAT planeación 2019 que se puso a disposición en diciembre de 2017 para el diligenciamiento durante el 2018, inicialmente por parte

de entidades territoriales, se estableció reducir el número de preguntas indicativas, no manejar más preguntas diferentes entre la identificación de necesidades y la definición de compromisos sino unificarlas, re-agregar la información de ayuda humanitaria inmediata, y mantener los demás ajustes que se tuvo para el Tablero PAT 2018, con la posibilidad que en los reportes de ejecución se tenga la opción de incluir información de derechos, componentes y medidas no incluidos en la planeación.

Este ejercicio se adelantó mientras de forma paralela, se continuó brindando la orientación a las administraciones territoriales para que pudieran ajustar y actualizar los PAT con las ofertas de los otros niveles de gobierno mientras que con entidades nacionales se realizaban ejercicios también de socialización para incorporar en sus planes de acción la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

Con entidades nacionales se efectuaron también reuniones de socialización de la Estrategia de Corresponsabilidad, inicialmente en el mes de marzo de 2017 en el marco del proceso de validación de los criterios de certificación con las entidades del nivel nacional y se les indicó que el Tablero PAT estaba siendo diligenciado por alcaldías y gobernaciones para la planeación de la vigencia 2018, que entre los meses de abril y mayo les sería remitida vía correo electrónico la información cargada por las entidades territoriales. Posteriormente, en el mes de octubre se efectuaron reuniones bilaterales con entidades nacionales en las que se les presentó nuevamente la información diligenciada por municipios y departamentos con el objetivo que definieran sus respectivos compromisos frente a las necesidades identificadas por las entidades territoriales en la herramienta tablero PAT, de acuerdo con cada una de sus competencias.

Adicionalmente, durante el 2017, se ajustaron las preguntas de la herramienta y se incorporaron preguntas que respondieran a la totalidad del mapa de política como también se ajustaron las existentes de conformidad con los resultados obtenidos y el proceso adelantado en la primera vigencia.

A continuación, se presenta el reporte de diligenciamiento de la herramienta Tablero PAT de la vigencia 2017:

Tabla 1 Balance Diligenciamiento Herramienta Tablero PAT 2016-2017

<b>PLANEACION 2017</b>	<b>EJECUCIÓN I-2017</b>	<b>EJECUCIÓN 2017</b>	<b>PLANEACIÓN 2018</b>
<b>(diligenciado en 2016)</b>	<b>(1er semestre 2017)</b>	<b>(Total 2017)</b>	<b>(Diligenciado en 2017)</b>
<b>1.009 alcaldías</b>	1.082 alcaldías	1.087 alcaldías	1062 alcaldías
<b>31 gobernaciones (*)</b>	31 gobernaciones	31 gobernaciones	31 gobernaciones
<b>17 entidades Nacionales</b>	17 entidades Nacionales	17 entidades nacionales	20 entidades Nacionales

Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo 2018

(\*) La gobernación faltante es la de San Andrés y Providencia, teniendo en cuenta la intervención particular que se adelanta con dicha entidad territorial en un ejercicio conjunto con Ministerio del



Interior, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad para las Víctimas y la Gobernación.

## **A. Entidades territoriales**

A cada entidad territorial que ha diligenciado el Tablero PAT se le ha emitido la respectiva retroalimentación identificando y/o aclarando los alcances de la información reportada, primero, con el fin de mejorar y optimizar el proceso al momento de diligenciar esta herramienta en la siguiente vigencia; y segundo, para realizar los ajustes de los Plan de Acción Territoriales. Adicional a la retroalimentación sobre el proceso desarrollado por cada una de las entidades territoriales, se ha realizado la compilación de los compromisos adquiridos por cada uno de los niveles de gobierno para responder a las necesidades de la población víctima en los municipios por cada uno de los derechos. Esta información ha sido entregada a cada administración municipal y departamental a través de fichas informativas, que sirven de insumo para organizar y articular con las diferentes entidades la ejecución de los mismos. Producto de los ejercicios de revisión y análisis de esta información, se pudo observar que los municipios fueron quienes adquirieron mayores compromisos para garantizar el goce de derechos de la población víctima.

A diciembre del 2017, las 32 gobernaciones avanzaron en la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, lo que se evidencia por la expedición de decretos reglamentados al interior de las administraciones departamentales, los criterios establecidos para la focalización de acciones en sus municipios, y la organización administrativa para recoger y reportar información al nivel nacional. Adicionalmente, doscientas alcaldías focalizadas lograron avanzar en la implementación de la Estrategia, lo cual se constata por medio del reporte del Tablero PAT 2017 y su correspondiente seguimiento, la formulación del Plan de Acción Territorial junto con su documento de diagnóstico y el reporte oportuno del RUSICST.

## **B. Entidades del nivel nacional**

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

Esto dio como resultados un total de 29 reuniones bilaterales con entidades nacionales con el objetivo de brindar asistencia técnica frente al diligenciamiento de la herramienta y la recolección de sugerencias de ajuste al instrumento para las vigencias 2018 y 2019.

Adicionalmente en el año 2017, se desarrolló e implemento el módulo Tablero PAT para entidades del nivel nacional en el Sistema de Seguimiento a la Política Pública – Plataforma eSigna, donde se registraron compromisos y reportes de cumplimiento a estos para las vigencias 2017 y 2018, en este proceso se identificó que 17 entidades nacionales tenían competencia en el diligenciamiento de la herramienta. Como se puede detallar en la siguiente tabla, 12 entidades diligenciaron la herramienta Tablero PAT y los 5 restantes dieron respuesta por medio de oficios explicativos de su oferta.<sup>27</sup>

Tabla 2 Entidades nacionales con competencia para diligenciar el Tablero PAT 2017

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

Fuente: Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior.

De las necesidades establecidas por los municipios en el Tablero PAT, que sumaron un total de 8.649.756, tenemos que respecto a las entidades nacionales que registraron sus compromisos en el Tablero PAT nivel nacional,<sup>28</sup> se comprometieron a atender en un 0,83%. Con respecto a la ejecución, se contabilizaron un total de 177.740 acciones adelantadas en las distintas medidas contempladas.

<sup>27</sup> Manifestaron problemas en la estructura de la herramienta que no permitía su diligenciamiento para su caso particular.

<sup>28</sup> Dado que las entidades nacionales informaron su oferta por medio de oficios explicativos, señalando que la herramienta Tablero PAT no está diseñada para soportar su gestión, no es posible medir su intervención con respecto a las necesidades en los términos y unidades de medida que la herramienta Tablero PAT utiliza.

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

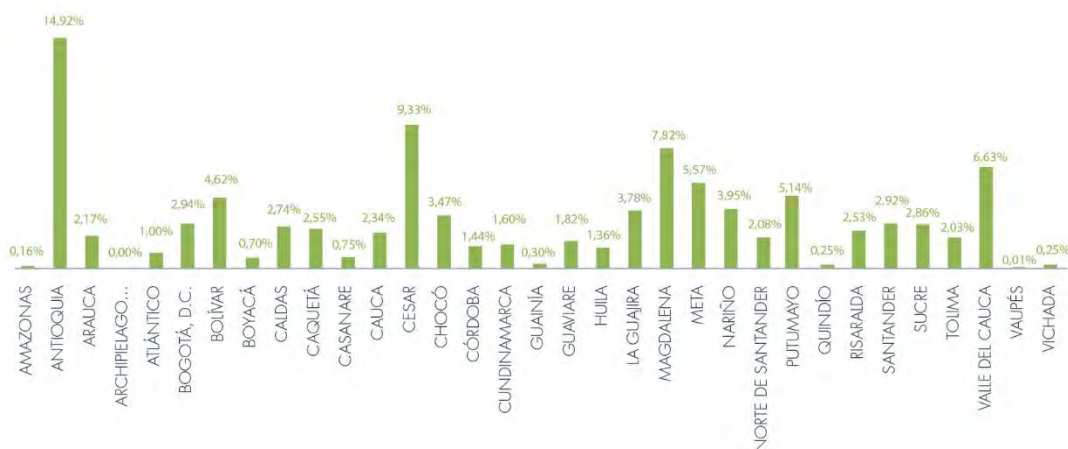
Aunque el mayor déficit, es decir, los compromisos que no fueron asumidos por ninguno de los tres niveles de gobierno se encuentran en el derecho a la vivienda y en los programas de generación de ingresos. Cabe resaltar que lo anterior no significa que no exista oferta para suplir dichas necesidades,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

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

El reto a futuro corresponde a articular el diligenciamiento de los compromisos por parte de los tres niveles de gobierno con otras actividades y herramientas de seguimiento de la política pública de víctimas adicionales, que permita alinear las metas y objetivos y, por ende, a fortalecer los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el mediano y largo plazo en temas relacionados con la atención y reparación integral a las víctimas pero también con el desarrollo económico, social, político y cultural.

Esta actividad se desagregó departamentalmente, tal como se muestra en la gráfica siguiente:

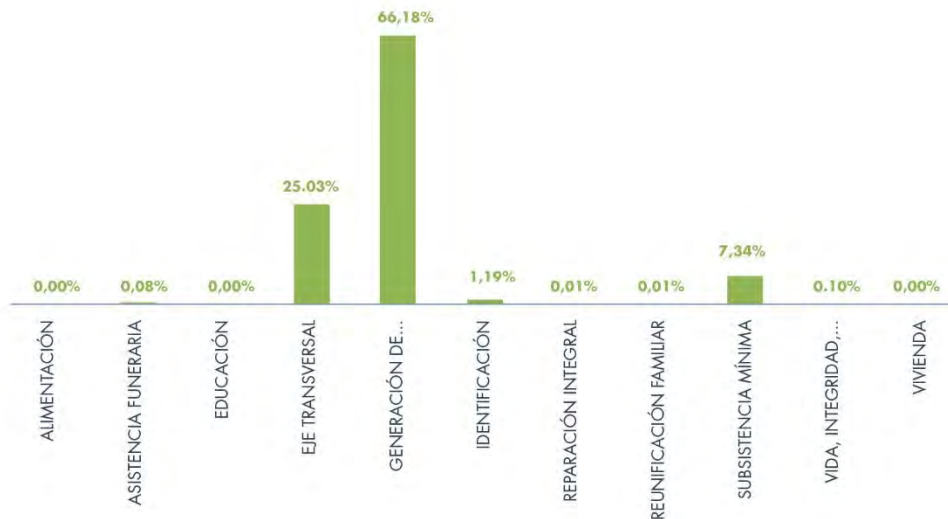
Gráfica 2. Participación de la ejecución nacional por departamento



Fuente: Tablero PAT, Ministerio del Interior

Los compromisos están enmarcados en los derechos de superación de la situación de vulnerabilidad, es decir identificación, salud (incluyendo atención psicosocial), educación, alimentación, vivienda, reunificación familiar y generación de ingresos. Al respecto, la participación de las entidades nacionales en cada uno de los derechos se puede detallar en la siguiente gráfica:<sup>29</sup>

Gráfica 3 Participación de la ejecución nacional por derecho.



Fuente: Tablero PAT, Ministerio del Interior

### C. Insumos del Tablero PAT para aplicar los principios de concurrencia y subsidiariedad

La herramienta Tablero PAT, como fue concebida, permite la recopilación de información necesaria para conocer los compromisos de cada uno de los tres niveles de gobierno en respuesta a las necesidades identificadas de la población víctima.

Las acciones, incluidas en lineamientos entregados a alcaldías y a gobernaciones, incluían la validación de la información reportada en Tablero PAT con las respectivas secretarías y/o entidades descentralizadas, así como la realización de reuniones de trabajo sectoriales de dos o más niveles de gobierno previas a las sesiones de los comités territoriales de justicia transicional.

Con dicha información y la de otras fuentes de información, como la que se recopila de las declaraciones y desplazamientos recientes, así como de compromisos realizados por la nación, se construyeron los indicadores de subsidiariedad y concurrencia; con el objeto de contar con elementos que permitan analizar el grado de corresponsabilidad.

<sup>29</sup> Al igual que en la gráfica anterior, la información consolidada en esta gráfica tiene en cuenta únicamente el diligenciamiento de Tablero PAT, por lo que la información detallada en los oficios y la información sobre derechos cuya competencia no está otorgada a una entidad nacional específica (alimentación, rehabilitación física y reunificación familiar), no puede ser contabilizada en esta gráfica.

A continuación, se resaltan algunos ejercicios también orientados a la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad que se realizaron durante el 2017:

- En el acompañamiento a las gobernaciones se realizaron jornadas de manera conjunta entre el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y en algunas ocasiones con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, en la que se brindaron lineamientos orientados a la reglamentación misma de la Estrategia de Corresponsabilidad al interior de su jurisdicción. Estos lineamientos comprendían cuatro bloques generales: Adecuación institucional, Asistencia técnica, Articulación y Criterios de Priorización. Producto de este ejercicio, se expidieron decretos departamentales de corresponsabilidad por parte de las 32 gobernaciones y que se encuentran en proceso de implementación por parte de cada administración departamental.
- La Unidad para las Víctimas realizó un ejercicio tendiente a ajustar la reglamentación para la entrega del apoyo subsidiario en atención/ayuda humanitaria inmediata con la Resolución No. 1249 de 2016, el cual incluyó los parámetros establecidos en el Decreto 2460 de 2015, el mecanismo de apoyo subsidiario a los departamentos y la información contenida en la herramienta Tablero PAT como uno de los insumos para el estudio técnico para la priorización municipal.
- Se contó con la participación de las entidades nacionales, tales como el Ministerio de Vivienda, Prosperidad Social, SENA, ICBF, Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Restitución de Tierras, en las jornadas de asistencia técnica territoriales realizadas entre Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, de forma articulada con las gobernaciones, durante el año 2017. Dichas jornadas permitieron conocer la oferta de los niveles nacional y departamental para apoyar su efectiva articulación con municipios y distritos. Adicionalmente se extendió la participación a los secretarios de planeación/encargados de las oficinas de planeación de las entidades territoriales con el fin de fortalecer la articulación interna para la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad.
- De manera específica, estas jornadas generaron una serie de insumos que permitió contar con información para la etapa de planeación en la implementación de la política pública de víctimas, para la consulta y verificación de cumplimiento en un (1) criterio: planeación de compromisos en Tablero PAT - 2018.
- Finalmente, en el proceso de certificación de las entidades del nivel nacional se incluyó para la vigencia 2016, el criterio de "Corresponsabilidad" que busca establecer la voluntad de la entidad nacional en participar en esta estrategia. Para la vigencia 2017 se mantuvo el mismo criterio y actualmente está llevando a cabo la revisando de las variables de evaluación.



#### D. Formulario Único Territorial – FUT

El FUT es una fuente fundamental de información tanto para el cálculo de la Fórmula Individualizadora como para la certificación territorial, pues permite determinar la inversión realizada por las entidades territoriales en las víctimas del conflicto, en una vigencia específica. Sus datos son el soporte con el cual se miden los criterios presupuestales de la certificación territorial y la fuente con la que se contrasta la inversión realizada en víctimas en una entidad territorial respecto de las víctimas ubicadas en ellas, para el caso de la fórmula individualizadora.

#### E. Balance de diligenciamiento del FUT

La categoría víctimas del FUT es diligenciada semestralmente por las entidades territoriales, de acuerdo con los siguientes periodos: i) enero – junio y ii) enero – diciembre (acumulado).

A continuación, se presenta el balance del diligenciamiento de la plataforma para los dos reportes correspondientes a la vigencia 2017:

Primer reporte: De los 1101 municipios, 1027 diligenciaron la categoría víctimas del FUT lo que equivale a un 93.3% del total de municipios que reportan sus inversiones en componentes y medidas de la política pública de víctimas. En el caso de los departamentos 31 de ellos hicieron el respectivo reporte, Lo que equivale a 96,8% de gobernaciones que también reportan su inversión para la implementación de la política de víctimas.

Segundo reporte: 1071 municipios reportaron la categoría víctimas, esto quiere decir, que 30 alcaldías no hicieron el reporte acumulado del año 2017, disminuyendo el número frente al reporte anterior que fue de 74. Por su parte, todos los 32 departamentos remitieron la información diligenciada en FUT.

A continuación, se detalla el número de municipios por departamento que reportaron FUT víctimas periodo enero – diciembre 2017.

Tabla 3 Reporte Departamento y municipios – FUT (2017)

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS QUE REPORTARON CONSOLIDADO 2017
AMAZONAS	2
ANTIOQUIA	122
ARAUCA	7
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1
ATLÁNTICO	22
BOGOTÁ, D.C.	1
BOLÍVAR	46
BOYACÁ	123

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS QUE REPORTARON CONSOLIDADO 2017
CALDAS	27
CAQUETÁ	16
CASANARE	19
CAUCA	40
CESAR	24
CHOCÓ	26
CÓRDOBA	27
CUNDINAMARCA	112
GUAINÍA	1
GUAVIARE	4
HUILA	37
LA GUAJIRA	15
MAGDALENA	30
META	29
NARIÑO	58
NORTE DE SANTANDER	39
PUTUMAYO	12
QUINDIO	12
RISARALDA	14
SANTANDER	85
SUCRE	25
TOLIMA	47
VALLE DEL CAUCA	41
VAUPÉS	3
VICHADA	4

Fuente: Elaboración propia a partir del FUT Víctimas -Contaduría General de la Nación, mayo de 2018

#### F. Balance de retroalimentación del FUT

La Unidad para las Víctimas, como lo realiza anualmente, efectuó el proceso de retroalimentación a las 1133 entidades territoriales en cumplimiento del Artículo 2.2.8.3.8. Decreto 1084 de 2015, con la finalidad de monitorear y hacer seguimiento a las inversiones en materia de política pública de víctimas.

En cada uno de estos documentos, se presenta y analiza la información reportada por cada alcaldía y gobernación, estableciendo una serie de recomendaciones frente al diligenciamiento de los respectivos derechos del mapa de política pública de víctimas haciendo énfasis en aquellos que corresponden a competencias de las entidades territoriales. Dichas recomendaciones les permiten verificar la información y desarrollar acciones encaminadas a mejorar el siguiente reporte. Este proceso se realizó a finales del primer semestre de 2017, sobre la base de la información reportada para la vigencia 2016.

### **2.1.3.3 Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación Y Seguimiento Territorial (RUSICST)**

El RUSICST, principalmente en su componente general que no involucra al Tablero PAT, ofrece información sobre la gestión territorial para el diseño, implementación, evaluación y seguimiento a la política pública de víctimas, que se convierte en insumo para la medición de los Indicadores de Coordinación Nación Territorio y el Índice de Capacidad Territorial, los cuales se explicarán más adelante. Igualmente recaba los soportes con los que las entidades territoriales demuestran el cumplimiento de criterios para la certificación territorial.

Como se ha advertido en informes anteriores, el reporte RUSICST debe ser diligenciado por alcaldías y gobernaciones de manera semestral, indicando las acciones adelantadas por la administración local en las diferentes etapas de política pública (diseño, implementación, evaluación y seguimiento) para cada una de las secciones temáticas del reporte: i) Dinámica del Conflicto Armado, ii) Comité de Justicia Transicional, iii) Plan de Acción Territorial, iv) Participación de las Víctimas, v) Articulación, vi) Retorno y Reubicación y vii) Adecuación Institucional.

En el reporte correspondiente al primer semestre de 2017, el 100% de las alcaldías ingresó a la plataforma y diligenció información; de estas, 1.092 iniciaron el proceso de formulación de un Plan de Mejoramiento con base en las debilidades identificadas, de los cuales 1.085 finalizaron su formulación y enviaron el reporte. Con respecto a las gobernaciones, el 100% realizó el reporte de información junto con el Plan de Mejoramiento.

Para el segundo semestre de 2017, nuevamente se tuvo información del 100% de las alcaldías, de las cuales 1.085 avanzó hasta el proceso de formulación del Plan de Mejoramiento y de estas, 1.080 lo finalizaron junto con el reporte.

### **2.1.3.4 Plataforma E-Signa**

E-Signa al ser la herramienta en la que se realiza seguimiento al comportamiento de las entidades nacionales del SNARIV en la implementación de la política de víctimas, aporta a la verificación de los soportes con los que se miden los criterios de la certificación nacional. Adicionalmente juega un papel relevante en el proceso de regionalización municipalizada de los proyectos de inversión de las entidades nacionales, pues a través de ella la Unidad para las Víctimas realiza la certificación de estos proyectos.

#### **A. Balance del funcionamiento de E- Signa durante el año 2017**

Adicional a la información sobre el Tablero PAT, la certificación de la regionalización indicativa de los proyectos de inversión de entidades nacionales y la certificación del aporte de las entidades nacionales al goce efectivo de derechos, los cuales serán tratados en otros capítulos de este informe, la herramienta E-Signa registra las actividades concernientes con los planes de acción y de fortalecimiento de las

entidades nacionales. A continuación, se presenta un balance de la información correspondiente a la vigencia 2017.

Planes de Acción. Durante el 2017, la Subdirección de Coordinación Técnica del SNARIV, en articulación con la Subdirección de Coordinación Nación – Territorio, formuló y socializó el documento de lineamientos para la formulación del plan de acción orientado a víctimas de las entidades del nivel nacional. Este documento incluyó la recomendación: “Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno”, en la que se propusieron acciones dirigidas a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad en temas como planeación, flexibilización de la oferta y Tablero PAT.

A partir de dichos lineamientos, en la vigencia se formularon 36 planes de acción, de los cuales 9 incluyeron acciones orientadas a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad. Dichos planes pertenecen a las siguientes entidades:

- Agencia de Desarrollo Rural
- BANCOLDEX
- Centro Nacional de Memoria Histórica
- Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Ministerio del Interior
- Ministerio del Trabajo
- Policía Nacional
- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Unidad para las Víctimas

Planes de Fortalecimiento Institucional. En el año 2017, Unidad para las Víctimas adelantó el proceso de verificación y ajuste a los Planes de Fortalecimiento Institucional 2015 – 2018 en el marco de lo señalado en el Decreto 2460 de 2015, el Auto 373 de 2016 y las recomendaciones de la Comisión de seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas 2015 – 2016. Como resultado de esta actividad se analizaron y retroalimentaron 30 Planes de Fortalecimiento.

### **2.1.4 Mediciones**

Las anteriores fuentes son los insumos con los cuales se realizan mediciones específicas, que tienen el propósito de producir resultados frente al cumplimiento de los objetivos de la política pública de víctimas. A continuación, se describe la utilidad de cada una de las mediciones que se realizan en el marco de la Estrategia de Corresponsabilidad.

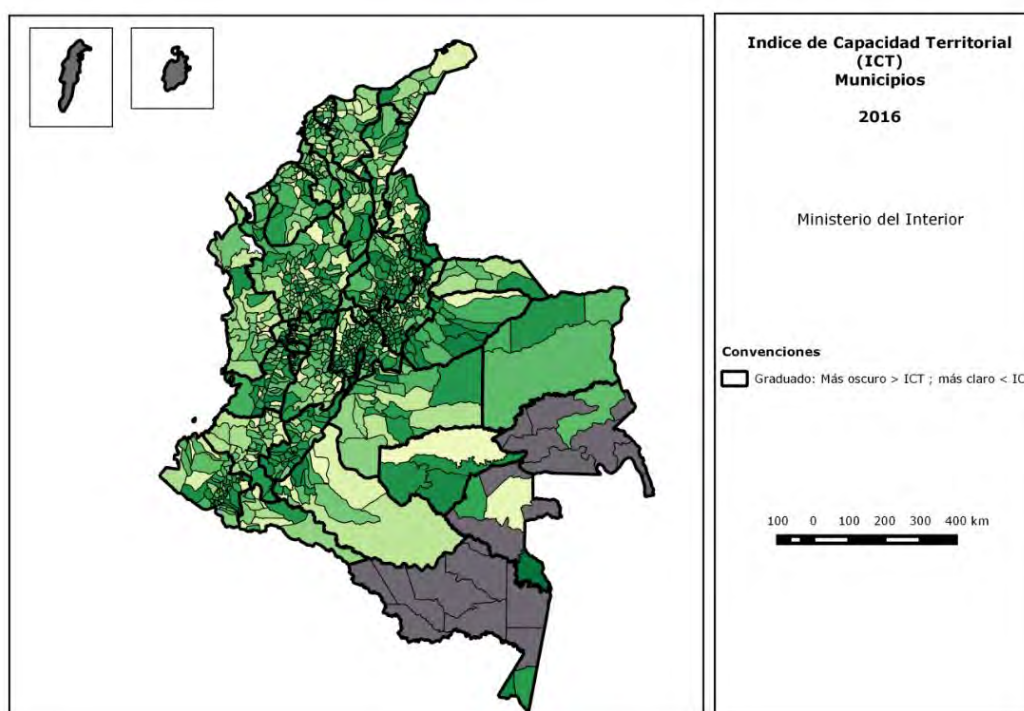
Es importante aclarar que las mediciones se realizan con la información reportada en la vigencia anterior, así entonces los cálculos realizados en 2017 corresponden a la información reportada en 2016.

### 2.1.4.1 Índice de Capacidad Territorial

El Índice de Capacidad Territorial - ICT es útil como insumo para focalizar acciones de fortalecimiento y oferta de parte de las entidades nacionales. Esto, en respuesta a las solicitudes que ha realizado la Corte Constitucional para que la Nación enfoque sus esfuerzos en las entidades territoriales con capacidades más bajas. Adicionalmente se utilizó como criterio para la delegación de competencias y el diseño de la estrategia de asistencia técnica diferenciada.

A partir de la medición realizada a nivel nacional y del resultado final que arroja la ponderación de cada uno de los componentes de Insumos y Gestión, se presenta a continuación un mapa ilustrativo que muestra los municipios con la mejor evaluación del índice en un tono más oscuro, contrario al más claro que indica aquellos que cuentan con una menor puntuación:

Mapa 1. Índice de Capacidad Territorial, 2016.



Fuente: Índice de Capacidad Territorial - ICT, 2016.

Así mismo, nuevamente de menor a mayor, se presenta a continuación los 10 municipios con menor puntuación en el Índice de Capacidad Territorial de 2016:

Tabla 4. Municipios con menor puntaje ICT, 2016

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ICT 2016
Nariño	Francisco Pizarro	0,04
Nariño	La Tola	0,05
Boyacá	Tutazá	0,07
Boyacá	Cútiva	0,07



Chocó	Río Iro	0,09
Antioquia	Sopetrán	0,10
Magdalena	Santa Ana	0,10
Cundinamarca	El Rosal	0,11
Córdoba	Chimá	0,11
Boyacá	Chíquiza	0,11

Fuente: Índice de Capacidad Territorial - ICT, 2016.

Por otra parte, se realizó una categorización del desempeño institucional a partir de la puntuación asignada a cada entidad territorial. De esta manera, se entiende que la entidad cuenta con un desempeño BAJO si la calificación de sus capacidades ésta entre los 0 y 0,4 puntos, INTERMEDIO si la calificación corresponde entre los 0,4 y 0,7 puntos y ALTO si la evaluación se encuentra entre los 0,7 y 1 puntos.

Los resultados de la categorización del desempeño institucional para el año 2016 es la siguiente:

Tabla 5 Categorización, ICT – Ciudades capitales, 2016.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ICT 2016
Guaviare	San José del Guaviare	BAJO
Vaupés	Mitú	BAJO
Putumayo	Mocoa	BAJO
Chocó	Quibdó	BAJO
Arauca	Arauca	BAJO
La Guajira	Riohacha	BAJO
Magdalena	Santa Marta	BAJO
Bolívar	Cartagena	INTERMEDIO
Cesar	Valledupar	INTERMEDIO
Guainía	Inírida	INTERMEDIO
Vichada	Puerto Carreño	INTERMEDIO
Tolima	Ibagué	INTERMEDIO
Amazonas	Leticia	INTERMEDIO
Valle del Cauca	Cali	INTERMEDIO
Huila	Neiva	INTERMEDIO
Nariño	Pasto	INTERMEDIO
Quindío	Armenia	INTERMEDIO
Santander	Bucaramanga	INTERMEDIO
Caldas	Manizales	INTERMEDIO
Atlántico	Barranquilla	INTERMEDIO
Caquetá	Florencia	INTERMEDIO
Norte de Santander	Cúcuta	ALTO
Meta	Villavicencio	ALTO
Antioquia	Medellín	ALTO

Fuente: Índice de Capacidad Territorial - ICT, 2016

Por último, con el fin de hacer una revisión sobre los hallazgos generales de la medición, se calculó el promedio de puntaje de ICT por departamento, para luego medir el promedio a nivel nacional:

Tabla 6 Promedio puntuación ICT departamental, 2016.

DEPARTAMENTO	ICT PROMEDIO
Cauca	0,41
Putumayo	0,43
Chocó	0,43
La Guajira	0,44
Risaralda	0,44
Sucre	0,45
Córdoba	0,45
Guaviare	0,45
Magdalena	0,45
Cesar	0,45
Bolívar	0,45
Atlántico	0,46
Nariño	0,46
Cundinamarca	0,46
Boyacá	0,46
Tolima	0,47
Caquetá	0,47
Norte de Santander	0,47
Guainía	0,47
Valle del Cauca	0,47
Casanare	0,47
Antioquia	0,47
Arauca	0,47
Huila	0,48
Vaupés	0,48
Santander	0,48
Meta	0,50
Caldas	0,50
Quindío	0,51
Vichada	0,56
Amazonas	0,65

Fuente: Índice de Capacidad Territorial - ICT, 2016

Lo anterior indica que al agregar la información por departamento, los resultados muestran una capacidad institucional BAJA e INTERMEDIA, pues la mayoría estos departamentos poseen una calificación por debajo de 0,4 y tan sólo cinco de ellos muestran una evaluación por encima de los 0,5. Por lo tanto, la mayoría del país se encuentra en condiciones institucionales que evidencian la necesidad de un fortalecimiento institucional para la adecuada implementación de la política pública de víctimas en cada uno de sus territorios.

#### 2.1.4.2 Formula Individualizadora

Esta medición fue ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, y posteriormente se incluyó en la estrategia de corresponsabilidad a partir del decreto 2460 de 2015, hoy incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación No. 1084 de 2015. Tiene el objetivo de identificar

qué entidades territoriales, a pesar de presentar una situación crítica en materia de desplazamiento forzado (o víctima), y de contar con suficiente capacidad de inversión, no están ejecutando inversiones suficientes en esta población.

Para el año 2017, el Departamento Nacional de Planeación presentó una nueva metodología para la medición de la fórmula individualizadora con tres objetivos. Primero, utilizar nuevas fuentes de información, con las que antes no se contaba, especialmente sobre la ubicación de la población desplazada y víctima. Segundo, se simplificó el cálculo, haciendo un ejercicio menos complejo para la aplicación y mejor entendimiento para las entidades territoriales. Tercero, se comparan municipios bajo una óptica de reducir brechas entre aquellos que comparten características similares, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país [Paz, Equidad, Educación]” 2014-2018.

Los resultados indican que un total de 187 municipios presentan una situación crítica de desplazamiento, 267 tenían suficiente capacidad de inversión, y 596 presentan un nivel bajo de inversión frente a la población desplazada. En conjunto, 15 municipios cumplían las tres características, por lo que se denominan como “concernidos”.<sup>30</sup>

La Tabla siguiente enlista estos 15 municipios, los cuales se encuentran en los departamentos de Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Magdalena, Meta, Santander, Sucre y Putumayo.

Tabla.7. Resumen total de municipios concernidos por departamento.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAQUETA	BELEN DE LOS ANDAQUIES
CAUCA	CALOTO
CESAR	CHIRIGUANA
CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO
CORDOBA	MONTELIBANO <sup>(1)</sup>
CHOCO	BAGADO
CHOCO	BOJAYA
CHOCO	CARMEN DEL DARIEN
MAGDALENA	REMOLINO
META	PUERTO GAITAN
META	PUERTO RICO
SANTANDER	SABANA DE TORRES
SUCRE	COLOSO
SUCRE	LOS PALMITOS
PUTUMAYO	VILLAGARZON

Fuente: Departamento Nacional de Planeación- GPE y DDTS, 2017.

<sup>30</sup> Estos pueden ser consultados en la página web del Departamento Nacional de Planeación: (vía Internet) <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Formula%20Individualizadora%20-%202016.pdf>

Adicionalmente, los resultados muestran que hay 9 departamentos con alta capacidad de inversión, 12 con una situación crítica en materia de desplazamiento y 13 con bajos niveles de inversión en población desplazado. Los departamentos de Antioquia, Meta y Arauca cumplen con los tres criterios y por lo tanto se denominan concernidos.

Los resultados de la **Fórmula Individualizadora** han permitido a la Procuraduría General de la Nación iniciar procesos preliminares y en algunas oportunidades investigaciones disciplinarias a exmandatarios locales de las entidades territoriales que han resultado concernidas en algunas de las vigencias.

### 2.1.4.3 Indicador de Concurrencia

Su propósito es medir el comportamiento del principio de concurrencia en el marco de la política pública para las víctimas, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población beneficiaria de esta política.

Para el cálculo del indicador se utiliza como fuente de información el reporte de necesidades, compromisos y avances de las entidades territoriales y nacionales en el Tablero PAT. En primera instancia, los municipios reportan sus necesidades a partir de una serie de preguntas indicativas que abarcan el mapa de la política de víctimas. A partir de la identificación de esas necesidades, en etapa de planeación los municipios, departamentos y entidades nacionales reportan sus compromisos. Posteriormente, en etapa de ejecución, los mismos niveles de gobierno reportan sus avances para estas mismas necesidades.

Usando esta información se construyen dos variables. La primera indica el porcentaje de cada necesidad que es atendida por los tres niveles de gobierno en su conjunto. Esto es, a partir de los compromisos asumidos por cada nivel de gobierno, determinar cuánto se logró cubrir de cada necesidad. La segunda variable requirió una definición conceptual de qué niveles de gobierno deberían concurrir en cada necesidad según sus competencias. A partir de este análisis, se identificó que en algunas necesidades no hacía falta concurrir pues eran de competencia exclusiva, en otras debían concurrir sólo dos niveles de gobierno y en otras los tres. Usando como base esta definición conceptual, se calculará qué porcentaje de los niveles de gobierno que debían concurrir para atender cada necesidad efectivamente lo hicieron. De este proceso se excluyen aquellas necesidades en las que se identificó que no debía haber concurrencia.

Aunado a lo anterior, es relevante destacar que, en atención a lo señalado por las entidades del orden nacional tanto por su planeación como ejecución, el Tablero PAT constituye tan solo un insumo pero no recopila en su totalidad el compromiso de la nación con el territorio, lo que demanda que en este proceso de implementación de la estrategia se siga ajustando el indicador con el objetivo de lograr los mayores insumos que reflejen efectivamente el compromiso de la nación con el territorio.

#### 2.1.4.4 Indicador de Subsidiariedad

Su objetivo es medir el comportamiento del principio de subsidiariedad en materia de Atención Humanitaria Inmediata, brindado desde la Nación hacia los municipios, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad existente entre los niveles de gobierno, para la garantía de derechos de la población víctima del conflicto armado.

La medición se realizará a los municipios que requirieron apoyo en Atención Humanitaria Inmediata durante una determinada vigencia, con el propósito de establecer la cobertura del apoyo subsidiario brindado desde la Nación hacia los municipios. El cálculo del indicador permitirá analizar la efectividad de la utilización del apoyo subsidiario de los municipios, identificar la precisión del estudio de focalización y orientar el apoyo subsidiario sobre otros municipios. Igualmente, se podrá desagregar el indicador a nivel departamental con el objetivo de orientar la necesidad de financiación de las carencias identificadas en los municipios de cada departamento.

#### 2.1.4.5 Indicadores de Coordinación Nación Territorio - ICNT

Hacen parte del sistema integral de seguimiento y evaluación que debe coordinar la Unidad para las Víctimas conforme al Decreto 1084 de 2015 y permitirán identificar los principales retos en materia de coordinación, especialmente en cuanto a la intervención de los departamentos y la Nación en los municipios. En este sentido, los indicadores son el mecanismo de seguimiento que expone el panorama nacional y territorial en términos de coordinación, y una vez medidos, permitirán evidenciar los avances y retrocesos existentes en los diferentes niveles, con el fin de señalar alertas para que las entidades mejoren su gestión y se logren articular dentro del SNARIV.

### 2.1.5 Certificación

#### 2.1.5.1 Síntesis de la metodología utilizada para la certificación nacional y territorial

De acuerdo con lo señalado en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas, como entidad coordinadora del SNARIV, es la encargada de diseñar y aplicar el instrumento de certificación, orientado a evaluar la contribución de las entidades para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima a la verdad, justicia y reparación integral con una periodicidad anual.

La **Certificación Nacional** deriva en los resultados de la contribución de las entidades nacionales al goce de derechos de las víctimas, y estos pueden ser usados como incentivo positivo o negativo en la implementación de la política.

Desde el año 2012, la certificación de entidades del nivel nacional se ha trabajado para convertirla en un proceso sistemático de supervisión a la implementación de la política de víctimas del conflicto armado; buscando el compromiso institucional de



las 37 entidades participantes para dar cumplimiento a lo señalado en la normatividad vigente y para propiciar la voluntad política para acoger las recomendaciones y sugerencias realizadas por la Unidad para las Víctimas en cada vigencia fiscal con respecto al desarrollo de planes, programas y proyectos que contribuyan al goce efectivo de los derechos de las víctimas.

El proceso de certificación da como resultado la ubicación de cada entidad en una de las siguientes categorías, de acuerdo con la corresponsabilidad entre las acciones adelantadas y las competencias señaladas en el marco jurídico y normativo: cumplimiento, avance, estancamiento o incumplimiento por retroceso injustificado, negligencia o falta de voluntad manifiesta.

La certificación que se está adelantando en 2018 en el marco de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras con respecto a la gestión de la vigencia 2017, se enfoca en la evaluación de cuatro ejes temáticos: i) Planeación estratégica y presupuestal, ii) Ejecución de acciones de implementación, iii) Seguimiento Indicadores Plan Nacional de Desarrollo y CONPES y iv) Ejes transversales <Participación, Sistemas de Información y Enfoque Diferencial>. Así mismo, estos ejes se conforman de los siguientes diez criterios:

- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Gestión de oferta
- Participación
- Sistemas de información
- Enfoque diferencial
- Reparación integral
- Corte Constitucional
- Resultados de avance en la implementación de la política pública: indicadores PND y CONPES
- Estrategia de corresponsabilidad
- Regionalización

Dichos ejes están siendo evaluados actualmente para adelantar la certificación correspondiente a la vigencia 2017, así mismo durante el 2018 se revisará a fondo dicha metodología para realizarle nuevos ajustes estratégicos y asegurar así una mayor relación entre el proceso de certificación y la estrategia de corresponsabilidad, así como una producción de resultados efectivos para las víctimas.

La **Certificación Territorial** ha tenido por objeto medir la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos de las víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral. En ese sentido los resultados que se han venido presentando en los últimos cuatro años han servido para que las entidades territoriales puedan identificar sus avances, fortalezas, debilidades y oportunidades frente a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y al Gobierno nacional le permite identificar en que componente de la política pública requiere fortalecimiento por parte de las entidades del SNARIV.

La Unidad para las Víctimas ha certificado las entidades territoriales en cinco oportunidades en las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, y próximamente se emitirán los resultados de la certificación 2017. Lo anterior bajo las funciones que le otorga la Ley 1448 de 2011, en especial el artículo 168.

Cada año se han venido modificando los criterios con los cuales se mide la contribución de las entidades en el goce efectivo de los derechos de las víctimas en la determinada vigencia; debido a que los factores de medición deben responder a la evolución inherente de la implementación de la Ley de Víctimas.

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

En la vigencia 2013, la metodología se centró propiamente en la implementación de la política pública para víctimas. Se midieron quince (15) criterios divididos en cuatro grupos temáticos: i) Coordinación nación-territorio, ii) Participación, iii) Sistemas de Información, iv) Retornos y v) Reubicaciones, de esta manera se agruparon acciones relacionadas con el avance en la implementación de la Ley de Víctimas en el territorio, teniendo en cuenta las competencias de las entidades territoriales.

Por su parte la certificación en el 2014 tuvo como énfasis la consolidación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. El proceso midió el avance de las acciones adelantadas por las entidades territoriales dirigidas a implementar la política pública de víctimas, en comparación con lo realizado en el año 2013. Los criterios medidos fueron 41, los cuales se dividieron en 10 grupos temáticos, de acuerdo con sus características comunes, estos fueron: i) Coordinación nación territorio, ii) inversión en víctimas, iii) participación, iv) sistemas de información, v) retornos y reubicaciones, vi) reparación colectiva, vii) restitución de tierras, viii) prevención, ix) asistencia y atención y x) Asuntos étnicos.

En el caso de la certificación de la vigencia 2015 se recopilaron criterios de las anteriores vigencias y se incorporaron otros relacionados con el último año de las administraciones municipales y departamentales, quienes iniciaron su periodo de gobierno en 2012 y con la contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad. En total los criterios que integraron esta medición fueron 61, divididos en 9 grupos temáticos de acuerdo con sus características comunes. Estos grupos fueron: i) Coordinación nación territorio, ii) inversión en víctimas, iii) participación, iv) prevención, v) gestión de oferta, vi) reparación integral, vii) cumplimiento Decretos Ley-étnicos, viii) enfoque diferencial y ix) sistemas de información.

La certificación realizada para el año 2016 contiene variables de acuerdo con la fase de implementación de la Ley y tuvo en cuenta los cambios de los gobiernos locales,

por ello su objetivo fue el de revisar la incorporación de la política pública de víctimas en la planeación para el nuevo cuatrienio de las entidades territoriales, al tiempo que la consecución en la implementación de ésta, para continuar atendiendo y reparando integralmente a la población víctima presente en cada territorio. Se contó en esta oportunidad con un total de 62 criterios agrupados en los mismos nueve grupos temáticos que se adoptaron en la vigencia del 2015.

Para la certificación territorial 2017, se cuenta con un agregado de herramientas de medición, y un enfoque hacia la implementación de la política pública de víctimas, fortaleciendo las instancias de participación, las herramientas de planeación, la efectiva inversión y demás medidas en materia de prevención, asistencia y atención y reparación integral a las víctimas. Estas acciones hacen referencia a competencias de las entidades territoriales en conjunto con los demás niveles de Gobierno en el marco de la corresponsabilidad, para contribuir a la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

El proceso de certificación cuenta con las siguientes fases: i) Definición de criterios y socialización, ii) revisión de fuentes e insumos, iii) entrega de resultados preliminares a las Entidades Territoriales, iv) periodo de réplica y revisión por parte de la Unidad y v) resultados definitivos a las Entidades Territoriales.

Los componentes para esta vigencia se relacionan con: 1). Fortalecimiento institucional, 2). Atención y Asistencia, 3). Inversión en víctimas, 4). Reparación Integral (individual y colectiva), 5). Participación de las víctimas, 6). Prevención, 7). Sistemas de Información y 8) Enfoque Diferencial.

Por su parte se definieron 24 criterios de acuerdo con los componentes relacionados anteriormente.

*Tabla 8 Componentes y criterios de evaluación de la certificación 2017*

COMPONENTE	CRITERIO
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	Seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas en el territorio en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional – CTJT
	Actualización del Plan de Acción Territorial (PAT) en el CTJT
	Ejecución de los compromisos diligenciados en el Tablero PAT vigencia 2017
	Planeación de compromisos en el Tablero PAT vigencia 2018
	Presencia de los municipios en los comités departamentales ampliados a los que fueron citados
	Asistencia técnica del departamento a los municipios de su jurisdicción para implementar la política pública de víctimas
<b>ATENCIÓN Y ASISTENCIA</b>	Participación de la entidad territorial en el funcionamiento de la infraestructura para la atención y orientación a la población víctima

COMPONENTE	CRITERIO
<b>INVERSIÓN EN VÍCTIMAS</b>	Inversión per-víctima (Inversión en cada víctima que habita en el municipio o departamento)
	Inversión realizada en cada víctima de su territorio, igual o superior a la inversión mínima esperada
<b>PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS</b>	Apoyo de la entidad territorial al funcionamiento de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas
	Respuesta a la Mesa de Participación sobre propuestas de política pública
<b>PREVENCIÓN</b>	Coordinación medidas de prevención para mitigar el riesgo informado por el Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo
<b>PREVENCIÓN</b>	Implementación/activación del plan de contingencia como mínimo para emergencias masivas por el conflicto Más de 10 familias o más de 50 personas afectadas por un mismo hecho, en un mismo tiempo y lugar (por ejemplo, desplazamientos masivos, atentados terroristas, entre otros).
<b>ATENCIÓN Y ASISTENCIA</b>	Efectividad de la gestión realizada en 2017 a partir de las solicitudes de acceso a oferta de competencia de la entidad territorial remitidas por la Unidad para las Víctimas
	Incluir en el SIGO programas y/o proyectos para medidas diferentes a salud y educación
<b>REPARACIÓN INTEGRAL (INDIVIDUAL Y COLECTIVA)</b>	Socialización de los conceptos finales de las condiciones de seguridad necesarias para los procesos de Retorno o Reubicación en el marco del CTJT durante la vigencia 2017
	Implementación de las medidas definidas en los planes de retornos y reubicaciones en el marco de las competencias territoriales
	Avance en la implementación de las medidas que se encuentran en los planes de Reparación Colectiva que son competencia de la entidad territorial
	Avance en el cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras promulgadas hasta el 30 de septiembre de 2017
	Implementación de programas y proyectos para la atención y acompañamiento psicosocial a la población víctima diferentes al PAPSIVI
	Ejecución de las medidas de satisfacción en el territorio en la vigencia 2017
<b>ENFOQUE DIFERENCIAL</b>	Acciones ejecutadas para prevenir el reclutamiento forzado de jóvenes por parte de actores ilegales.
<b>SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>	Remisión a la Unidad para las Víctimas de las bases con los beneficiarios de los programas y proyectos de la entidad territorial en 2017
	Implementación de la Estrategia Integral de Caracterización de la Red Nacional de Información por parte de la Entidad Territorial. Realización de la caracterización de la población víctima con herramientas propias de la entidad territorial

Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo de 2018

Estos criterios pueden ser de tipo obligatorio u opcional y de gestión o impacto.<sup>31</sup> Teniendo en cuenta la importancia de cada criterio, se ha asignado un puntaje de hasta 3, 4, 5 y 6 puntos, de la siguiente manera:

Tabla 9 Puntajes de evaluación para Certificación 2017

PUNTAJE	DESCRIPCIÓN
6	Establecido para aquellos criterios que son obligatoriedad e impacto pero que además reflejan un componente de eficiencia en la inversión, de acuerdo con la capacidad presupuestal y administrativa.
5	Asignado a los criterios que cumplen la dupla de obligatoriedad e impacto, incluyendo la importancia en la participación de las víctimas y el apoyo dado por la entidad territorial para este fin.
4	Correspondiente al componente de obligatoriedad y a su vez el de gestión.
3	Determinado en los casos en los que el criterio evaluado es de opcional cumplimiento ya sea de gestión o impacto. Como reconocimiento a la gestión realizada, sin desatender las competencias de carácter obligatorio.

Fuente: Unidad para las Víctimas.

Los pesos de los criterios podrán asumir valores categóricos y ser expresados numéricamente de forma nominal o de intervalo. De esta forma, un criterio o variable podrá ser nominal cuando sus posibles valores sean “cumple” o “no cumple” o podrá ser de intervalo cuando sus posibles valores tengan una ordenación y los resultados podrán estar dentro de una escala de valores intermedios.

Para cumplir con la evaluación de forma objetiva, el proceso de certificación cuenta para su validación con una serie de soportes que dan cuenta de la implementación de la política pública de víctimas en los territorios. En ese sentido los criterios de evaluación son valorados de conformidad con la información suministrada y revisada tanto en fuentes de información como en documentos que constituyen insumos.




Las fuentes de información son los instrumentos de consulta o búsqueda de la información reportada por las entidades territoriales que dan cuenta del cumplimiento de las competencias legales, estas fuentes pueden ser el RUCSICST, el Tablero PAT, el FUT, entre otros. Por su parte los insumos constituyen documentos o soportes que son producidos directamente por las entidades territoriales y dan cuenta del cumplimiento con cada uno de los criterios valorados y que son cargados en los sistemas de información, como son las Actas de los Comités de Justicia Transicional.

Los resultados de la certificación se muestran en una escala de Alto, Medio, y Bajo, de la siguiente manera:

<sup>31</sup> **La Gestión** es entendida por las acciones que promueven la garantía de los derechos de las víctimas pero que por sí solas no las garantizan. Por su parte **el Impacto** redundante en funciones normales de la entidad territorial, que tienen una afectación directa en la población víctima y evidencian un cambio en sus condiciones.



Tabla 10 Interpretación de los rangos de resultados de la certificación 2017

CONTRIBUCIÓN		INTERPRETACIÓN
NIVEL	INTERVALO 0 %	
ALTO: 	> 80%	La entidad territorial evidencia una contribución significativa en la implementación de la política pública de víctimas, refleja compromiso y cumplimiento de competencias, ejecutadas acertadamente a través de planes, programas y proyectos; se recomienda sostener el resultado en las siguientes vigencias.
MEDIO 	> 60% ≤ 80%	La entidad territorial demostró contribución en las acciones de implementación de la política pública de víctimas; pero debe revisar y fortalecer las acciones a través de planes, programas y proyectos en las medidas y componentes que se le indican en la evaluación de resultados registrados en el anexo técnico de la certificación obtenida.
BAJO 	>0% ≤ 60%	Este resultado refleja que, en atención a las competencias señaladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, debe revisar sus planes, programas y proyectos y establecer mecanismos de acción inmediata para mejorar su contribución en la implementación de la política pública de víctimas, que refleje el debido cumplimiento en la atención integral a las víctimas del conflicto armado ubicadas en el municipio.

Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo de 2018

Con los resultados preliminares se remite a cada entidad territorial vía correo electrónico, para que sean revisados y si solicitan replica deben realizarla mediante oficio. Es importante mencionar que las solicitudes de aclaración no implicarán que las entidades envíen documentos adicionales, puesto que deberán estar orientadas a solicitar la revisión de los soportes y/o reportes que fueron diligenciados dentro de los plazos establecidos por la Unidad para las Víctimas y la normatividad vigente, a través de las herramientas destinadas para el efecto. Luego de revisada la trazabilidad se responderá si la solicitud de aclaración es válida para realizar los cambios en la valoración y medición que conlleven a obtener diferente resultado o por el contrario no es válida y por lo tanto no habrá cambios.

Los resultados definitivos de la certificación territorial 2017 se esperan emitir hacia el mes de julio de 2018, una vez se tengan los resultados preliminares y haya transcurrido el periodo de réplica por parte de las entidades territoriales, con la respectiva respuesta por parte de la Unidad para las Víctimas.

Con este último procedimiento se cerraría el ciclo para la medición de la contribución de las entidades del orden territorial al goce efectivo de los derechos de las víctimas para la vigencia 2017.

### 2.1.5.2 Insumos del Tablero PAT para la Certificación

Para la Certificación Territorial 2017, teniendo en cuenta que corresponde a la primera vigencia en la que se implementa la Estrategia de Corresponsabilidad, fue primordial algunos de los insumos reportados en Tablero PAT, convirtiéndose en fuente de consulta y verificación de la información para uno de los 24 criterios que fueron definidos para la certificación 2017, cuyo resultado mide la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos con la implementación de la política pública de víctimas.

### 2.1.5.3 Insumos del FUT para la certificación territorial

El Formulario Único Territorial es un insumo para la medición de los criterios presupuestales de la certificación territorial, para ello se tienen en cuenta la Categoría Gastos de Inversión y la Categoría Víctimas 1, información que permite evidenciar el nivel de inversión que realizan las entidades territoriales en determinada vigencia, tomando como referencia la población total y el número de víctimas del conflicto armado en el municipio.

Con la información anteriormente mencionada se realiza el cálculo de los criterios "inversión per-víctima" e "inversión mínima esperada". Esto quiere decir que para la medición se toma la información acumulada correspondiente al corte 31 de diciembre, específicamente lo reportado en la variable de compromisos que evidencia la ejecución de los recursos.

### 2.1.5.4 Insumos del RUSICST para la certificación territorial

El RUSICST, principalmente en su componente general que no involucra al Tablero PAT, ofrece información sobre la gestión territorial para el diseño, implementación y seguimiento a la política pública de víctimas, que se convierte en insumo para la medición de los ICNT y el Índice de Capacidad Territorial, que se explicará más adelante. Igualmente recaba los soportes con los que las entidades territoriales demuestran el cumplimiento de criterios para la certificación territorial.

Para la Certificación Territorial 2017 fue primordial algunos de los insumos reportados en RUSICIST, convirtiéndose en la principal fuente de consulta y verificación de la información para 17 de los 24 criterios que fueron definidos para la certificación 2017, cuyo resultado mide la contribución de los departamentos, distritos y municipios al goce efectivo de los derechos con la implementación de la política pública de víctimas.

Los insumos aportaron información para cada etapa de la implementación de la política pública de víctimas, así:

En Planeación: fue importante para la consulta y verificación de cumplimiento en dos (2) criterios: actualización del PAT y planeación de compromisos en Tablero PAT - 2018.

**Seguimiento:** De acuerdo con las actas de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, se revisó inicialmente si estas cumplían con los requisitos de validez y desarrollaba el seguimiento y/o evaluación a la política pública de víctimas.

**Ejecución:** Aportó insumos para quince (15) criterios correspondientes a componentes y/o medidas en desarrollo, tales como: Asistencia técnica entre entidades territoriales (gobiernaciones y municipios) para el fortalecimiento institucional; el apoyo brindado a al funcionamiento de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas; Coordinación medidas de prevención para mitigar el riesgo informado por el CIAT; la activación del plan de contingencia en emergencias masivas; la implementación de las medidas definidas en los planes de retornos y reubicaciones y en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, el avance en el cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras y las acciones ejecutadas para prevenir el reclutamiento forzado de jóvenes.

### 2.1.6 Acciones

En este componente, el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial diseñó la Estrategia de Intervención Territorial, que tiene como propósito acompañar de forma permanente a todas las entidades territoriales en el país, haciendo especial énfasis en las necesidades reportadas y apoyar a las entidades en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, administrativas y presupuestales para el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

A diferencia de la estrategia adelantada en el año 2016, que se orientó a incorporar la política pública de víctimas en los planes de desarrollo de las nuevas administraciones territoriales y a brindar lineamientos para la elaboración de los PAT y los ajustes relacionados con la operación de los comités y subcomités territoriales de justicia transicional, la Estrategia de Intervención Territorial durante el año 2017 se desarrolló principalmente a través de acciones de asistencia técnica dirigidas a los enlaces municipales de víctimas y encargados para fortalecerlos en la apropiación y uso de las herramientas de planeación y seguimiento contempladas en la estrategia de corresponsabilidad: RUSICST, Tablero PAT y FUT. Las actividades estaban dirigidas tanto al desarrollo de jornadas organizadas por parte de Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, como visitas de acompañamiento realizadas por funcionarios de ambas entidades y/o reuniones de trabajo en las sedes de las Direcciones Territoriales de la Unidad, de manera conjunta con los funcionarios municipales y logrando cubrir la totalidad de los 1.101 municipios.

Algunos de los objetivos y resultados alcanzados en el marco de esta asistencia técnica fueron los siguientes:

- Fortalecer la implementación y seguimiento de la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno en el departamento.

- Brindar asistencia técnica sobre la articulación de los procesos de planeación, gestión y seguimiento de la política para las víctimas al interior de las administraciones locales y de éstas con los siguientes niveles de gobierno acorde a las particularidades y necesidades de cada entidad territorial.
- Realizar la retroalimentación de los reportes presentados en el primer semestre de 2017 en las herramientas de seguimiento y evaluación de la política de víctimas: RUSICST, Tablero PAT y FUT.
- Facilitar un espacio de coordinación entre la Nación, Gobernación y Municipios para la articulación de acciones y compromisos establecidos para la vigencia en curso en el marco de la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.
- Realizar acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales para garantizar el seguimiento e implementación del Tablero PAT 2017 y un adecuado reporte de información de esta herramienta en el 2018.
- Realizar la retroalimentación y recomendaciones para la actualización del PAT Municipal, teniendo como referencia los resultados de la revisión y análisis de la incorporación de la política para las víctimas en los Planes de Desarrollo Municipales y PAT.
- Presentar los criterios de certificación territorial para la vigencia 2017 y la fórmula individualizadora.
- De igual manera desde la Unidad para las Víctimas se priorizaron 343 entidades territoriales para el acompañamiento y asistencia técnica de los profesionales de Nación Territorio desde las Direcciones Territoriales.

En el marco de la estrategia, se les dio mayor participación a las entidades nacionales para que en las diferentes jornadas de asistencia técnica, presentaran su oferta y los mecanismos planteados para el acceso a la misma. Entre las entidades nacionales que acompañaron estas jornadas estuvieron: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Restitución de Tierras, Prosperidad Social, SENA e ICBF, además de la Unidad para las Víctimas en lo relacionado con el mecanismo de apoyo subsidiario en atención/ayuda humanitaria inmediata.

De otro lado, la regionalización permitió analizar la inversión como un instrumento de distribución del gasto entre las diferentes regiones del país. Con esto, se facilita la identificación de proyectos estratégicos para la economía y permite que el proceso presupuestal nacional disponga de más información sobre su posible impacto en el territorio. La metodología para regionalizar los proyectos de inversión de las entidades nacionales que focalizan población víctima del conflicto armado se ajustó para responder a los tiempos establecidos en el Decreto 2460 de 2015, hoy incorporado en el Decreto 1084 de 2015, buscando una mayor sincronía en la planeación de acciones por las víctimas entre niveles de gobierno.

Por su parte, los planes de mejoramiento hoy día están referidos a: (i) municipios que se han debido apoyar en virtud del principio la subsidiariedad; (ii) al reporte del FUT; y (iii) a la operación del reporte en el RUSICST que refleja el funcionamiento de la política. Estos deben fortalecerse para que, sobre un diagnóstico de falencias, la Nación acompañe en la superación de las mismas a las entidades territoriales, pero también para que los órganos de control fortalezcan su intervención en las entidades territoriales que los incumplan injustificadamente, con el ánimo de incrementar el compromiso territorial con la política pública de víctimas.

### **2.1.6.1 Gobernaciones**

Desde la Estrategia de Intervención Territorial, planteada en el Decreto 2460 de 2015, se diseñó una línea de trabajo específica con las gobernaciones, con el objetivo de afianzar el rol de estas entidades y de territorializar la política de víctimas.

Es así, como se promovieron espacios específicos de diálogo con las instancias encargadas de la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas de estas administraciones, realizando encuentros e intercambios de experiencias sobre desarrollos institucionales de esta política.

Los objetivos de estos espacios han sido dirigidos a empoderar a las gobernaciones para implementar la política de víctimas como principal articulador de la Estrategia de Corresponsabilidad, brindar acompañamiento y asistencia técnica para el adecuado reporte de información en las herramientas de seguimiento y así mejorar la toma de decisiones en el marco de lo establecido en los decretos de reglamentación de la Estrategia, la identificación de temas clave para avanzar en el fortalecimiento de la articulación Nación - Departamentos - Municipios.

En este ejercicio, se fortaleció el acompañamiento a las 32 gobernaciones, en su rol como articuladores entre nación y municipios que adicionalmente brinda asistencia técnica a estos últimos. Para ello, además de las jornadas de asistencia técnica específicas a los enlaces departamentales de víctimas, se coordinó con cada gobernación su participación en las jornadas de asistencia técnica a municipios y se efectuaron reuniones de trabajo en la sede de cada gobernación con las demás secretarías departamentales con competencias específicas en la implementación de acciones del plan de acción departamental (PAT departamental), ya fuera en el marco de Comités de Justicia Transicional, Consejos de Gobierno o reuniones de trabajo con los enlaces de cada secretaría e entidad departamental descentralizada.

Como resultado de esto, a la fecha se cuenta con la reglamentación por medio de actos administrativos de las 32 gobernaciones de la Estrategia de Corresponsabilidad, donde cada una de estas administraciones establece las reglas, criterios y procedimientos para la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En la línea de encuentros nacionales de gobernaciones, se tiene que a la fecha, se han realizado 6 de estos, donde en promedio se ha contado con la participación de 23 de ellas. Estos se han realizado en las siguientes fechas:



- 29 y 30 de agosto de 2016 en Bogotá.
- 3 de noviembre de 2016 en Bogotá.
- 10 de marzo de 2017 en Bogotá.
- 23 y 23 de junio de 2017 en Bucaramanga.
- 4 y 5 de diciembre de 2017 en Medellín.
- 15 y 16 de marzo de 2018 en Bogotá.

Las principales temáticas de estos encuentros han girado en torno a plantear soluciones para: (i) Estrategia de Corresponsabilidad, (ii) Fallos de restitución de tierras, (iii) Participación de las víctimas, (iii) Sisbén, (iv) Vivienda, (v) Avances en la implementación de los acuerdos y su articulación con la política de víctimas, entre otros.

### **2.1.6.2 Ciudades Capitales**

A través de un proceso participativo de las instancias encargadas de la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas de las ciudades capitales más representativas, se han realizado encuentros e intercambios de experiencias sobre desarrollos institucionales de estas entidades territoriales en temas relacionados con la prevención y garantías de no repetición, atención, reparación integral y participación efectiva de las víctimas.

Igualmente, se han discutido estrategias y aprendizajes de los procesos de retorno y reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado, con el objetivo de buscar y construir consensos frente a las principales dificultades que existen para estas entidades territoriales en el proceso de construcción e implementación de acciones de coordinación entre la nación y el territorio, entre territorio – territorio y proponer estrategias de mejora.

De acuerdo con este trabajo, se ha avanzado en la construcción de una Estrategia de Fortalecimiento de los procesos de Coordinación a partir de los intereses de las mismas ciudades capitales para avanzar en el proceso de implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Desde el año 2016, se han realizado seis (6) encuentros, los cuales han contado con la participación de las siguientes ciudades: Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y Villavicencio. Para el último encuentro se contó con la participación de Pasto.

- Cartagena 13 de diciembre de 2016
- Cali 3 de febrero de 2017
- Medellín 23 de febrero de 2017
- Barranquilla 18 y 19 de julio de 2017
- Bogotá 27 de octubre de 2017
- Villavicencio 11 y 12 de diciembre de 2017

Las principales líneas de trabajo de este espacio son: (i) Modelo de Participación, (ii) Superación de Situación de Vulnerabilidad, (iii) Estrategia de Focalización y (iv) Sistemas de información e instrumentos de planificación.

### **2.1.6.3 Proyecto de Fortalecimiento**

Los proyectos de fortalecimiento institucional son una estrategia del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior cuyo objetivo es apoyar a las entidades territoriales en el proceso de implementación de la política pública de víctimas de acuerdo con las características particulares y las necesidades específicas de las entidades territoriales escogidas para su ejecución.

Estos Proyectos tienen por propósito fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la implementación de la política pública de atención y reparación a población víctima del conflicto armado. La propuesta que se ha venido construyendo desde el Grupo de Víctimas, incorpora cuatro componentes a saber: Fortalecimiento Técnico; Fortalecimiento Administrativo, Fortalecimiento de Gestión Financiera, y Fortalecimiento para la Gestión Estratégica; los cuales son desarrollados en las etapas de alistamiento, en la cual se parte de los resultados del diagnóstico de capacidad institucional y permite definir de manera preliminar cuáles son las problemáticas de las entidades territoriales con referencia a la implementación de la política, resultados que son socializados con las entidades territoriales locales para dar inicio a la construcción colectiva de planes de trabajo.

Estos proyectos se han realizado para el año 2016 en 10 municipios, para el 2017 en 12 municipios y para el 2018 se implementarán en 16 municipios del país.

### **2.1.6.4 Banco de Proyectos**

La Unidad para las Víctimas con el propósito de continuar con la implementación de la política de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, desde el año 2013, a partir del proyecto *“Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional”* viene trabajando en la cofinanciación de proyectos de inversión que articulen la oferta nacional y territorial para la prestación de bienes y servicios que permitan atender las necesidades de este tipo de población víctima, definida en los Planes de Acción Territorial, bajo los principios de concurrencia y complementariedad, desarrollados en el Decreto 1084 de 2015, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, numeral 12 del artículo 161, y artículo 172 de la Ley 1448 de 2011.

En el año 2014, la Unidad adoptó la decisión de avanzar en un instrumento de asignación de recursos, conformando un Banco de Gestión de Proyectos, que se desarrolló hasta el año 2016 mediante dos ciclos en el año. Para la vigencia 2017, este instrumento de articulación se denominó *“Proyectos territoriales para la vida y la reconciliación”*. A su vez este mecanismo, busca dar más oportunidad para la

articulación de recursos técnicos y financieros en la etapa de formulación, y en el proceso ejecución de los proyectos.

Es por esto y que con el fin de brindar las garantías necesarias y la igualdad de acceso de todos los entes territoriales a esta estrategia de cofinanciación, que mediante la Resolución No. 909 del 29 de agosto de 2017 se ha adoptado el Documento de Condiciones de "Proyectos Territoriales para la Vida y la Reconciliación", teniendo como eje estratégico la formulación de proyectos que atiendan las diferentes necesidades de la población víctima del país, en el marco de los Planes de Acción Territorial, e incentivar a estas entidades a gestionar nuevas fuentes de financiación y de esta manera incrementar la inversión dirigida a las víctimas. Así mismo contribuir a la construcción de una paz territorial estable y duradera, buscando que con estos proyectos se genere una ruta a la reconciliación de la mano del proceso de paz, reconociendo la reconciliación no solo como un proceso de las víctimas, sino como un proceso en el que se tiene que involucrar de manera activa la institucionalidad y la sociedad civil.

Entre 2013 a 2017, la Unidad para las Víctimas ha cofinanciado 87 proyectos, que benefician a 115.968 víctimas en 322 municipios de 27 departamentos, el valor total de la inversión es de \$ 154.634.214.180, de los cuales el 67% fue cofinanciado por la Unidad para las Víctimas y el 33% por parte de las entidades territoriales, entidades públicas, privadas y agencias de cooperación internacional. Cada uno de los proyectos constituye un ejemplo de articulación, coordinación y concurrencia de los diferentes niveles de gobierno.

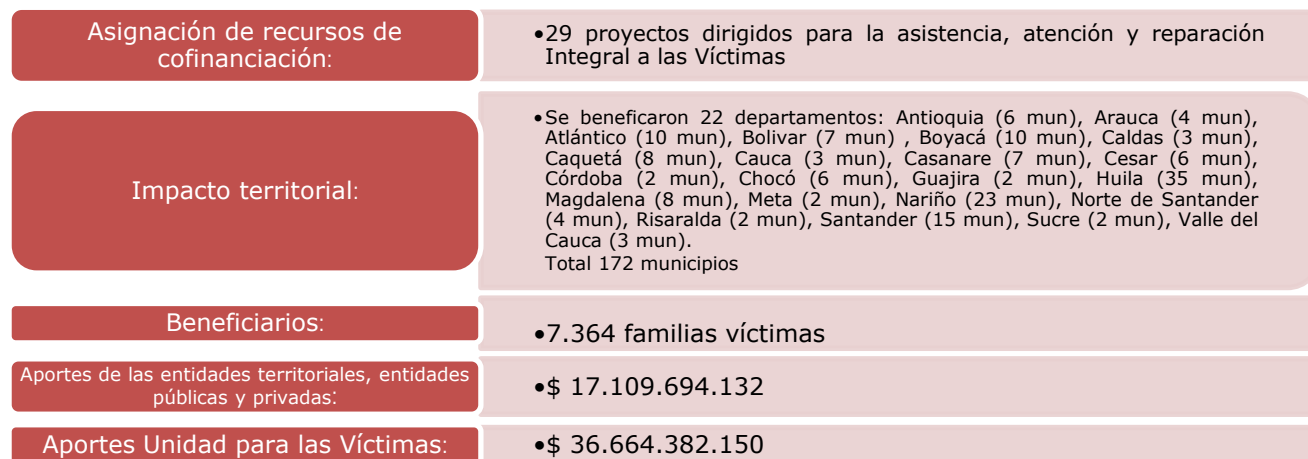
Tabla 11 Líneas de Inversión

VIGENCIA	LÍNEAS DE INVERSIÓN	NUMERO DE CONVENIOS	VICTIMAS BENEFICIADAS
2013	ATENCIÓN PSICOSOCIAL	1	5.969
	GENERACIÓN DE INGRESOS	6	14.368
2014	ATENCIÓN PSICOSOCIAL	2	2.582
	GENERACIÓN DE INGRESOS	9	17.485
	MEMORIA HISTÓRICA	1	191
	SEGURIDAD ALIMENTARIA	4	4.870
2015	ATENCIÓN PSICOSOCIAL	2	1.996
	GENERACIÓN DE INGRESOS	1	552
	MEMORIA HISTÓRICA	1	762
	PREVENCIÓN	1	4.450
	SEGURIDAD ALIMENTARIA	1	1.988
2016	ATENCIÓN PSICOSOCIAL	7	4.987
	GENERACIÓN DE INGRESOS	15	14.934
	MEJORAMIENTO	2	2.308
	SEGURIDAD ALIMENTARIA	5	9.772
2017	ATENCIÓN PSICOSOCIAL	1	1.544
	GENERACIÓN DE INGRESOS	21	20.541
	SEGURIDAD ALIMENTARIA	7	6.669
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>87</b>	<b>115.968</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas, mayo de 2018

Durante el año 2017, el Gobierno nacional asignó recursos de cofinanciación a 29 proyectos dirigidos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, por un valor total de \$54.740.550.945, de los cuales la Unidad para las víctimas aportó \$37.080.522.083, las Entidades Territoriales aportaron \$8.036.842.516, y otras entidades aportaron \$8.903.224.372 (entre las que se destacan esta FONADE con \$3.667.996.485, Ministerio del Trabajo con \$3.009.327.887 y el Departamento Nacional de Planeación con \$1.600.000.000).

Gráfica 4. Proyectos Territoriales – vigencia 2017.



Fuente: Unidad para las Víctimas, 2017.

### 2.1.6.5 Alianzas Estratégicas

Las Alianzas Estratégicas son una apuesta del Gobierno Nacional por avanzar en la territorialización de la política pública de víctimas, la cual consistente en la promoción y puesta en marcha de procesos asociativos entre entidades territoriales con el propósito de llevar a cabo acciones que permitan atender problemáticas comunes que impactan en la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado.

Estas se convierten en un mecanismo que permite integrar los objetivos y principios de la Ley 1454 de 2011 en la implementación de la Política Pública de Víctimas y fortalecer las intervenciones que realizan las entidades territoriales dentro del modelo de gestión de esta política (Estrategia de corresponsabilidad), a partir del impulso y estructuración de sinergias orientadas al fortalecimiento de capacidades institucionales, la coordinación intergubernamental y la promoción del desarrollo local; las cuales pueden institucionalizarse mediante distintos esquemas organizativos y dispositivos de acuerdo con las características, propósitos y necesidades de los participantes y los lineamientos establecidos en el marco legal que faculta la asociación entre entidades estatales.

Es así como, la Ley 489 de 1998 permite que las entidades públicas se asocien con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de

convenios interadministrativos; al tiempo que la Estrategia de Corresponsabilidad para la política pública de víctimas, reglamentada mediante el Decreto 2460 de 2015, señala que las entidades territoriales podrán suscribir alguno de los esquemas asociativos definidos en el Ley 1454 de 2011 con el fin de cumplir sus funciones en materia de atención a las víctimas del conflicto armado de manera conjunta y llevar a cabo proyectos de impacto regional para garantizar los derechos de esta población.

En consecuencia, bajo el marco normativo señalado es posible establecer diferentes modalidades de alianzas, en términos del tipo de actores involucrados, sus características, los propósitos y la temporalidad para la cual se plantean, ya sea en el marco de Esquemas Asociativos Formalmente Constituidos o no, o esquemas de trabajo conjunto entre entidades territoriales o entre estas con el gobierno nacional. De esta manera las alianzas pueden ser acuerdos instituidos para la concreción de objetivos de largo plazo o asociaciones puntuales para la puesta en marcha de medidas específicas con objetivos y tiempos de ejecución delimitados.

Además de lo anterior, las alianzas estratégicas pueden estructurarse como acuerdos entre entidades territoriales (coordinación horizontal) o como asociaciones entre entidades territoriales y el gobierno nacional, bajo distintas modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1454 de 2011.

Las Alianzas que se conformaron para el año 2017, fueron las siguientes:

**Alianza Arauca.** Entidades Territoriales: Trame y Cavo Norte

Objetivo: Apoyar a familias víctimas del conflicto armado para el fortalecimiento de unidades productivas existentes y generación de ingresos.

**Alianza Boyacá.** Entidades Territoriales: El Espino, Cubará, Güicán, Maripí, Guateque, Puerto Boyacá, San Eduardo, Pajarito y Gobernación de Boyacá

Objetivo: Apoyar a familias víctimas del conflicto armado para el fortalecimiento de unidades productivas existentes y generación de ingresos

**Alianza San Juan Chocó.** Entidades Territoriales: Sipí, Cantón de San Pablo, Litoral de San Juan, Nóvita y Medio San Juan

Objetivo: Constituir una Región de Planeación y Gestión que tiene por objeto, ser una instancia de concertación y planificación para la identificación, priorización y cogestión de proyectos de desarrollo que permitan integrar armónicamente la región en lo ambiental, urbanístico - espacial, económico - productivo, socio - cultural y en lo político - institucional, dentro del marco jurídico establecido por la constitución política de Colombia y la legislación vigente en materia de ordenamiento y gestión del territorio.

**Alianza Sures del Caribe.** Entidades Territoriales: Conformada por municipios de 3 departamentos; Bolívar: Altos del Rosario, Barranco de Loba, Hatillo de Loba, San Martín de Loba, El Peñón, Regidor, Rioviejo, Norosí, Morales, Arenal, Tiquísio, San



Fernando y Pinillos. Magdalena: El Banco, San Sebastián, Santa Bárbara de Pinto y San Ana. Cesar: Astrea, Chimichagua y Tamalameque

Objetivo: Promover el desarrollo territorial y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios que hacen parte del esquema asociativo

### 2.1.6.6 Regionalización

Para el año 2017, se actualizó el proceso de regionalización de los proyectos de inversión dirigidos a la población víctima del conflicto armado, con el objetivo de: brindar más herramientas a las entidades nacionales, hacer más vinculante este proceso, y de articularlo con otros elementos de la política pública de víctimas.

Esta actualización se dio en dos sentidos. Primero, se formuló una nueva metodología para el cálculo de la regionalización indicativa de los proyectos de inversión, y segundo, se ajustaron los tiempos en los cuales se solicita y expide la certificación de regionalización de manera armónica con los tiempos consignados en el Decreto 2460 de 2015.

En primera instancia, se formuló una nueva metodología de regionalización con el objetivo de brindar a las entidades nacionales una herramienta clara y práctica para orientar la distribución de los recursos que se orientan a la población víctima. La nueva metodología presenta varias características deseables. Primero, permite desagregar el presupuesto a nivel municipal. Segundo, utiliza diversas fuentes de información disponible para compensar los sesgos que cada una pueda presentar, entre las cuales está el Tablero PAT. Tercero, es lo suficientemente flexible para ser útil a proyectos de diferente índole. En particular, la metodología tiene en cuenta a la hora de orientar los recursos la población víctima ubicada en cada municipio, las necesidades de esta población, la capacidad de los territorios para atenderla, y otros procesos de la política de víctimas que se estén dando en estos territorios.

La segunda modificación al proceso de regionalización fue el ajuste a los tiempos de la solicitud y expedición de la certificación de regionalización. A partir de este ajuste, la Unidad para las Víctimas certificará a más tardar al 15 de noviembre la regionalización indicativa de los proyectos de inversión que las entidades nacionales ejecutarán en la siguiente vigencia, de acuerdo con las cuotas de inversión que serán incluidas en la Ley General de Presupuesto y su decreto de liquidación. Por este motivo, la distribución de recursos que se está certificando es mucho más certera y oportuna, además de encontrarse en armonía con los tiempos consignados en el Decreto 2460 de 2015, y en particular con el Tablero PAT. Adicionalmente, a partir del nuevo procedimiento expide solo una certificación, en contraste del procedimiento anterior, donde se certificaban los recursos en ejecución y los recursos que indicativamente se iban a ejecutar la siguiente vigencia, aportando mayor celeridad a este proceso.

### 2.1.7 Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento es el instrumento que parte de las respuestas suministradas semestralmente por las entidades territoriales en la herramienta RUSICST, cuyo propósito es poner en conocimiento las debilidades existentes en materia de diseño, implementación y seguimiento a la política pública de Víctimas, que deben fortalecerse a través de objetivos, estrategias y acciones por realizar con el propósito de potenciar sus capacidades institucionales de manera que logre avanzarse de forma progresiva hacia el Goce Efectivo de Derechos de la población afectada por el conflicto armado interno.

Para comenzar, es importante mencionar que las acciones contenidas en el Plan de Mejoramiento actual fueron formuladas de forma secuencial; es decir, la entidad territorial estaba en la libertad de escoger tantas acciones como fueran necesarias, dependiendo de su realidad propia, pero siempre manteniendo un orden lógico que facilitara progresivamente la superación de determinada debilidad traducida en objetivo por cumplir y respaldada por una estrategia determinada.

De esta manera, en la sección dinámica del conflicto armado, las acciones de mejora de mayor relevancia se orientaron hacia la realización del proceso de caracterización en la entidad territorial, partiendo de la revisión de los registros administrativos disponibles en las diferentes secretarías o dependencias a efectos de identificar información útil que contribuyera a este ejercicio, pasando luego por la incorporación de esta actividad dentro del plan operativo del Subcomité de Sistemas de Información o el espacio técnico correspondiente, para llevar a cabo el proceso bajo el acompañamiento de la Subdirección de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas.

En el caso de la sección Comité Territorial de Justicia Transicional, las acciones se concentraron en dos aspectos. En primer lugar, la presentación de la estrategia de corresponsabilidad y con ello la necesidad de construir, en el marco del referido Comité, una ruta de trabajo para articular el proceso de recolección de información y diligenciamiento del Tablero PAT. En segundo lugar, la elaboración del plan operativo del Comité Territorial de Justicia Transicional, teniendo en cuenta la importancia de definir dentro del mismo un cronograma que precisara fechas concretas para cada una de las sesiones a realizar, acorde con lo establecido en el acto administrativo que reglamenta esta instancia en el territorio.

Respecto a la sección PAT, es importante resaltar el importante número de acciones de mejora seleccionadas por los municipios, que consisten principalmente en la formulación del Plan Operativo de Sistema de Información – POSI- en el marco de las funciones asignadas al Subcomité de Sistemas de Información o el espacio técnico que haga sus veces, lo que implica a su vez partir de la identificación de las dificultades existentes en términos del intercambio de información entre las secretarías de la alcaldía y de estas con el SNARIV en territorio, la construcción del plan de mejoramiento correspondiente bajo la metodología definida por la RNI y la aprobación del POSI en el marco de una de las sesiones del Comité Territorial de Justicia Transicional, previa convocatoria.

En relación con la medida de Prevención Temprana, las acciones de mejora seleccionadas se concentraron en la necesidad de incluir dentro del plan de trabajo del Subcomité a cargo, la labor de formular el Plan de Prevención y Protección y definir tanto los escenarios de riesgo existentes, como los protocolos de actuación correspondientes. Por su parte en términos de Prevención Urgente, las acciones consistieron en examinar las Rutas de Atención Inmediata por hecho victimizante y el Árbol de Comunicaciones, a efectos de identificar inconsistencias que pudieran obstruir la interlocución al momento de atender a la población víctima en la inmediatez. Asimismo, respecto al Plan de Contingencia, una acción recurrente consistió en incluir dentro del plan operativo del Comité Territorial de Justicia Transicional la aprobación de esta herramienta, previa convocatoria.

Acerca del PAT, la acción de mejora más sobresaliente se orientó hacia su socialización a las diferentes secretarías y dependencias, de manera que fuera posible llevar a cabo el diagnóstico correspondiente de este instrumento de planeación.

Por otra parte, en lo que respecta a la sección Participación de las víctimas, pueden resaltarse acciones encaminadas a discutir, con las secretarías o dependencias, los apoyos e incentivos que podrían suministrarse a la Mesa Municipal de Participación, a efectos de incorporar lo pertinente en la parte programática y presupuestal en el PAT. Puntualmente, en lo que respecta a los apoyos, las acciones parten de su socialización -a partir de lo definido en la Resolución modificatoria No. 01282 de 2016-, su reglamentación y posterior aprobación por parte de la Mesa de Participación y el Comité Territorial de Justicia Transicional.

A su vez, en términos de acciones orientadas al fortalecimiento de esta instancia de participación, sobresale el hecho de consultar a la Mesa los temas que, en el marco de la Política de Víctimas, deberían afianzarse para potenciar su incidencia y en función de ello, la discusión que debería sostenerse en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional para definir tanto las fechas como los recursos que resultarían necesarios para garantizar estos espacios. Esto sumado a acciones fundamentales que se relacionan con la garantía de al menos un ejercicio de rendición de cuentas en la entidad territorial, que sea incorporado dentro del Plan Operativo de los subcomités técnicos (en su fase preparatoria) y en el Comité Territorial de Justicia Transicional (en su fase decisoria), y donde además se convoquen tanto a los miembros de la Mesa Municipal de Participación como a víctimas no organizadas.

La sección Articulación Institucional, constituye una de las más relevantes en términos del importante número de acciones seleccionadas por parte de las entidades territoriales, que se concentran en su mayoría en el relacionamiento del territorio con otros actores que podrían contribuir a una implementación más efectiva de la política pública: establecimientos comerciales, sector privado e instituciones académicas, constituyen algunos de ellos. A esto se sumaron acciones orientadas a fomentar: i) la presentación de proyectos en beneficio de la población víctima a los OCAD, bajo la Metodología General Ajustada, para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y ii) la organización de jornadas de articulación de la oferta, a través del Comité Territorial de Justicia Transicional, donde se convoque al SNARIV en territorio

y otras entidades del nivel departamental y nacional que puedan sumarse a la labor de fortalecer la atención y asistencia de las víctimas ubicadas en el municipio.

Referente a la sección Retornos y Reubicación, las entidades territoriales que adelantan este tipo de procesos, optaron en su mayoría por acciones orientadas a la evaluación de las condiciones de seguridad definidas por la fuerza pública en los casos de retornos y reubicaciones, a través del Comité Territorial de Justicia Transicional; la definición de esquemas especiales de acompañamiento -en casos por ejemplo, de procesos de restitución de bienes inmuebles- u otras acciones e intervenciones orientadas a la fase de estabilización socioeconómica; la definición de acuerdos previos con la Unidad para las Víctimas orientados a la complementariedad de recursos y concurrencia de programas enmarcados en el Plan de Retornos y Reubicaciones; la revisión y difusión del Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado.

Finalmente, se encuentran las acciones seleccionadas en materia de Adecuación Institucional, donde se destacaron aspectos como la participación del municipio en los Comités de Justicia Transicional Ampliados y la inclusión de la coordinación de la Política Pública de Víctimas dentro del manual de funciones de la secretaría o dependencia a cargo. En términos del enfoque diferencial y enfoque étnico, se encuentran acciones orientadas en su mayoría hacia el requerimiento dirigido a las direcciones territoriales de la Unidad para las Víctimas para el fortalecimiento de estos temas; la conformación de un equipo de trabajo, dentro de la alcaldía, a cargo de impulsar estos enfoques; la inclusión y seguimiento a los enfoques diferencial y étnico en el diseño e implementación de la Política de Víctimas. Asimismo, en esta sección sobresalen acciones encaminadas a: i) promover tanto la difusión de la Política de Víctimas en espacios institucionales existentes en la alcaldía, como la inclusión de las víctimas en diferentes políticas públicas orientadas a la atención de la población vulnerable y ii) fortalecer los canales de comunicación con el nivel nacional y departamental a efectos de dar cumplimiento a los compromisos asumidos con las víctimas del conflicto.

Así pues, se espera que estas acciones contribuyan a fortalecer las debilidades identificadas en las entidades territoriales tras el diligenciamiento de la herramienta RUSICST. Al respecto es importante mencionar que tales acciones deberán llevarse a cabo, por parte de los responsables asignados, en el plazo de un año o, en otras palabras, durante la vigencia en la que fueron seleccionadas por la alcaldía correspondiente. El seguimiento a las acciones seleccionadas se realizará por parte de cada uno de los asesores territoriales del Ministerio del Interior – Grupo de Víctimas, a efectos de evaluar los avances alcanzados y las situaciones extemporáneas que puedan tener efectos sobre el cumplimiento o buen desarrollo del plan de mejoramiento.

### 2.1.7.1 Incentivos otorgados a las Entidades Territoriales -2017

Con la finalidad de reconocer e incentivar a las entidades territoriales que promovieron el goce efectivo de derechos de la población víctima, la Unidad para las Víctimas ha generado de acciones dirigidas a las entidades territoriales.

En lo que corresponde a la certificación territorial, la Unidad para las Víctimas respecto a los criterios de la convocatoria del 2017 de los "Proyectos territoriales para la vida y la reconciliación", se incorporó un puntaje adicional para aquellos municipios que hubieran tenido una contribución alta.

Adicionalmente, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad se cuenta con diferentes herramientas de seguimiento que permiten medir el nivel de avance de la política pública de víctimas en cada territorio. En este sentido, los resultados de las mismas son utilizados por el Ministerio Público, tal es el caso de la formula individualizadora.

Finalmente, en materia de incentivos negativos se ha avanzado un trabajo con los entes de control para que a aquellas entidades que reiterativamente presenten bajos resultados en la certificación territorial se les realice un especial seguimiento.

### 2.1.8 Resultados

Por lo expuesto, el Gobierno Nacional cuenta con un mecanismo que le permite realizar seguimiento a la coordinación entre la nación y el territorio, el cual le permite:

1. Identificar cuellos de botella para realizar los respectivos ajustes bien sea en las intervenciones o en el fortalecimiento institucional.
  2. Monitorear las acciones desplegadas por las diferentes entidades de los 3 niveles de Gobierno, con el objeto de procurar optimizar su articulación.
  3. Tomar decisiones para el ajuste en la implementación de esta política pública.
- Así entonces, Las anteriores acciones tienen como propósito final contribuir a producir resultados orientados al goce efectivo de derechos de las víctimas.

Si bien las herramientas por si solas no están llamadas a producir los resultados esperados, si dan respuesta a procesos y competencias determinadas; las cuales se complementan con las diversas estrategias desarrolladas para la implementación de la política.

Los resultados de la certificación nacional y territorial junto con los ICNT, el indicador de subsidiariedad y el indicador de concurrencia, serán el reflejo del comportamiento de los actores nacionales y territoriales en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

El análisis armónico de los resultados cuantitativos de dichas herramientas permitirá presentar un resultado cualitativo que constituye el resultado primordial del modelo



de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.8.3.1.22 del decreto 1084 de 2015.

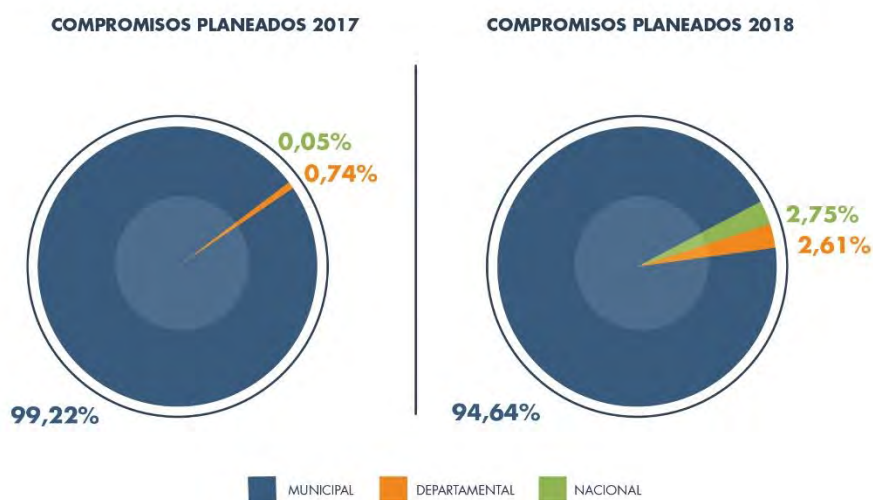
Ahora, los plazos de reporte de las fuentes de información que alimentan las distintas mediciones, así como el procesamiento de los datos y el análisis de los mismos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, demandan un tiempo mayor al primer semestre de cada vigencia, para contar con un análisis integral del funcionamiento de la estrategia de corresponsabilidad de las dos vigencias anteriores al periodo en que se reporta.

Tal como quedó señalado antes en cada medición, cada una tiene una metodología y plazos específicos, así como responsables institucionales únicos. Por su parte la labor de seguimiento integral a la estrategia requiere de un trabajo articulado entre diversas entidades que se ha venido realizando en el marco del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. Este tiene a su cargo también el apoyo técnico a la planeación de la próxima vigencia y a la coordinación para la ejecución de la vigencia actual, por lo que el análisis que actualmente se realiza del conjunto de las mediciones, será útil para orientar también estos procesos.

Además, este proceso es dinámico, por tanto, a partir de cómo se va comportando la estrategia se van realizando ajustes y afinando tiempos, fuentes y mediciones; ello ha implicado por parte del Gobierno un esfuerzo constante y monitoreo permanente que le permitió estructurar este mecanismo de seguimiento para poder tomar decisiones con información cada vez más precisa en aras de avanzar en la optimización de la articulación entre la nación y el territorio.

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

Gráfico 5. Compromisos en materia de superación de vulnerabilidad por niveles de gobierno



Fuente: Unidad para las víctimas, mayo 2018.

De tal modo, el gráfico resume los compromisos asumidos por los tres niveles de gobierno (municipal distrital, departamental y nacional). Así, es posible ver que la mayor parte de los compromisos son asumidos por las alcaldías municipales y distritales (más del 90%), seguidos de las gobernaciones y finalmente las entidades del nivel nacional.

Como puede observarse la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, posibilita la disminución de las brechas existentes entre Nación y territorio, más aún en este periodo de construcción de paz. Impulsando la articulación del tejido social entre los diversos actores con visiones subregionales, en temas relacionados desde la atención a víctimas hasta el desarrollo económico, social, político y cultural. Transformando sustantivamente la cohesión y el consenso entre diversos actores alrededor de un propósito común.

# Presupuesto





## 3. PRESUPUESTO

### 3.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 3.1.1 Suficiencia y coherencia del gasto

Para el Gobierno nacional el compromiso con las víctimas y en especial las de desplazamiento forzado se evidencia con un esfuerzo constante en materia presupuestal con el objeto de procurar la garantía de sus derechos. En este sentido, como se observará a continuación, el Gobierno ha realizado un ejercicio permanente en la asignación de recursos y esta ha sido coherente con la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la implementación gradual y progresiva de esta política.

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

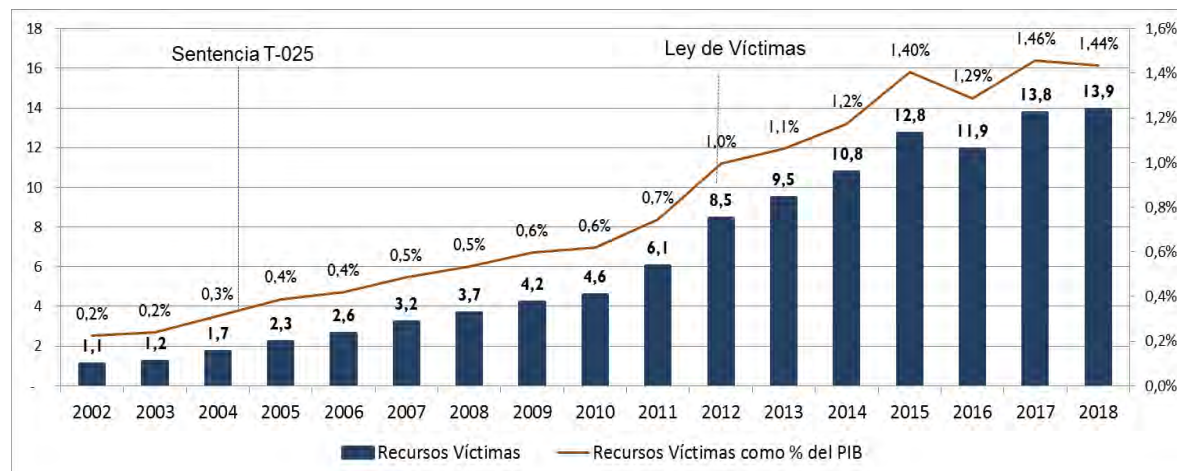
Es de igual importancia señalar que las leyes de presupuesto aprobadas desde 2012 hasta 2017 han incluido apropiaciones exclusivas para población víctima y señalados lineamientos específicos que buscan unificar criterios y procedimientos para que las entidades del orden nacional focalicen, flexibilicen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

Por su parte, como lo evidencia el Gráfico 1, la totalidad de recursos apropiados para la política de víctimas ascendieron a \$13,8 billones en el 2017 y se apropiaron \$13,9 billones en la actual vigencia presupuestal -a pesos contantes de 2018-. Es importante tener en cuenta que los recursos mencionados en este capítulo responden a la información agregada por derechos y medidas de la política pública; sin embargo, en otros capítulos de este informe podrá encontrarse información presupuestal con un mayor nivel de detalle, los cuales corresponden, en su mayoría a elementos de los proyectos de inversión a los que se quiere hacer mención de manera pormenorizada.

A partir de 2011, año de entrada en vigor de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448), el presupuesto para víctimas ha aumentado en un 93% pasando de \$6,1 billones en 2011 a \$13,9 billones en 2018. Evidenciando que el Gobierno

nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante en la atención a víctimas, llegando a duplicar los recursos destinados a esta población.

Gráfico 1 Presupuesto asignado para la política de víctimas y participación dentro del PIB 2002-2018\*  
Billones de pesos constantes de 2018 (eje izquierdo) – Proporción del PIB (eje derecho)



\* 2002-2017: apropiación final; 2018: apropiación inicial. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2017, proyección de inflación 2018. Datos actualizados a febrero de 2018

Fuente: MHCP-Departamento Nacional de Planeación. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP

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

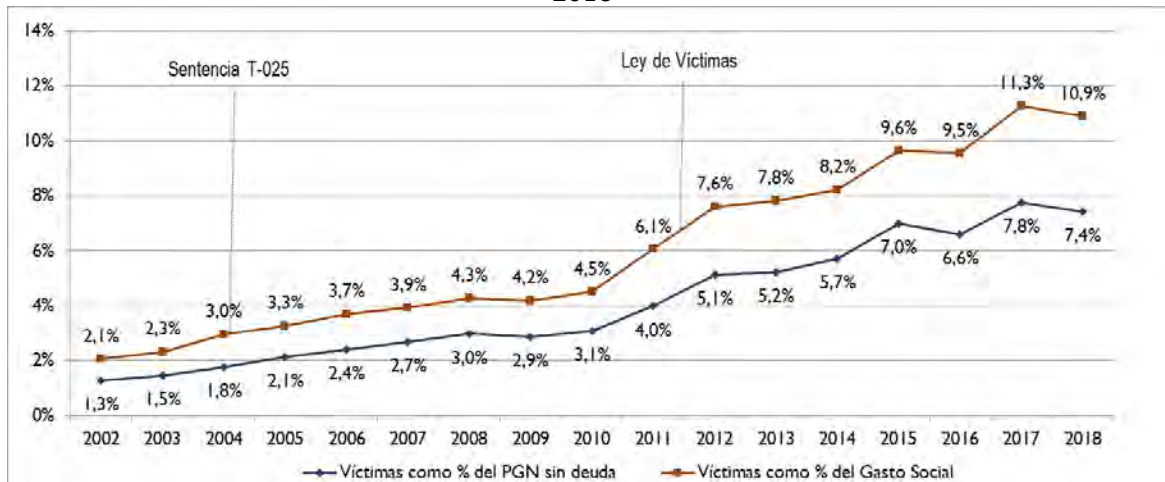
El contexto macroeconómico y fiscal que rodea la política de víctimas ha sido retador en los últimos 4 años. Después del choque de caída de los precios del petróleo, la economía colombiana tuvo que ajustarse de forma importante. El crecimiento económico se desaceleró, se perdieron de forma permanente recursos que financiaban la economía. Se produjo temporalmente un aumento de la inflación y un alto déficit de cuenta corriente, que se corrigieron en los últimos dos años. En este contexto, fue necesario hacer dos reformas tributarias y recortes de gasto en cada una de las vigencias desde 2014, inclusive, para compensar la pérdida de ingresos petroleros y cumplir con los compromisos obligados por la Regla Fiscal, Ley 1473 de 2011.

No obstante, el Gobierno nacional ha realizado los esfuerzos necesarios para mantener los recursos asignados a la atención a la población víctima no solo en niveles sino en proporción del Presupuesto General de la Nación -PGN y del gasto social como se evidencia en el gráfico 2. Los recursos destinados a la atención de víctimas han pasado del 5,1% del PGN en el 2012 al 7,4% en el 2018 evidenciando el esfuerzo presupuestal que se ha dado a pesar de la situación fiscal que han vivido



las finanzas públicas. Por otro lado, es importante resaltar el aumento que se ha tenido en los recursos de víctimas como porcentaje del gasto social, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448, estos han pasado de ser el 7,6% de estos recursos al 10,9% en el 2018 teniendo un aumento de 3,3% en la vigencia de la Ley.

Gráfico 2 Participación de los recursos de víctimas dentro del PGN sin deuda y el gasto social 2002-2018\*



\* 2002-2017: apropiación final; 2018: apropiación inicial. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2017, proyección de inflación 2018. Datos actualizados a febrero de 2018

Fuente: MHCP-Departamento Nacional de Planeación. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP

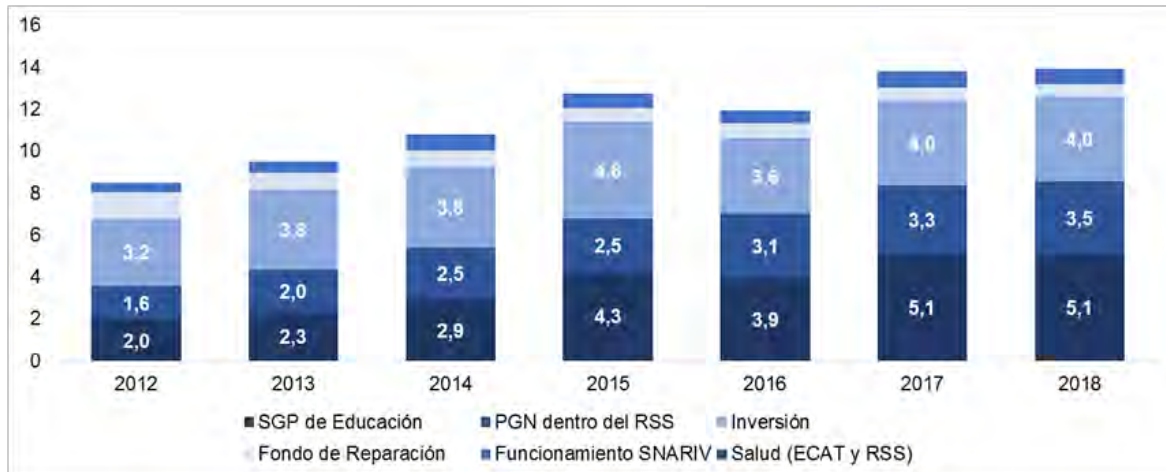
Con lo anterior, se explica el compromiso que ha mantenido el Gobierno nacional con la población víctima del conflicto armado en materia presupuestal, asignando recursos importantes para el goce efectivo de derechos de esta población.

### 3.1.2 Evaluación de la dimensión presupuestal

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

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

Gráfico 3 Gasto total de la Política de víctimas por componente presupuestal 2012-2018  
Billones de pesos a precios constantes de 2018



\*Los datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y después del 2017 Banco de la República.

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2018.

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

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

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

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

Tabla 1 Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2018  
Miles de Millones de pesos de 2018

Medida y Componente de la ley 1448 de 2011		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012 - 2018	Part. %
Asistencia	Asistencia Judicial	45	36	38	43	42	49	51	304	0,37%
	Identificación	3	4	5	5	5	6	5	33	0,04%
	Salud	1.858	2.234	2.703	2.713	3.241	3.328	3.456	19.533	24,06%
	SGP (Educación)	1.978	2.314	2.933	4.259	3.945	5.070	5.108	25.607	31,54%
	<b>Total Asistencia</b>	<b>3.884</b>	<b>4.588</b>	<b>5.678</b>	<b>7.021</b>	<b>7.233</b>	<b>8.453</b>	<b>8.620</b>	<b>45.477</b>	<b>56,02%</b>
Atención	Asistencia	13	34	35	25	27	76	74	283	0,35%
	Atención Humanitaria	1.703	1.751	1.896	2.429	2.096	1.927	1.236	13.039	16,06%
	Retornos	24	141	131	138	147	139	139	859	1,06%
	<b>Total Atención</b>	<b>1.740</b>	<b>1.925</b>	<b>2.063</b>	<b>2.592</b>	<b>2.270</b>	<b>2.142</b>	<b>1.450</b>	<b>14.182</b>	<b>17,47%</b>
Reparación	Educación Superior	-	42	35	17	17	5	24	140	0,17%
	Garantías de no repetición	4	32	30	29	24	22	662	803	0,99%
	Generación de Ingresos	436	318	287	448	273	244	248	2.253	2,78%
	Indemnización	1.225	823	763	682	695	614	614	5.416	6,67%
	Medidas de Satisfacción	24	55	51	47	43	57	72	349	0,43%
	Reparaciones* (Individuales y Colectivas)	-	57	27	35	42	333	173	667	0,82%
	Restitución de Tierras	26	170	133	153	171	136	195	984	1,21%
	Vivienda	588	729	704	757	328	720	739	4.564	5,62%
<b>Total Reparación</b>	<b>2.304</b>	<b>2.226</b>	<b>2.029</b>	<b>2.167</b>	<b>1.592</b>	<b>2.131</b>	<b>2.728</b>	<b>15.177</b>	<b>18,70%</b>	
Otros	Coordinación Nación - Territorio	-	38	22	19	21	38	41	180	0,22%
	Enfoque diferencial	38	39	75	137	71	73	86	520	0,64%
	Fortalecimiento Institucional	516	666	918	815	757	956	1.007	5.635	6,94%
	Justicia y del Derecho	-	-	-	-	3	3	2	7	0,01%
	<b>Total Otros</b>	<b>554</b>	<b>743</b>	<b>1.015</b>	<b>972</b>	<b>852</b>	<b>1.070</b>	<b>1.137</b>	<b>6.342</b>	<b>7,81%</b>
<b>Total general</b>		<b>8.482</b>	<b>9.482</b>	<b>10.784</b>	<b>12.752</b>	<b>11.947</b>	<b>13.796</b>	<b>13.934</b>	<b>81.178</b>	<b>100%</b>

\* Incluye \$281 mil millones, en 2017, para indemnizaciones administrativas que se financiaron a través del proyecto de inversión: Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional- [PREVIO CONCEPTO Departamento Nacional de Planeación]

-El componente de Ley 1448 "Centros Regionales de Reparación" se ubicó en Asistencia

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

Por otra parte, en el componente de atención, es la atención humanitaria<sup>32</sup> la medida de mayor peso. Uno de los efectos del crecimiento del registro único de víctimas repercute en la atención humanitaria que se ha extendido operativamente, razón por la cual su presupuesto se ha incrementado a lo largo de los años de ejecución de la política. Por su parte, en la reparación se destacan los recursos de indemnización, vivienda y restitución de tierras, que corresponden a los pilares sobre los cuales se da la reparación.

Cabe mencionar la existencia de medidas transversales ("Otros") que se ejecutan durante toda la ruta de asistencia, atención y reparación. En total, dichos recursos se acercan a la suma \$6,3 billones en el periodo 2012-2018 y representan el 7,8% de los recursos destinados para la política. Se resalta que de estos recursos \$5,6 billones han sido destinados al fortalecimiento institucional para la atención a la población víctima. El fortalecimiento institucional que se enfoca en aumentar la capacidad institucional del Estado para atender al mayor número de víctimas posible.

<sup>32</sup> Consiste en garantizar los elementos esenciales para la subsistencia mínima.

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

Tabla 2 Presupuesto de Víctimas por derechos 2012-2018  
Miles de Millones de pesos de 2018

DERECHO	Apropiación Final 2017	Participación	Apropiación Inicial 2018	Participación
Educación	5.882	42,63%	5.884	42,22%
Salud	3.309	23,99%	3.454	24,79%
Subsistencia mínima	758	5,50%	763	5,47%
Indemnización	904	6,56%	614	4,41%
Vivienda	684	4,96%	676	4,85%
Vida, seguridad, libertad e integridad	511	3,70%	503	3,61%
Restitución	271	1,96%	314	2,25%
Alimentación	240	1,74%	274	1,96%
Orientación y Comunicación	231	1,67%	277	1,98%
Coordinación Nacional	204	1,48%	226	1,62%
Retorno y reubicación	139	1,01%	172	1,23%
Generación de ingresos	139	1,01%	156	1,12%
Reparación Colectiva	42	0,31%	173	1,24%
Coordinación Nación-Territorio	90	0,66%	120	0,86%
Reunificación familiar - Reintegración	82	0,60%	83	0,60%
Satisfacción	71	0,51%	69	0,50%
Empleo	66	0,48%	58	0,42%
abandonados	66	0,48%	-	0,00%
Garantías de No Repetición	31	0,22%	29	0,21%
Sistemas de información	1	0,01%	55	0,40%
Participación	46	0,34%	8	0,06%
Identificación	18	0,13%	16	0,11%
Rehabilitación	9	0,06%	8	0,06%
Coordinación nación territorio	0	0,00%	1	0,01%
<b>TOTAL</b>	<b>13.796</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.934</b>	<b>100,00%</b>

\* Datos de IPC antes de 2016 tienen fuente DANE y después de 2017 Banco de la República.

Fuente: DGPPN-Base Estandarizada actualizada a marzo de 2018.

De lo expuesto, se concluye que, teniendo en cuenta todas las responsabilidades gubernamentales y dada la coyuntura fiscal, el Gobierno Nacional ha priorizado la política de víctimas como política transversal, llevándola a tener recursos sostenidos y coherentes con los cambios en la política y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, generando así un esfuerzo presupuestal importante frente a los demás retos que tiene el gasto público.

### 3.1.3 Avances de la Política

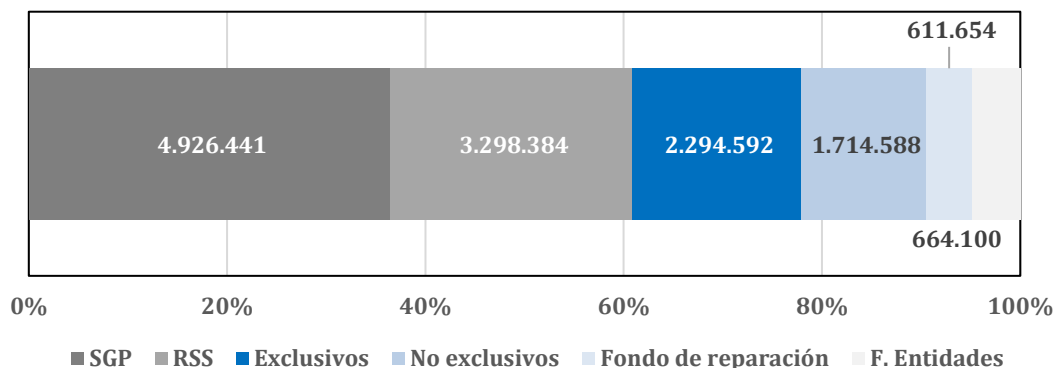
#### 3.1.3.1 Análisis del gasto

Durante la vigencia 2016 y 2017, el Departamento Nacional de Planeación diseñó una metodología (Ruta de Incidencia Estratégica para el Presupuesto de Inversión – RIEPI) para orientar el presupuesto de inversión de las entidades del Gobierno nacional hacia resultados, alineándolo con criterios que mejoren su formulación en términos de consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo, cierre de brechas, articulación con las entidades territoriales, contribución al posconflicto, entre otros.

Bajo el propósito de realizar un análisis del gasto de inversión en la política de víctimas para la vigencia 2018, en 2017 la herramienta fue aplicada en los proyectos de inversión que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que a su vez focalizan recursos en la población víctima del conflicto armado. Dicho análisis permitió identificar en cuales entidades se estaba concentrando el presupuesto y en qué componentes (asistencia, atención y reparación), esto con el fin de poder iniciar con un proceso de redistribución del gasto hacia medidas de reparación.

De acuerdo con lo anterior, en el análisis de gasto de inversión en la política de víctimas, se pudo establecer que del total de recursos programados<sup>33</sup> para la vigencia 2018, solo el 17% de estos recursos se consideran flexibles (proyectos exclusivos) para la toma de decisiones en materia de priorización y redistribución del gasto. Los presupuestos que se identificaron como "inflexibles" corresponden a cruces de población víctima identificada y beneficiada mediante el SGP en educación y el Régimen Subsidiado de Salud, así como su identificación en los diferentes programas sociales que implementa el Gobierno nacional (proyectos no exclusivos); no obstante, también hacen parte de este grupo los gastos de funcionamiento de las entidades del orden nacional y el Fondo de Reparación a las Víctimas - FRV.

Gráfico 4 Composición del presupuesto víctimas PGN 2018  
Millones de pesos de 2018



\* 2018: Presupuesto aprobado por el Congreso  
Fuente: Base estandarizada (Corte octubre 31 de 2017)

<sup>33</sup> El análisis fue realizado con los recursos aprobados por el Congreso. No incluye los ajustes de las estimaciones de gasto definidas en la respuesta a la orden 5ª del Auto 219 de 2011 que se presentó en 2018.



Los principales resultados del análisis realizado permitieron concluir que el 94% de los recursos disponibles en el rubro de inversión del PGN, que son los proyectos exclusivos para la implementación de la política, están concentrados en solo 7 entidades del PGN<sup>34</sup>. Así mismo, se logró identificar que el 61% de estos recursos están destinados a inversiones en medidas asistenciales, un 24% para medidas de reparación y un 16% para inversiones operativas y de atención a víctimas.

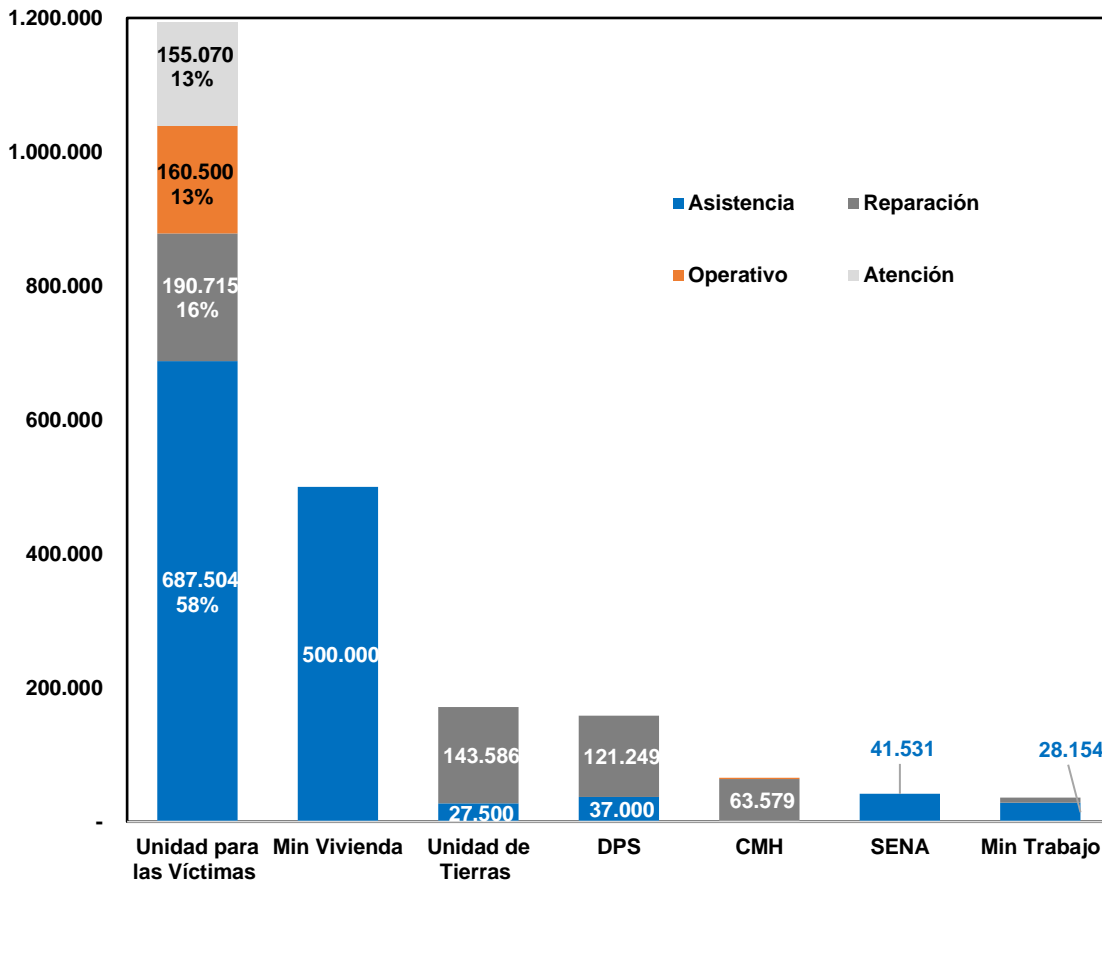
Este análisis refleja la necesidad de enfocar los esfuerzos en las medidas de reparación; ello por cuanto la política de atención a las víctimas (en particular tratándose de desplazamiento forzado) debe entenderse como un proceso evolutivo donde la centralidad de las acciones migran de la emergencia a la asistencia y de esta a la reparación.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la Unidad para las Víctimas concentra el 52% del presupuesto de toda la inversión exclusiva en la política y que en sus proporciones de inversión la Unidad está destinando solo el 16% de su presupuesto en medidas de reparación y dada la importancia e impacto de esta medida, se propone que dicha entidad destine un porcentaje significativo de su presupuesto de inversión para la implementación de medidas de reparación, de tal manera que las prioridades de su inversión se reflejen también en las distribuciones de gasto que hace al interior de sus proyectos. Tal y como se evidenció para 2017, la Unidad realizó un esfuerzo para priorizar los pagos de la indemnización administrativa, apropiar en inversión cerca de \$281 mil millones para el pago de las indemnizaciones, adicionales a los recursos de funcionamiento.

---

<sup>34</sup> Unidad para las Víctimas, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unidad de Restitución de Tierras, Prosperidad Social, Centro Memoria Histórica, Sena, Ministerio Trabajo.

Gráfico 5 Composición interna del gasto -Proyectos exclusivos con el 94% de los recursos de inversión PGN-  
Millones de pesos de 2018



\*2018: Presupuesto aprobado por el Congreso  
Fuente: Base estandarizada (Corte octubre 31 de 2017)

### 3.1.3.2 Sistemas de Información

#### A. Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP y Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Departamento Nacional de Planeación ha avanzado significativamente en mejorar la identificación del presupuesto de inversión en los sistemas de información que administra y bajo los cuales se realizan los procesos de programación y seguimiento de los proyectos que hacen parte del PGN.

Los ajustes realizados comprenden:

- i) *Inclusión de la política transversal de víctimas y desplazados en el SUIFP:* Esto permitió identificar, aparte del nombre del proyecto, cuando un proyecto de inversión se formula en cumplimiento de la política de víctimas
  - ii) *Esquema financiero:* Cada proyecto que en su etapa de formulación haya seleccionado la política transversal de víctimas y/o desplazados, debe hacer una distribución del presupuesto de acuerdo con las medidas y derechos que contempla en su etapa de inversión.
  - iii) *Archivos adjuntos:* En particular, para aquellos proyectos que estén en el marco de la política de víctimas, el sistema de información obliga a las entidades del PGN adjuntar el certificado de regionalización tramitado ante la Unidad para las Víctimas en cumplimiento del artículo 2.2.6.5.6.4 del decreto 1084 de 2015 y el cuestionario para medir la idoneidad, pertinencia y eficacia de la política de generación de ingresos en cumplimiento de la orden 16 del auto 373 de 2016.
  - iv) *Cuestionarios para control de calidad de los proyectos:* En el cuestionario disponible para todos los filtros de calidad de un proyecto asociado a la política, se incluyó una validación que permite confirmar si el formulador realizó el análisis de flexibilización de oferta para la población víctima del desplazamiento forzado y para las víctimas de otros hechos, esto en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010.
  - v) *En cuanto al seguimiento de las inversiones programadas:* el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión incluyó dentro de sus módulos un capítulo especial para los proyectos que focalizan recursos en la política. De esta manera, el sistema permite medir los avances físicos, financieros y de gestión de cada proyecto de inversión, así como la ejecución por medidas, derechos y regionalizada. Así mismo, este módulo permite a las entidades establecer los criterios de priorización y programación del gasto, información de vital importancia para vincular el gasto con las obligaciones establecidas en diferentes normas.
  - vi) *Guías y ayudas técnicas:* Como parte del proceso de apropiación de estas herramientas, el Departamento Nacional de Planeación puso a disposición 3 documentos técnicos<sup>35</sup>: i) Cartilla de regionalización de proyectos de inversión, ii) Cartilla del clasificador de política transversal y iii) Cartilla de lineamientos de flexibilización de la oferta; el primero de estos en conjunto con la Unidad para las víctimas. En todos estos documentos, se imparten instrucciones acerca del uso del clasificador presupuestal, flexibilización de oferta y la metodología para la regionalización del presupuesto.
- B. Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF y Sistema de Información Presupuestal para Víctimas – SIPV**

<sup>35</sup> Ver página web: (Vía Internet) <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Informacion-para-Entidades-Nacionales.aspx>

Es importante mencionar que en respuesta a los compromisos asumidos por el Gobierno nacional en “La Evaluación de la dimensión presupuestal necesaria para dar cumplimiento a la Ley 387 de 1997 , Ley 1448 de 2011 y Orden 3 del Auto 373 de 2016”, en particular lo referente a realizar una revisión y ajuste de los sistemas de información en donde las Entidades del Orden Nacional reportan los recursos destinados a esta población, el Ministerio de Hacienda creó un aplicativo para facilitar el diligenciamiento y recolección de la información presupuestal de la política para la Atención Integral a las Víctimas.

Este aplicativo, llamado Sistema de Información Presupuestal para Víctimas, permite una mejor recolección, almacenamiento y uso de la información y constituye un avance para el seguimiento a la ejecución de recursos de funcionamiento destinados a la política de víctimas del conflicto armado. Este nuevo avance junto con las modificaciones realizadas al SIIF las cuales permiten identificar las entidades ejecutoras del PGN que destinan recursos de funcionamiento a la atención de víctimas del conflicto armado y permiten reconocer dentro de estos los destinados a la atención de población desplazada, han mejorado la calidad de la información presupuestal en cuanto a la política de víctimas y evidencian el compromiso del Gobierno nacional frente a esta política transversal.

### 3.1.3.3 Otras fuentes

En cuanto al cumplimiento del plan de contingencia señalado en la Orden 3ª del Auto 373 de 2016, en el que la Corte Constitucional señala que “*se debe prever un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011*”, desde el Departamento Nacional de Planeación se ha avanzado en el proceso de incluir una nueva fuente de recursos al mapa de inversiones de la política de víctimas. Es el caso de los recursos asociados al Sistema General de Regalías – SGR y en el cual se han tenido los siguientes avances:

- i)* Al igual que el SUIFP del PGN, todos los proyectos de inversión que hacen parte del SGR tienen un sistema (SUIFP-SGR) mediante el cual se realiza la formulación y programación de cada proyecto. En este caso, durante la vigencia 2017 se ajustó el esquema financiero del sistema, con el fin de poder incluir una desagregación presupuestal a nivel de medidas y derechos de la política. Esta herramienta, es homologada con la información que registran hoy las entidades del PGN y ayudan considerablemente a identificar las inversiones que realizan las Entidades Territoriales por medio de esta fuente.
- ii)* En lo corrido de la vigencia 2018, el Departamento Nacional de Planeación ha avanzado en conjunto con la Unidad para las Víctimas, en el diseño de una guía técnica para la identificación y priorización de proyectos orientados a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de conformidad con lo estipulado en el Acto Legislativo 004 de 2017. Se espera que, con dicho documento, tanto las Entidades Territoriales como el Departamento Nacional de Planeación puedan identificar con facilidad el tipo de inversiones requeridas bajo

cada derecho y las características particulares de cada inversión. Así mismo, se incluirán requisitos que permitan cruzar la oferta y los beneficiarios de ambas fuentes (PGN-SGR), con el fin de evitar duplicidades de inversión y así poder gestionar de manera adecuada la oferta hacia la población.



# Componentes relacionados con el Goce Efectivo de Derechos





Capítulo 1  
**Prevención y protección**

# Derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad personal



## **TÍTULO II. COMPONENTES RELACIONADOS CON EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (GED)**

### **CAPÍTULO I. COMPONENTE DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN**

#### **1. DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD, LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONAL**

##### **1.1 MEDICIONES IGED**

En el marco del componente de prevención y protección, a continuación, se presentan los resultados obtenidos de las mediciones realizadas a los derechos a la vida, libertad e integridad sexual respecto a la población en situación de desplazamiento. Igualmente, se reportará la medición en garantías de no repetición respecto a la población en situación de desplazamiento y víctima de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.

##### **1.1.1 DERECHO A LA VIDA <sup>36</sup>**

###### **1.1.1.1 Proceso de medición IGED**

En el marco de la política pública del componente Prevención y Protección del Derecho a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personal, se tomó como referencia el universo de la población incluida en el RUV con corte a 31 de diciembre de 2017 para el indicador del Derecho a la Vida. Por otro lado, como fuente de contraste para el delito de homicidio, se incluyeron los registros administrativos suministrados por el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres – SIRDEC, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. En este sentido, la medición reportada en el presente informe consiste en la identificación de la tasa de homicidios por cada cien mil víctimas de desplazamiento forzado incluidas en Registro Único de Víctimas, durante el año 2017.

###### **1.1.1.2 Descripción de los universos**

El universo de medición del presente indicador son las 7.080.110 de víctimas de desplazamiento forzado. Estos representan la información contemplada en el RUV con corte a diciembre del 2017, mediante el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, y de este total se identifican las víctimas de desplazamiento forzado que

<sup>36</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Vida.



fueron víctimas de homicidio durante 2017, de forma que esta última población compone el numerador del indicador.

### 1.1.1.3 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición

Como se presentó previamente, la fuente de contraste para el cálculo de la tasa de homicidios a víctimas de desplazamiento forzado es el "Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres" dispuesto para la RNI por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con corte diciembre del 2017. Este sistema de información interinstitucional tiene como objetivo principal la identificación de cadáveres sometidos a necropsia médico legal.

## 1.1.2 Resultados de la medición y comparabilidad

### 1.1.2.1 Tasa de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017

Del total del universo de evaluación de 7.080.110 víctimas de desplazamiento forzado que se tenían registradas durante 2017, un total de 2.418 víctimas, correspondientes al 0,03%, fueron víctimas de homicidio a nivel nacional durante el año 2017. A partir de estos resultados se calculó la tasa nacional de homicidio para víctimas de desplazamiento forzado, siendo esta, 34 casos de homicidio por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado. La tasa nacional es de 23 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ahora bien, es importante resaltar que los homicidios registrados no necesariamente obedecen al conflicto armado, sino que pueden responder a otros motivos.

Gráfico 1 Homicidio a Víctimas de Desplazamiento Forzado. Colombia - 2017



Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: SRNI – Unidad para las Víctimas

### 1.1.2.2 Resultado frente al umbral de superación del ECI

Mediante el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional señaló que ante la situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encuentra la población víctima de desplazamiento forzado frente al resto de la población del país, es necesario contrarrestar esta mayor situación de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación que afecta a la población desplazada por la violencia frente al resto de los colombianos y, en consecuencia, exigir a las respectivas autoridades un trato a favor de esa población que sea acorde con *"el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional"*.<sup>37</sup>

En ese sentido, de conformidad con lo establecido por la Corte en el referido Auto, *"...la exigencia constitucional de garantizarle a la población desplazada el mismo nivel de protección efectiva que al resto de los ciudadanos colombianos, implica reconocer las afectaciones particulares que aquejan a esa población y que, en consecuencia, requieren de una respuesta institucional que ataque esas mayores vulnerabilidades, de manera específica y diferenciada, de tal manera que la respuesta estatal que permite superar el ECI supone que las personas desplazadas no enfrenten mayores situaciones de riesgo que el resto de la población colombiana (...)"*.

De esta forma, se precisó que el umbral para el levantamiento del ECI depende del tipo de derecho en evaluación, por lo que *"...la definición de los criterios para levantar el ECI respecto del goce efectivo de los derechos de la población desplazada implica, por lo tanto, precisar si el respectivo derecho cubre a esa población atendiendo a la situación de vulnerabilidad que produce el desplazamiento y la respectiva obligación estatal que es debida de acuerdo con su afectación específica (...)"* así como si se trata de la garantía de derechos civiles y políticos y/o de derechos económicos, sociales y culturales.

Con respecto a la definición de este umbral, se ha aclarado por el órgano de cierre constitucional que la obligación de garantizar estos derechos es de medio y no de resultado, y asimismo que *"...la protección a los desplazados internos no debe ser menos eficaz que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento"*.<sup>38</sup>

Sin embargo, y teniendo en cuenta la conclusión del pronunciamiento en cita, en tanto no se cuente con los indicadores y las fuentes de información necesarias para medir y comparar la protección de los desplazados internos en los términos arriba señalados, el umbral, en este caso, deberá medirse a través de registros administrativos y compararse, en principio, con las tasas regionales donde sucedió el delito. Por esta razón se determinó que las tasas de homicidios por cien mil habitantes de la población desplazada deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción, realizando la comparación con el promedio regional, en

<sup>37</sup> Sentencia T-025 de 2004, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional.

<sup>38</sup> Auto 373 de 2016, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional.



principio, y en el caso que este promedio sea superior al nacional, debe, entonces, adoptarse el promedio nacional.

En este sentido, el umbral para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional en relación con este derecho está dado por la comparación frente a la tasa nacional de homicidio, la cual, para el año 2017, fue de 23 casos por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses siendo inferior esa tasa a la de 34 casos de homicidio por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado presentada en el mismo periodo.

### **1.1.3 Análisis descriptivo**

#### **1.1.3.1 Comparación frente al número de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado periodo 2016**

Con el ánimo de contrastar el comportamiento del indicador para el año 2017 respecto a vigencias anteriores, se presentarán los resultados para el año 2016.

De acuerdo con el proceso de medición descrito previamente, de las 7.092.482 personas víctimas de desplazamiento forzado registradas a finales de 2016, el 0,03%, correspondiente a 2.119 víctimas de desplazamiento forzado, fueron víctimas de homicidio durante 2016. A partir de estos datos, se calculó la tasa de homicidio específica para la población desplazada en 2016, siendo esta de 30 casos de homicidio por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado. Al realizar la comparación con la tasa nacional de homicidio por cada 100.000 habitantes para el año 2016, esta fue de 23 personas por cada 100.000 habitantes.

Se puede observar que en 2016 el delito de homicidio también presentó una incidencia mayor para las víctimas de desplazamiento forzado a comparación del nivel nacional. Por ello, es resalta que la tasa de homicidios de población desplazada calculada para el año 2017 fue mayor que la presentada en 2016.

#### **1.1.3.2 Número de homicidios de víctimas por desplazamiento forzado enfoque diferencial**

A continuación, se presenta el número de homicidio para cada uno de los grupos poblacionales de especial protección para el año 2017.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado se obtuvo que de los 2.339.561 del universo medible para el año 2017, 469 menores de edad fueron víctimas de homicidio en el año 2017, lo cual corresponde al 0,02%. Siendo la tasa de homicidio para niños, niñas y adolescentes de 20,05 casos de homicidio por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado. Es importante mencionar que el 88% de los casos se dieron en la población entre los 12 y 17 años, es decir que la población vulnerable a este hecho se encuentra en la adolescencia.

Gráfico 2 Homicidio a niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado. Colombia - 2017



Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
 Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Respecto al comportamiento en las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el cual reporta que de las 3.655.504, se observa que 573 mujeres fueron víctimas de homicidio, lo cual corresponde al 0,02%. Siendo la tasa de homicidio para mujeres de 15,67 casos de homicidio por cada 100.000 mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

Gráfico 3 Homicidio a mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Colombia - 2017



Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
 Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Frente lo anterior, es de presentar el comportamiento de la tasa de homicidio discriminada por sexo de las víctimas de desplazamiento forzado, que fueron también víctimas de homicidio en el 2017:

Tabla 1 Tasa de homicidio discriminada por sexo. Colombia – 2017

Sexo	Víctimas de desplazamiento forzado	Víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de homicidio en el 2017	Tasa
Mujer	3.655.504	573	15,67
Hombre	3.414.868	1842	53,94

Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Se precisa que hay una mayor incidencia en hombres que en mujeres, acorde a las tasas para cada caso.

Frente a las víctimas de desplazamiento forzado se determina que, de las 536.763 personas mayores de 60 años, 93 correspondientes al 0,02% fueron víctimas de homicidio para el año 2017. Siendo la tasa de homicidio para personas mayores de 60 años de 17,33 casos de homicidio por cada 100.000 personas mayores de 60 años víctimas de desplazamiento forzado.

Gráfico 4 Incidencia en Personas Mayores de 60 años víctimas de desplazamiento forzado. Colombia - 2017



Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Finalmente, frente a las 980.331 personas víctimas de desplazamiento forzado a las que se les ha identificado alguna pertenencia étnica (Afros, Gitanos -Rrom, Palenqueros, Raizales o indígenas), se determinó que 421 fueron víctimas de homicidio durante el año 2017, lo cual corresponde al 0,04%. Siendo la tasa de homicidio para este grupo poblacional de 42,94 casos de homicidio por cada 100.000 personas víctimas de desplazamiento forzado con pertenencia étnica.

Gráfico 5 Incidencia en víctimas de desplazamiento forzado con pertenencia étnica. Colombia - 2017



Fuente. Medicina Legal, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
 Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

## 1.2 DERECHO A LA LIBERTAD <sup>39</sup>

### 1.2.1 Proceso de Medición IGED

Para los efectos del presente informe, se dará una aproximación a la medición del goce efectivo del derecho a la libertad, a través del cálculo de la tasa total de secuestro (simple<sup>40</sup> y extorsivo<sup>41</sup>) por cada cien mil víctimas de desplazamiento forzado incluidas en Registro Único de Víctimas en ese año.

Para ello, se identificaron las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV a 31 de diciembre de 2017, que durante el mismo año fueron víctimas del delito de secuestro de acuerdo con la información consolidada y reportada por el Ministerio de Defensa Nacional<sup>42</sup>, en el marco del Consejo Nacional

<sup>39</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Libertad.

<sup>40</sup> Arrebatarse, sustraer, retener u ocultar a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político. De conformidad con el artículo 169 del Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000. Modificado por el artículo 2, Ley 733 de 2002, Modificado por la Ley 1200 de 2008.

<sup>41</sup> Arrebatarse, sustraer, retener u ocultar a una persona con propósitos diferentes a los previstos para el secuestro extorsivo. De conformidad con el artículo 168 del Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000. Modificado por el artículo 1, Ley 733 de 2002.

<sup>42</sup> Mediante el Decreto No. 2758 del 23 de diciembre de 2012 se suprime la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personal - DODLP y se asigna la responsabilidad de la consolidación de la información estadística entendida como "Dirigir el acopio y sistematización de la información de inteligencia, judicial y estadística, que suministren las instituciones representadas en el CONASE y en general, la información que sobre esta materia exista en el territorio nacional" a la Dirección de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional.

Es importante resaltar que el Ministerio de Defensa sólo consolida las cifras estadísticas de tales conductas y no la información de inteligencia, ya que según la Ley 1621 del 17 de abril de 2013 (en la cual se determinan las instituciones facultadas para llevar a cabo la función de inteligencia y demás relacionados), el Ministerio de Defensa no está facultado para tal fin, dejando esta competencia a la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica e investigativa y conocedora del desarrollo de las investigaciones de las conductas penales cometidas. (Estudio "Estadísticas de Secuestro y Extorsión 1996 – 2015", Antecedentes de la Operación Estadística. Fuente. DANE. Productor. Ministerio de Defensa Nacional (ver vía internet)

[https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/432/overview](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/432/overview)

de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal – CONASE.<sup>43</sup>

### **1.2.1.1 Descripción del Universo**

Según lo anterior, el universo a partir del cual se realizó la medición corresponde a las 7.080.110 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con corte a 31 de diciembre de 2017. Por otro lado, se tiene el número de personas de este universo que fueron víctimas de secuestro durante el año 2017.

Para la verificación del Goce Efectivo de Derechos en la categoría de Libertad se tomaron en cuenta los registros administrativos del Consejo Nacional de Lucha Contra el secuestro CONASE, dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, y el RUV, ambos con corte a 31 de diciembre de 2017.

### **1.2.1.2 Descripción de la fuente de información para realizar la medición**

La información para realizar la medición se tomó de los registros administrativos oficiales sobre secuestro y demás atentados contra la libertad personal del Ministerio de Defensa Nacional, como Entidad encargada del manejo de estadísticas de secuestro y extorsión a nivel nacional. Dichas estadísticas son consolidadas a través de las Direcciones de Estudios Estratégicos y de Políticas y Consolidación de la Seguridad del referido Ministerio, a partir de la información que suministran las instituciones representadas en el CONASE.

## **1.2.2 Resultados de la medición y comparabilidad**

### **1.2.2.1 Tasa de secuestros de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017**

De acuerdo con el indicador, de los 7.080.110 de personas incluidas como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV,<sup>44</sup> treinta (30) fueron víctimas de secuestro en la misma vigencia, lo cual corresponde a una tasa de 0,42 secuestros por 100.000 víctimas de desplazamiento forzado.

*Gráfico 6. Víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de secuestro. Colombia - 2017.*

<sup>43</sup> Mediante la Ley 282 de 1996 se crea el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal – CONASE, como órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha contra los delitos contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión.

<sup>44</sup> A corte del 31 de diciembre de 2017.





Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Gráfico 7 Víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV en 2017, frente a las víctimas de desplazamiento forzado en 2017 que fueron víctimas de secuestro en la misma vigencia.



Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

### 1.2.2.2 Resultado frente al umbral de superación del ECI

Respecto de la definición de este umbral, en el marco del umbral de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal, se ha precisado que la obligación de garantizar estos derechos es de medio y no de resultado, de tal manera que la protección a la población desplazada no debe ser menos eficaz que la protección a quienes no son víctimas de desplazamiento.

Sin embargo, mientras no se cuente con los indicadores y las fuentes de información necesarias para medir y comparar que la protección de los desplazados internos no es menos eficaz que la que se brinda al resto de la población, el umbral en este caso debe medirse a través de registros administrativos y compararse con las tasas regionales donde sucedió el delito, o con la tasa nacional cuando las tasas regionales sean más altas. Por lo que las tasas de delitos contra la libertad de la población desplazada deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción, realizando la comparación con el promedio regional, y, en el caso que este promedio sea superior al nacional, adoptar el promedio nacional.

### 1.2.3 Análisis descriptivo

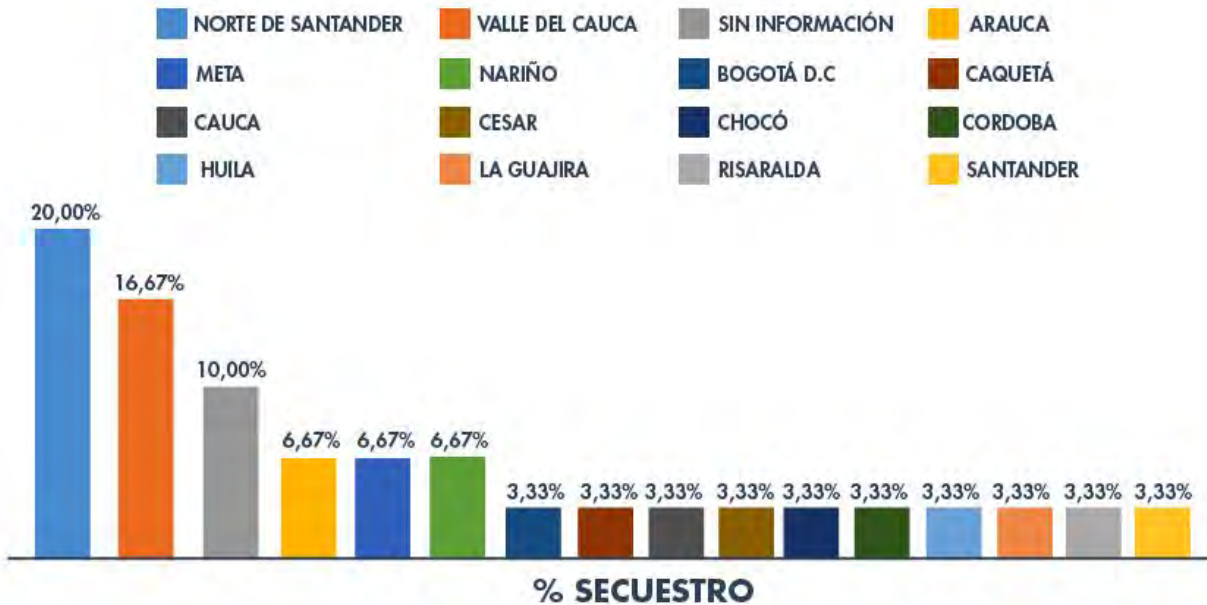
En aplicación de lo anterior, se encuentra que la tasa de secuestro en víctimas de desplazamiento forzado, 0.42 casos, sobrepasa ligeramente la tasa nacional de secuestro, la cual se ubicó en 0.40 casos por cada 100.000 habitantes para el año 2017, según lo reportado por el Ministerio de Defensa Nacional.

No obstante, es importante precisar que la ocurrencia de estos delitos no está enteramente asociada al conflicto, ya que según los registros administrativos del CONASE, órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha contra los delitos contra la libertad individual (en especial el secuestro y la extorsión), como presuntos autores se encuentran en un porcentaje muy bajo los inicialmente atribuidos al Ejército de Liberación Nacional – ELN, con tres (3) hechos ocurridos en el área nororiental del país, y a las disidencias del Ejército Popular de Liberación – EPL con un (1) solo hecho. Por el contrario, veinticinco (25) de los hechos delictivos presentados se atribuyen de manera preliminar a la delincuencia común.

En cuanto al comportamiento territorial de los casos de secuestro presentados en contra de la población víctima de desplazamiento forzado durante la vigencia 2017 en el país, como se muestra en el siguiente gráfico, se observa que de los treinta (30) hechos registrados, las mayores concentraciones se dieron en el departamento de Norte de Santander con seis casos (6) correspondientes al 20%, y Valle del Cauca con cinco hechos (5) para un 16,67%, en tanto que en los departamentos de Arauca, Meta y Nariño se reportaron dos (2) secuestros en cada uno, lo cual corresponde el 6,67%, y finalmente en los departamentos de Caquetá, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Huila, La Guajira, Risaralda, Santander y el Distrito Capital de Bogotá se presentó de a un (1) secuestro, representando en el 3,33% en cada caso, siendo pertinente precisar que en tres de los delitos de secuestro registrados no se cuenta con la información correspondiente a la ubicación en el territorio.

Gráfico 8 Porcentaje de casos de secuestro en población desplazada por departamento, en relación con el total de secuestros presentados en la misma población a nivel nacional. Colombia - 2017.

**SECUESTROS REGISTRADOS EN 2017 POR DEPARTAMENTO**



Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

De lo anterior se resalta que en un total de mil setenta y nueve (1.079) municipios no se reportaron delitos de este tipo contra la población desplazada, esto es, ocho (8) municipios más respecto de los municipios sin incidencia de secuestro en víctimas de desplazamiento que se registraron en el año 2016 (1.071).

Por otra parte, de los registros del CONASE se observa que de los treinta (30) actos delictivos, diecinueve (19) fueron secuestros extorsivos y once (11) simples. De lo anterior, se presume que sólo en 19 de los casos la retención se dio con el propósito de exigir por la libertad de la víctima un provecho o utilidad, o tuvo una connotación política, al tenor de lo contemplado por el artículo 169 del Código Penal Colombiano.

Finalmente, se encuentra que la mayor incidencia se presentó en hombres, con veintitrés (23) secuestros de un universo de tres millones cuatrocientos catorce mil ochocientos sesenta y ocho (3.414.868) hombres víctimas de desplazamiento forzado, y de manera específica en hombres entre los 29 y los 60 años. Estos últimos reportaron catorce (14) casos de secuestro en un universo de un millón ochenta y cuatro mil seiscientos once (1.084.611) hombres con edades entre los 29 y los 60 años, que para el año 2017 figuraban como víctimas por desplazamiento forzado.

A continuación, se muestra la incidencia de secuestros en la población víctima de desplazamiento forzado por sexo (sólo se presenta información discriminada por hombre y mujer, ya que para las categorías intersexuales y sexo no definido no

existen datos) y ciclo vital, a partir del universo de hombres y mujeres víctimas de desplazamiento forzado:

Tabla 3 Población desplazada a 2017, víctima de secuestro en la misma vigencia, por género.

	Universo	Cumple
<b>Masculino</b>	3.414.868	23
<b>Femenino</b>	3.655.504	7

Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Tabla 4 Población desplazada a 2017, víctima de secuestro en la misma vigencia, por género y ciclo vital.

	61 - 100 Años	29 - 60 Años	18 - 28 Años	12 - 17 Años	6 - 11 Años	0 - 5 Años
<b>Masculino</b>	3	14	3	1	2	0
<b>Femenino</b>	0	3	1	1	0	2

Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Según lo anterior, se observa que, como se anotó arriba, la mayor incidencia del delito de secuestro en población víctima de desplazamiento durante el 2017, se dio en el rango de edades entre los 29 y los 60 años, tanto en hombres como en mujeres, con una notoria concentración en la población masculina. En tanto que en menores de 17 años la incidencia es baja.

Gráfico 9 Porcentaje de casos de secuestro en población desplazada a 2017, por género y ciclo vital, frente al total de la población desplazada por género y ciclo vital en el mismo periodo



Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Gráfico 10. Comparativo de porcentaje de casos de secuestro en población desplazada a 2017, por género y ciclo vital, frente al total de la población desplazada por género y ciclo vital en el mismo periodo.



Fuente. Registros Administrativos del CONASE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Finalmente, se resalta que sólo en tres (3) casos el hecho delictivo se presentó en personas que se auto reconocen como pertenecientes a una etnia, con dos (2) casos en afrocolombianos y uno (1) en raizales.

## 1.3 DERECHO A LA INTEGRIDAD SEXUAL<sup>45</sup>

### 1.3.1 Proceso de medición IGED

El proceso de medición del goce efectivo del derecho a la integridad sexual en el año 2017 se efectuó a partir de la información de los registros administrativos suministrados por el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia -CRNV del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a través del Sistema de vigilancia Epidemiológica -SIVELCE, sistema encargado de recopilar la información relacionada con el ejercicio médico legal, teniendo en cuenta que estos registros son Exámenes Médicos Legales por Presunto Delito Sexual.

Para llevar a cabo la medición, se identificaron las personas que según los registros de lesiones intencionales no fatales del SIVELCE, fueron víctimas de presuntos delitos sexuales durante el año 2017, y que asimismo se encontraban incluidas como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV durante la misma vigencia. Es importante aclarar que los delitos en contra de la integridad sexual contrastados en este indicador no son necesariamente ocurridos en el marco del conflicto armado. Variables: CONTEXTO\_HECHO: Presunto delito sexual.

#### 1.3.1.1 Descripción de los universos

El universo a partir del cual se realizó la medición corresponde a las 7.080.110 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con corte a 31 de diciembre de 2017. De este total, se discrimina la cantidad de personas que fueron víctimas de

<sup>45</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Integridad Sexual.



agresiones a la integridad sexual durante el año 2017. De esta forma se tiene que la tasa se construye con la siguiente fórmula: Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de delitos contra su integridad sexual en el 2017/ Número de víctimas de desplazamiento forzado \* 100.000.

### **1.3.1.1 Descripción de la fuente de información para realizar la medición**

Teniendo en cuenta que para realizar la medición de este indicador se tomó como fuente el SIVELCE, es importante mencionar que este Sistema fue desarrollado bajo coordinación del Centro de Referencia Nacional sobre Violencia -CRNV, como sistema de vigilancia epidemiológica de lesiones de causa externa, que registra información producto de la labor forense desarrollada por los médicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y la efectuada por los médicos rurales que deben informar sobre las actividades médicas legales realizadas en su municipio.

Los eventos vigilados por el sistema son, por una parte, las lesiones intencionales catalogadas como: a) Fatales, como homicidios y suicidios; y, b) No Fatales (llamadas lesiones personales), a causa de violencia común, violencia intrafamiliar, lesiones por orden público y **delitos sexuales**; y las lesiones no intencionales o accidentales, que incluye muertes y lesiones en accidentes de tránsito, así como por otros accidentes, además de otras muertes violentas en las que no se puede establecer la manera de muerte, pero en las que el patólogo forense ha logrado identificar el arma o mecanismo con el que se causó la muerte.

Las variables referidas a edad, sexo, manera de muerte/lesión, tipo de elemento o mecanismo causal, posible móvil o circunstancias relacionadas con el homicidio o las lesiones por violencia común, se registran en una planilla de trabajo o sistema de información forense consolidada mensualmente y se envía al nivel nacional.

De acuerdo con lo anterior, la información sobre hechos de violencia sexual a partir de la cual se llevó a cabo la medición corresponde a los hechos consignados por los médicos que realizan actividades médico-legales en el territorio nacional, como lesiones intencionales no fatales a causa de delitos sexuales, en el año 2017.

## **1.3.2 Resultados de la medición y comparabilidad**

### **1.3.2.1 Tasa de delitos contra la integridad sexual de víctimas por desplazamiento forzado durante el periodo 2017**

De acuerdo con el indicador, de los 7.080.110 de personas incluidas como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV,<sup>46</sup> 4.149 fueron víctimas de delitos contra la integridad sexual en la misma vigencia, lo cual corresponde al 0.059%, y a una tasa del 58,6 de víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron violencia sexual por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado.

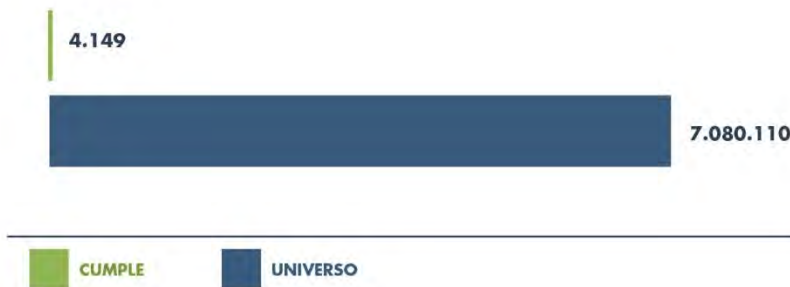
<sup>46</sup> A corte del 31 de diciembre de 2017.

Gráfico 11 Víctimas de desplazamiento forzado víctimas de delitos contra la integridad sexual. Colombia - 2017



Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Gráfico 12 Víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV en 2017, frente a las víctimas de desplazamiento forzado en 2017 que fueron víctimas de presuntas agresiones sexuales en la misma vigencia.



Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

### 1.3.2.2 Resultado frente al umbral de superación del ECI

De conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional a través del Auto 373 de 2016, mediante la declaratoria del ECI se buscó enfrentar la mayor situación de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encuentra la población desplazada, exigiendo un trato a favor de esta población, de manera consecuente con el deber de protección efectiva de los derechos de todos los habitantes.

En ese sentido, el umbral para el levantamiento del ECI depende del tipo de derecho en evaluación, según se trate de la garantía de derechos civiles y políticos y/o de derechos económicos, sociales y culturales.

### 1.3.3 Análisis descriptivo

Como se ha referido en los derechos a la vida y la libertad, la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal es de medio y no de resultado, por lo que para lograr la superación del ECI se requiere medir y comparar que la protección de los desplazados internos no sea menos eficaz que la protección a las poblaciones que no han sido afectadas por el desplazamiento, por lo que el umbral debe medirse a través de registros administrativos y compararse, con las tasas regionales donde sucedió el delito, de tal manera que las tasas de delitos contra la integridad sexual de la población desplazada deben ser iguales o menores a las tasas para la población residente donde ocurrió el hecho, efectuando la comparación con el promedio regional o con el promedio nacional (cuando el promedio regional sea mayor al nacional).

Así las cosas, tomando en cuenta que la tasa nacional de delitos contra la integridad sexual para el año 2017 se ubicó en 48,3 casos por cada 100.000 habitantes, se observa que la tasa de violencia sexual en víctimas de desplazamiento en el mismo periodo, supera la nacional al ubicarse en el 58,6.

Sin embargo, se resalta que no es posible asegurar que la ocurrencia de estos delitos esté completamente asociada al conflicto, ya que según los registros del SIVELCE y, a partir de la variable correspondiente a posible móvil o circunstancias relacionadas con las lesiones, se puede extraer que existen registros de presuntos autores. De acuerdo con estos se encuentra que, de los 4.149 exámenes practicados por presunta violencia sexual, treinta y uno (31) son presuntamente atribuidos a autores pertenecientes a grupos desmovilizados, ELN, FARC, Paramilitares, Ejército y Policía Nacional, en tanto que dieciocho (18) se atribuyen de manera preliminar a las Banco Agrario de Colombia S.A.RIM.

Asimismo, de los referidos registros se evidencia que un total de 1.754 agresiones fueron imputadas a familiares como padrastrós, padres, tíos y abuelos en su mayoría, para un aproximado del 42% de los casos, en 1.723 hechos se inculpó a conocidos como amigos, vecinos, ex parejas sentimentales, novios, o conocidos sin un trato particular, para un aproximado del 41%, 452 se registraron con autor no identificado o sin información, en tanto que en 171 registros de exámenes médico legales practicados se refiere a otros autores como personal de custodia o de cuidado, por ejemplo.

Por otra parte, del total de los 4.149 casos atendidos por presunto delito sexual, se encuentra que hay una alta concentración en ciudades capitales como Bogotá con 343, Cali con 132, Villavicencio con 118 y Valledupar con 106, que en relación con la cantidad de víctimas de desplazamiento forzado existente en esos mismos territorios representan porcentajes bajos de incidencia, con 0.12%, 0.09%, 0.16% y 0.09% respectivamente, mientras que los más altos porcentajes de hechos de violencia sexual contra víctimas de desplazamiento forzado se presentaron en el Corregimiento de Cacahual en el departamento del Guainía, con 9.09%<sup>47</sup>, y en los municipios de

---

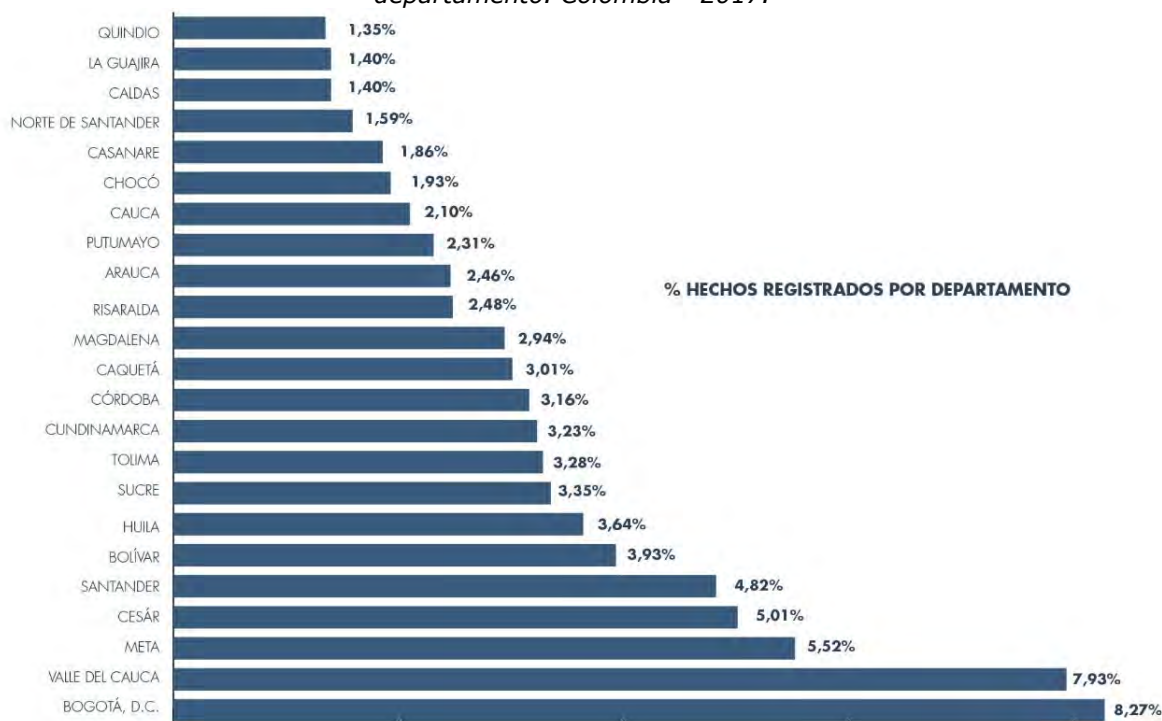
<sup>47</sup> Este porcentaje corresponde a un (1) caso de violencia sexual frente a una población desplazada de once (11) personas.

Cucaita – Boyacá, con el 5.56%,<sup>48</sup> San Miguel – Putumayo con 4%<sup>49</sup> y Vetás – Santander con 3.23%.<sup>50</sup>

De lo anterior se resalta que, en municipios con un alto número de víctimas por desplazamiento forzado, los porcentajes de presuntos delitos sexuales contra esa población son bajos, como ocurre en Medellín (0.00%), San Andrés de Tumaco (0.00%), Buenaventura (0.05%), Santa Marta (0.06%), Sincelejo (0.07%) y Montería (0.08%). Al igual que en el orden departamental, como se observa en Antioquia (0.00%), Nariño (0.01%), Bolívar (0.04%), Magdalena (0.04%), Cesar (0.06%) y Valle del Cauca (0.07%).

Ahora bien, a fin de tener una información porcentual más relevante, es importante hacer el cálculo tomando la cantidad de registros de presunta violencia sexual en víctimas de desplazamiento forzado por departamento, frente al total de estos presuntos delitos en población desplazada a nivel nacional, como se indica en el siguiente gráfico:

Gráfico 13 Porcentaje de casos de presunta violencia sexual en población desplazada por departamento. Colombia - 2017.



Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

<sup>48</sup> Este porcentaje corresponde a un (1) caso de violencia sexual frente a una población desplazada de dieciocho (18) personas.

<sup>49</sup> Este porcentaje corresponde a un (1) caso de violencia sexual frente a una población desplazada de veinticinco (25) personas.

<sup>50</sup> Este porcentaje corresponde a un (1) caso de violencia sexual frente a una población desplazada de treinta y un (31) personas.

Finalmente, se resalta que en 649 municipios no se realizaron exámenes médico-legales por presuntos hechos delictivos contra la integridad sexual en personas víctimas por desplazamiento forzado.

Por otra parte, se encuentra que la mayor incidencia se presentó en mujeres adolescentes y niñas, con 3.557 presuntos actos de violencia sexual, sobre un universo de 3.655.504 mujeres víctimas de desplazamiento forzado. De manera específica, en adolescentes y niñas entre los 6 y los 17 años, se registraron 1.679 casos en menores entre los 12 y los 17 años (de un universo de 488.810), y 1.071 hechos registrados en niñas entre los 6 y los 11 años (de un universo de 421.365).

A continuación, se muestra la ocurrencia de registros de posible violencia sexual en la población víctima de desplazamiento forzado por sexo (sólo se presenta información discriminada por sexo masculino y femenino, ya que para las categorías intersexuales y sexo no definido no existen datos) y ciclo vital, a partir del universo de hombres y mujeres víctimas de desplazamiento forzado:

*Tabla 2 Población desplazada a 2017, víctima de presuntos actos de violencia sexual en la misma vigencia, por género*

	<b>Universo</b>	<b>Presunta violencia sexual</b>
<b>Masculino</b>	3.414.868	572
<b>Femenino</b>	3.655.504	3.557

Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

*Tabla 3 Población desplazada a 2017, víctima de presunta violencia sexual en la misma vigencia, por género y ciclo vital.*

	<b>61 - 100 Años</b>	<b>29 - 60 Años</b>	<b>18 - 28 Años</b>	<b>12 - 17 Años</b>	<b>6 - 11 Años</b>	<b>0 - 5 Años</b>
<b>Masculino</b>	0	13	26	197	245	88
<b>Femenino</b>	7	191	295	1.679	1.071	310

Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

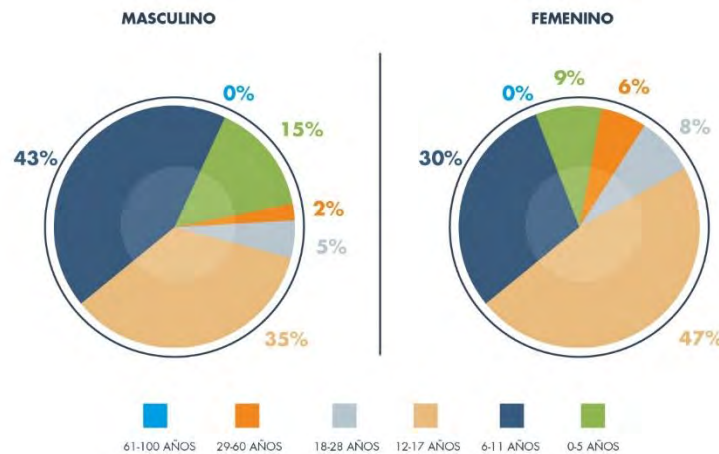
Según esta información, se observa que la mayor cantidad de casos atendidos por presuntos delitos sexuales contra la población víctima de desplazamiento forzado se dio en menores de 18 años (en los dos sexos), frente a lo cual es posible concluir que la afectación de los derechos a la integridad sexual en la infancia y adolescencia respecto de la población desplazada tuvo el mismo comportamiento en el 2017, que el presentado para el mismo periodo en relación con el resto de la población. Lo anterior, según las alertas emitidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal durante esa vigencia, la violencia sexual, especialmente en menores de edad, tuvo un aumento significativo en el país, ya que se realizaron 20.338 exámenes médico-legales por presunto delito sexual a menores entre los 0 y los 17 años, frente a al



total de 23.418 exámenes de este tipo a nivel nacional en población entre los 0 y los 80 años o más<sup>51</sup>.

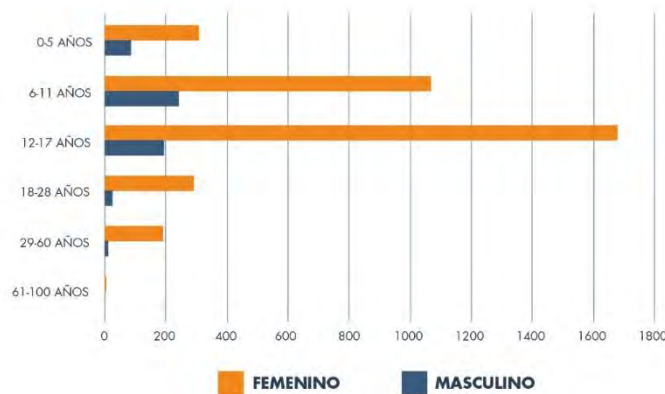
De acuerdo con lo anterior, se encuentra que el aumento de casos evaluados por posibles delitos sexuales respecto de la totalidad de la población, de 20.820 en 2016 a 23.418 en 2017, representa una variación absoluta de 2.598 casos (12,5% en variación porcentual), en tanto que en relación con la población víctima por desplazamiento la variación absoluta de los casos registrados en 2016 y 2017 es de 867 casos, o, en término relativos, 26,4% (3.282 en 2016 y 4.149 en 2017).

Gráfico 14 Porcentaje de exámenes médico-legales practicados a población desplazada a 2017 por presunta agresión sexual, por género y ciclo vital, frente al total de la población desplazada por género y ciclo vital en el mismo periodo.



Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Gráfico 15 Comparativo de porcentaje de casos de presuntos delitos contra la integridad sexual en población desplazada a 2017, por género y ciclo vital, frente al total de la población desplazada por género y ciclo vital en el mismo periodo



<sup>51</sup> Fuente: Boletín Estadístico Mensual – Centro de Referencia Nacional sobre Violencia CRNV del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Diciembre 2017 (ver vía internet) <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/66886/diciembre-2017.pdf/dcf95975-0da9-c270-27de-83fe295ce7a9>

Fuente. SIVELCE, con corte a 31 de diciembre de 2017.  
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Para terminar, se resalta que, de los 4.149 hechos registrados como presunto delito sexual en víctimas de desplazamiento forzado, en 451 casos (11%) el hecho se presentó en personas que se auto reconocen como pertenecientes a una etnia, con 343 en afrocolombianos, palenqueros y raizales, 95 casos en indígenas y 13 casos población Rrom.

## 1.4 GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN <sup>52</sup>

### 1.4.1 Proceso de Medición IGED

En el marco de la medición del goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado en la categoría de Garantías de No Repetición, se tuvo en cuenta como fuente primaria y, de contraste, la información contemplada en el RUV. En este sentido, la medición reportada en este derecho consiste en la identificación tanto del total de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el año 2017, como del total de víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes.

#### 1.4.1.1 Descripción de los universos

Los universos utilizados para la medición de los indicadores de garantías de no repetición son las víctimas del conflicto armado registradas en el RUV y los nuevos hechos victimizantes reportados para cada una de las víctimas de desplazamiento forzado. Para efectos de comparabilidad, se utilizó la información registrada para las víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.

Por tanto, la población sobre la cual se establece el presente informe está constituida por 7.080.110 víctimas de desplazamiento forzado y 594.824 víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes.

#### 1.4.1.2 Descripción de la fuente de información para realizar la medición

La fuente utilizada para la medición y verificación de los indicadores relacionados a las garantías de no repetición, tanto para los hechos victimizantes como para el total de víctimas reportadas, es el RUV consolidado por la Unidad para las Víctimas con corte a 31 de diciembre de 2017.

### 1.4.2 Resultados de la medición y comparabilidad

---

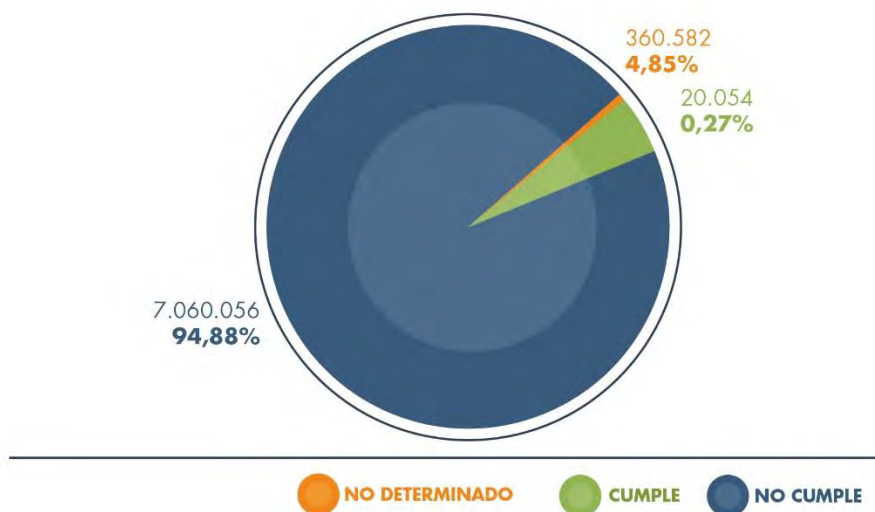
<sup>52</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Garantías de No Repetición.

A continuación, se presenta la magnitud en la que las víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos diferentes al desplazamiento fueron víctimas de nuevos hechos victimizantes incluidos en el 2017. Para ello, se presentarán los resultados de los indicadores y una comparación por los grupos poblacionales de especial protección.

### 1.4.2.1 Garantías de no repetición en víctimas de desplazamiento forzado

Para la medición de este indicador se tuvieron en cuenta los 7.080.110 de personas incluidas como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV a diciembre de 2017 y las 20.054 personas víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el año 2017, las cuales corresponden al 0.28%. A partir de ello, se determinó una tasa de 283 personas víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron nuevos hechos victimizantes por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado.

Gráfico 16 Resultado víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año



Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

### 1.4.2.2 Comparabilidad nuevos hechos victimizantes 2016 - 2017

Al realizar un análisis comparativo entre los indicadores de nuevos hechos victimizantes registrados sobre la población víctima de desplazamiento forzado con posterioridad a la fecha del primer desplazamiento para los años 2016 y 2017, se encuentra un aumento debido a que para el año 2016 a 17.687 víctimas les ocurrió un nuevo hecho victimizante siendo el 0,25% del total registradas, mientras que para el año 2017 se registró que a 20.054 víctimas les ocurrió un nuevo hecho victimizante siendo el 0,27% del total registradas.

Gráfico 17. Comparabilidad nuevos hechos victimizantes 2016 - 2017



**Nota:** Eje horizontal porcentaje en escala logarítmica.  
Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

### 1.4.2.3 Análisis de nuevos hechos por tipo de hecho

A continuación, se presenta un análisis de la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes para cada uno de los hechos reconocidos en el RUV, se resalta que se observaron los datos para los años 2016 y 2017.

Tabla 4 Discriminación de hechos victimizantes durante los años 2016-2017

HECHO	2016	2017	DIFERENCIA 2016 - 2017	VARIACIÓN PORCENTUAL %
1. Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos.	84	152	68	80,95%
2. Amenaza.	3.813	5.685	1.872	49,10%
3. Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado.	68	107	39	57,35%
4. Desaparición forzada.	10	21	11	110,00%
5. Desplazamiento forzado.	14.088	20.982	6.894	48,94%
6. Homicidio.	76	243	167	219,74%
7. Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado.	9	16	7	77,78%
8. Secuestro.	15	15	0	0,00%
9. Tortura.	10	8	-2	-20,00%
10. Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados.	6	16	10	166,67%
11. Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles.	211	271	60	28,44%

**Nota:** el Universo de víctimas de desplazamiento forzado para 2016 fue de 7.115.511 y para 2017 fue de 7.080.110

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Tal como se muestra en la tabla anterior, para cada uno de los 11 hechos victimizantes inscritos en el Registro Único de Víctimas se analizó la diferencia entre los nuevos hechos ocurridos en el 2017 y en el 2016. Se puede observar que hubo un aumento en la mayoría de los hechos victimizantes, en especial en los hechos que

más se dan en la actualidad, desplazamiento y amenaza. Sin embargo, se destaca la reducción en la tortura, bajando en 2 casos, lo cual representa una disminución de 20%. De igual forma, vale la pena destacar el no aumento del secuestro manteniéndose la misma cifra.

#### 1.4.2.4 Garantías de no repetición en víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado

A continuación, se realiza un análisis comparativo de las víctimas de desplazamiento forzado frente a las víctimas de otros hechos victimizantes incluidos en el registro único de víctimas para el año 2017, esto con el objetivo de determinar el comportamiento relativo entre estas dos poblaciones comparables.

Por ello, la medición del indicador tuvo en cuenta la información contemplada en el RUV con corte a 31 de diciembre de 2017, el cual reporta 594.824 víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado (amenaza, acto terrorista, desaparición forzada, despojo de tierras, homicidio, integridad sexual, minas, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, pérdida de bienes muebles e inmuebles, secuestro, tortura y vinculación de niños, niñas y adolescentes), de los cuales 7.006 personas son víctimas de Otros Hechos que han sufrido nuevos hechos victimizantes, es decir, el 1,18% de las personas víctimas de Otros Hechos sufrieron nuevos hechos victimizantes.

Gráfico 18 Nuevos Sucesos Victimizantes en Víctimas de Hechos Diferentes al Desplazamiento Forzado



Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

#### 1.4.2.5 Resultados comparativos indicadores de Garantías de no repetición

A partir de los resultados presentados anteriormente, es de señalar que respecto a Garantías de no repetición para el año 2017 las víctimas de desplazamiento forzado tuvieron una menor recurrencia de nuevos hechos frente a las víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado, toda vez que el 0,28% de personas



víctimas de desplazamiento forzado sufrieron nuevos hechos victimizantes durante el último año mientras que 1,18% personas víctimas de Otros Hechos sufrieron nuevos hechos victimizantes.

Frente lo anterior, y teniendo en cuenta para el año 2017, 20.054 personas víctimas de desplazamiento forzado sufrieron nuevos hechos victimizantes durante el último año y 7.006 personas víctimas de Otros Hechos diferentes al desplazamiento forzado sufrieron nuevos hechos victimizantes, a continuación, se presenta un comparativo para cada uno de los grupos poblacionales de especial protección.

En relación con los niños, niñas y adolescentes, se determinó que de los 44.953 niños, niñas y adolescentes víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado 2.154 sufrieron nuevos hechos victimizantes en el año 2017, lo cual corresponde al 4,79%. De igual forma, para los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado se obtuvo que, de los 2.339.561 del universo medible para el año 2017 que pertenecen a este grupo poblacional, 8.286 sufrieron nuevos hechos victimizantes lo cual corresponde al 0,35% de los menores de edad. Siendo así mayor el porcentaje de incidencia de nuevos hechos victimizantes a niños, niñas y adolescentes víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento.

Tabla 5 Incidencia de nuevos hechos victimizantes en 2017 a Niños, Niñas y Adolescentes

<b>Incidencia de nuevos hechos victimizantes</b>	<b>Total, general por grupo</b>	<b>Víctimas de nuevos hechos victimizantes</b>
Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de desplazamiento forzado.	2.339.561	8.286
Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de Otros Hechos diferentes a desplazamiento forzado.	44.953	2.154

Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

Respecto al comportamiento en las mujeres víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado se obtiene que, de las 327.123 personas del universo de esta población, 3.599 sufrieron nuevos hechos victimizantes durante el año 2017 correspondiente al 1,10%. Comparativamente frente a los nuevos hechos registrados en mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el cual reporta que de las 3.655.504, 10.329 mujeres sufrieron nuevos hechos victimizantes en el año 2017, lo cual corresponde al 0,28%. Siendo así mayor el porcentaje de incidencia de nuevos hechos victimizantes a mujeres víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento.

Tabla 6 Incidencia de nuevos hechos victimizantes en 2017 a Mujeres

<b>Incidencia de nuevos hechos victimizantes</b>	<b>Total general por grupo</b>	<b>Víctimas de nuevos hechos victimizantes</b>
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado.	3.655.504	10.329

Mujeres víctimas de Otros Hechos diferentes a desplazamiento forzado.	327.123	3.599
---	---------	-------

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Para las víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado en personas mayores de 60 años se obtuvo que de los 109.900 individuos registrados para esta población, 378 reportaron nuevos hechos para el año 2017 lo cual corresponde al 0,34%. Comparativamente frente a las víctimas de desplazamiento forzado se determina que, de las 536.763 personas mayores de 60 años, 906 correspondientes al 0,17% reportaron nuevos hechos victimizantes para el año 2017. Siendo así mayor el porcentaje de incidencia de nuevos hechos victimizantes a personas mayores de 60 años víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento.

Tabla 7 Incidencia de nuevos hechos victimizantes en 2017 a mayores de 60 años

Incidencia de nuevos hechos victimizantes	Total general por grupo	Víctimas de nuevos hechos victimizantes
Mayores de 60 años víctimas de desplazamiento forzado.	536.763	906
Mayores de 60 años víctimas de Otros Hechos diferentes a desplazamiento forzado.	109.900	378

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Finalmente, para la población víctima de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado con pertenencia étnica se determinó que de las 32.661 víctimas registradas en este universo para el año 2017, 1.311 reportaron nuevos hechos victimizantes, correspondiente al 4,01% de esta población. En términos comparativos frente a las víctimas con pertenencia étnica víctimas desplazamiento forzado en el año 2017 se tiene que de las 980.331 registradas en este universo, 7.915 reportaron nuevos hechos victimizantes durante el al año 2017 correspondiente al 0,81%. Siendo así mayor el porcentaje de incidencia de nuevos hechos victimizantes a personas con pertenencia étnica víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento.

Tabla 8 Incidencia de nuevos hechos victimizantes en 2017 a víctimas con pertenencia étnica

Incidencia de nuevos hechos victimizantes	Total general por grupo	Víctimas de nuevos hechos victimizantes
Víctimas de desplazamiento forzado con pertenencia étnica.	980.331	7.915
Víctimas de Otros Hechos diferentes a desplazamiento forzado con pertenencia étnica.	32.661	1.311

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

## 1.5 INDICADORES SECTORIALES

### 1.5.1 Metodología de los Indicadores Sectoriales - Unidad Nacional de Protección

La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a personas, grupos y comunidades que por su cargo o por virtud de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias se encuentran en una situación de riesgo extraordinario o extremo. En concordancia con dicho objetivo, el Gobierno Nacional organizó en cabeza del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad mediante el Decreto 4912 de 2011, (actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015).

El mencionado programa se encuentra dirigido a las poblaciones objeto descritas en el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 entre las cuales se encuentran las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo.

No obstante lo anterior, es pertinente mencionar que existen unos criterios de carácter imperativo que conducen a determinar la pertinencia de que una persona ingrese al programa de protección. Éstos son: (i) la condición de población objeto prevista en el Artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, que para el caso de las víctimas del conflicto armado se adecua en el numeral 9. (ii) el nexo causal, teniendo en cuenta el artículo 2.4.1.2.2, numeral 2 del Decreto 1066 de 2015: "*Principios. Causalidad: La vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar, siquiera sumariamente, dicha conexidad.*" Esto quiere decir que, además de la condición especial que debe ostentar la persona, los hechos que atentan contra su seguridad e integridad deben ser resultado directo de la actividad que desempeña.

Adicionalmente, es de vital importancia que quien considere que está siendo afectado en sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y/o seguridad brinde su consentimiento, pues al respecto, el reiterado Decreto establece:

**"Artículo 4.2.1.2.2. Principios.** Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios: (...) **5. Consentimiento:** La vinculación al programa de prevención y protección requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación (...)."

Teniendo en cuenta lo anterior, tal consentimiento se cumple inicialmente con envío voluntario de los siguientes documentos:

- Formulario de inscripción para el programa de prevención y protección, debidamente diligenciado y firmado por el solicitante, en el cual se alude a una situación de riesgo o amenaza puntual, concreta y actual en contra de su vida e integridad.
- Fotocopia del documento de identidad por ambas caras.
- Documento a través del cual se acredite la pertenencia del solicitante a alguno de los grupos poblacionales, contemplados en el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Para el caso de los Servidores Públicos es el Acta de Nombramiento o Posesión del cargo.
- Asimismo, en caso de contar con denuncias de los hechos recientes de amenaza ante la Fiscalía General de la Nación o en su defecto declaración de dichos hechos ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Personería; estos documentos también pueden ser enviados.

De esta manera, con la presentación de los documentos enunciados, la Unidad Nacional de Protección puede iniciar los trámites previstos en la norma dirigidos a la determinación del nivel de riesgo de los peticionarios. Para los presentes efectos, éste puede ser ordinario, extraordinario o extremo.

En este sentido, los indicadores sectoriales propuestos por parte de la Unidad Nacional de Protección han sido diseñados de tal manera que se adecuen a la naturaleza y alcance del programa de protección. Así las cosas, el primer indicador tiene por propósito establecer el número de evaluaciones de riesgo iniciadas por parte de la entidad a las víctimas del conflicto armado. Para tal fin, establece una relación entre las evaluaciones de riesgo que fueron efectivamente iniciadas a favor de esta población específica, y los casos que fueron remitidos a la entidad y que cumplían con los requisitos anteriormente expuestos.

El segundo indicador, por su parte, pretende calcular la relación entre las evaluaciones de riesgo finalizadas con ponderación de riesgo en favor de las víctimas del conflicto armado interno, y los requisitos que deben cumplir los casos para poder finalizar dicho procedimiento. Se trata pues, de determinar el número de evaluaciones de riesgo iniciadas y que lograron ser finalizadas en la medida en que cumplieron con los requerimientos necesarios para hacerlo.

Finalmente, el tercer y último indicador tiene por propósito calcular la relación entre los casos de las víctimas del conflicto armado con ponderación de riesgo extraordinario o extremo, y aquellas a las que se les ha aprobado medidas materiales de protección en virtud a ello por parte de las instancias correspondientes.

En suma, los indicadores expuestos buscan dar cuenta de la gestión del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección desde tres etapas diferentes: el inicio de la evaluación de riesgo; su finalización; y la aprobación de medidas materiales de protección en los casos en que haya lugar a ello.

## 1.5.2 Primer Sectorial Protección - Proceso de medición IGED -

La siguiente información corresponde a la vigencia del 1 enero al 31 diciembre de 2017. Es necesario indicar que el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección atiende todo el territorio nacional.

### 1.5.2.1 Descripción de los universos

Este indicador parte del universo del total del número de estudios de riesgo iniciados a favor de la población víctima descrita en el numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 durante el año 2017, sobre el total de casos de víctimas del conflicto armado conocidos por parte la Unidad Nacional de Protección que cumplieran con los requisitos establecidos en el Decreto 1066 de 2015 para iniciar estudios de riesgo durante la vigencia 2017.

### 1.5.2.2 Descripción de la fuente de información para realizar la medición

La fuente de información corresponde a los registros propios de las bases de datos del Grupo de Asignaciones de Misiones de Trabajo perteneciente a la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección.

### 1.5.2.3 Resultados de la medición

Durante el año 2017, la Unidad Nacional de Protección activó 1500 estudios de nivel de riesgo a favor de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras correspondiente al numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 Decreto 1066 de 2015. Dicha cifra corresponde al 100% del total de casos conocidos por la entidad que cumplieran con los requisitos establecidos por el Decreto 1066 de 2015 para iniciar el mencionado procedimiento.

En este sentido, la entidad obtuvo un 100% de efectividad en este indicador toda vez que le inició un estudio de riesgo a la totalidad de casos que cumplieran con los requisitos establecidos por el Decreto 1066 de 2015.

*Tabla 12 Activación de Estudios Nivel de Riesgo a favor de las víctimas del conflicto armado año 2017*

Variable	Número	Efectividad
Estudios de riesgo iniciados	1500	100%
Casos que cumplieran con los requisitos legales para iniciar un Estudio de Riesgo.	1500	



Fuente: Grupo de Asignaciones de Misiones de Trabajo – Unidad Nacional de Protección

Esta labor puede apreciarse de manera más específica en el siguiente cuadro:

Tabla 13 Estudios de Riesgo activadas a favor de las víctimas del conflicto armado año 2017

Subpoblación	Cantidad
Víctimas de violación a los DD. HH. e infracciones al DIH	119
Desplazados	592
Reclamantes de Tierras	411
Líder o representante de población desplazada	317
Dirigentes o representantes de organizaciones de víctimas	61
<b>Total</b>	<b>1500</b>

#### 1.5.2.4 Análisis descriptivo

De acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, las víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo, pueden vincularse al Programa de Protección liderado por la Unidad Nacional de Protección. Para hacerlo, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la referida norma entre los que se encuentran: (1) el de causalidad y (2) el de pertenencia a la población objeto descrita.

Según el principio de causalidad dispuesto en el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.2 del mencionado decreto, la inclusión al Programa está fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. La pertinencia poblacional, por otro lado, se demuestra mediante la inclusión del peticionario al RUV. Ambos criterios deberán ser demostrados siquiera sumariamente por el peticionario.

Por lo tanto, es de vital importancia que la víctima afectada en sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal brinde su consentimiento de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 5 del Artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, en el que en su tenor literal expresa: "*Principios. Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios: 5. Consentimiento: La vinculación al programa de prevención y protección requerirá de la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido respecto de la aceptación o no de su vinculación (...)*".

Dicho principio se entiende cumplido con la remisión voluntaria de la siguiente documentación:

1. Formulario de inscripción para el programa de prevención y protección, debidamente diligenciado y firmado por el solicitante, en el cual se alude a una situación de riesgo o amenaza puntual, concreta y actual en contra de su vida e integridad.
2. Fotocopia del documento de identidad por ambas caras.
3. Documento a través del cual se acredite la pertenencia del solicitante a la población 9 (Inclusión en el RUV - Registro Único Víctimas (RUPD)) o solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente).
4. Copia de las denuncias ante la Policía o Fiscalía General de la Nación, sobre los hechos de amenaza o la tipificación de un delito cometido en contra del solicitante o en su defecto declaración de dichos hechos ante la Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Personería.

Con la presentación de estos documentos, el Grupo de Solicitudes de Protección realiza la verificación y análisis preliminar de cada solicitud de protección individual y en tanto se evidencie preliminarmente los criterios anteriormente descritos se activa la ruta individual remitiendo el caso para iniciar el estudio de riesgo. Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 del Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, un estudio de riesgo debe ser iniciado una vez al año a favor de los beneficiarios del Programa de Protección, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este indicador demuestra que en el año 2017 la Unidad Nacional de Protección inició 1500 evaluaciones de riesgo. Esta cifra corresponde a la totalidad de casos que cumplían con los requisitos establecidos por el Decreto 1066 de 2015 para hacerlo.

### **1.5.3 Segundo Sectorial Protección - Proceso de medición IGED -**

La siguiente información corresponde a la vigencia del 1 enero al 31 diciembre de 2017. Es necesario indicar que el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección atiende todo el territorio nacional.

#### **1.5.3.1 Descripción de los universos**

Este indicador mide el número estudios de nivel de riesgo finalizados con ponderación durante la vigencia 2017 de la población víctima del conflicto armado descrita en el numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 sobre el total de estudios de nivel de riesgo con cumplimiento de requisitos establecido por el Decreto 1066 de 2015 durante la vigencia 2017 de la población víctima del conflicto armado descrita en el numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

#### **1.5.3.2 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición**

La fuente de información corresponde a los registros propios de las bases de datos del Grupo de Valoración Preliminar -GVP- perteneciente a la Subdirección Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección.

### 1.5.3.3 Resultados de la medición

Durante el año 2017, la Unidad Nacional de Protección realizó 1245 estudios de nivel de riesgo a favor de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras correspondiente al numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Dicha cifra corresponde al 100% del total de los casos que cumplían con los requisitos establecidos por el Decreto 1066 de 2015.

En este sentido, la entidad obtuvo un 100% de efectividad en este indicador toda vez que le inició y finalizó el estudio nivel de riesgo a la totalidad de los casos que cumplían los requisitos legales establecidos en el Decreto 1066 de 2015 para hacerlo.

*Tabla 14 Realización de los estudios nivel de riesgo a favor de las víctimas del conflicto armado*

Variable	Número	Efectividad
Estudios de nivel de riesgo finalizados y con ponderación de riesgo	1245	100%
Casos que cumplían con los requisitos legales para finalizar los estudios nivel de riesgo.	1245	

Fuente: Base de datos del GVP - Unidad Nacional de Protección

De manera más específica, mediante la mencionada labor se obtuvieron los siguientes resultados:

*Tabla15 Ponderación del Nivel de Riesgo*

Sub Población	Ponderación del Nivel de Riesgo			Total
	Extraordinario	Extremo	Ordinario	
Víctima de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH	81	1	28	110
Persona en condición de desplazamiento	183	4	241	428
Reclamante de Tierras	253	1	112	366

Dirigente, líder, representante de población desplazada	136	1	143	280
Dirigente, líder, representante de reclamantes de tierras	56	1	4	61
<b>Total</b>	<b>709</b>	<b>8</b>	<b>528</b>	<b>1245</b>

### 1.5.3.4 Análisis descriptivo

Conforme al procedimiento ordinario del programa de protección descrito en el Artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, una vez se haya recibido la solicitud de protección con los debidos documentos y se haya analizado y verificado la pertenencia del solicitante a la población objeto, así como la existencia de un nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla, el caso es trasladado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información -CTRAI-. Allí, se da inicio a una evaluación de riesgo en la que un analista especializado encargado de recopilar y analizar información in situ es asignado a cada caso particular. A partir de dichos insumos, se estudian los diferentes factores de riesgo a los cuales pueden estar expuestos los peticionarios. Una vez se hayan surtido esas actividades, el caso es presentado ante el Grupo de Valoración Preliminar en donde se determina el nivel de riesgo el cual puede ser ordinario, extraordinario o extremo.

Cabe resaltar que hay distintos tipos de estudio de riesgo: (1) evaluación por primera vez; (2) reevaluación por temporalidad y (3) reevaluación por hechos sobrevinientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, este indicador demuestra que, durante el año 2017, la Unidad Nacional de Protección realizó y finalizó 1245 estudios de riesgo a favor de la población víctima del conflicto armado, correspondiente a la totalidad de casos que cumplían con los requisitos legales necesarios para finalizarlos.

### 1.5.4 Tercer Sectorial Protección - Proceso de medición IGED

La siguiente información corresponde a la vigencia del 1 enero al 31 diciembre de 2017. Es necesario indicar que el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección atiende todo el territorio nacional.

#### 1.5.4.1 Descripción de los universos

Este indicador parte del número de víctimas del conflicto armado pertenecientes al numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 con nivel de riesgo extraordinario o extremo con medidas materiales de protección aprobadas por acto administrativo durante el año 2017, sobre el total de víctimas pertenecientes al

numeral 9 del Artículo 2.4.1.2.6 de Decreto 1066 de 2015 con ponderación de nivel de riesgo extraordinario o extremo durante el año 2017

### 1.5.4.2 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición

La fuente de información corresponde a los registros propios de las bases de datos de la Secretaría Técnica del CERREM perteneciente a la Subdirección Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección.

### 1.5.4.3 Resultado de la medición

Durante el año 2017 se aprobaron medidas materiales de protección a 712 víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras correspondientes a la población referida en el numeral 9 del Decreto 1066 de 2015. Dicha cifra corresponde al 100% de las víctimas del conflicto armado que obtuvieron una ponderación de riesgo extraordinario o extremo y que, en consecuencia, requerían el otorgamiento de medidas materiales de protección en aras de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

En este sentido, la entidad obtuvo un 100% de efectividad en este indicador toda vez que el CERREM aprobó, mediante actos administrativos, medidas materiales de protección a favor de todas las víctimas del conflicto armado cuyo nivel de riesgo fue ponderado como extraordinario o extremo.

*Tabla 16 Víctimas del conflicto armado con ponderación de riesgo extraordinario o extremo con medidas materiales de protección aprobadas por acto administrativo*

Variable	Número	Efectividad
Víctimas del conflicto armado con nivel de riesgo extraordinario o extremo con medidas materiales de protección aprobadas por acto administrativo.	712	100%
Víctimas del conflicto armado con ponderación de riesgo extraordinario o extremo.	712	

Fuente: Base de datos del CEREM – Unidad Nacional de Protección

Esta información puede ser apreciada de manera más detallada en el siguiente cuadro:



Tabla 17 Víctimas del conflicto armado con medidas materiales de protección aprobadas por acto administrativo

Subpoblación	Ponderación de riesgo		Total
	Extraordinario	Extremo	
Víctimas de violación a los DD. HH. e infracciones al DIH	77	1	78
Desplazados	184	6	190
Reclamantes de Tierras	250	1	251
Líder o representante de población desplazada	137	0	137
Representantes o dirigentes reclamantes de tierras	56	0	56
<b>Total</b>	<b>704</b>	<b>8</b>	<b>712</b>

Fuente: Base de datos del CEREM – Unidad Nacional de Protección

#### 1.5.4.4 Análisis descriptivo

Posterior al análisis efectuado por el Grupo de Valoración Preliminar -GVP-, cada caso es presentado ante el CERREM quien, con base en la información provista, valida la determinación del nivel del riesgo y recomienda al Director General de la Unidad Nacional de Protección las medidas materiales de protección en caso de que haya lugar a ellas. La adopción de este tipo de medidas se efectúa mediante acto administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, este indicador demuestra que, durante el año 2017, a 712 víctimas del conflicto armado se les aprobaron medidas materiales de protección mediante acto administrativo, correspondiente a la totalidad de personas pertenecientes a esta población objeto que se encontraban en una situación de riesgo extraordinario o extremo.

## 1.6 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 1.6.1 Protección de Personas y Colectivos

El Gobierno Nacional ha expedido un conjunto de Decretos reglamentarios en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado, también como desarrollo de cuerpos normativos necesarios para dar estructura a la política pública de prevención y protección de comunidades, zonas y territorios afectados por diversos factores de violencia y violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Con este objetivo se han expedido los siguientes decretos reglamentarios:

- Decreto 1066 mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
- Decreto 1581 septiembre de 2017. Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2078 diciembre de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
- Decreto 2252 diciembre de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.
- Decreto 2124 diciembre de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Decreto 660 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

Estos decretos reglamentarios precisan facultades y un conjunto de criterios para articular planes específicos de prevención y protección en comunidades, poblaciones zonas y territorios afectados por el accionar de factores diversos de violencia. El reto para el Gobierno Nacional y sus dependencias competentes en estas materias es realizar una intervención integral en el territorio nacional para garantizar la activación de la política pública de prevención y protección.

El desarrollo de este cometido se debe realizar sobre la base de una identificación y priorización de zonas vulnerables o especialmente afectadas por factores de violencia. Tal identificación y priorización tiene en cuenta las zonas y territorios indicados por

la Corte Constitucional en los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, así como en los Autos de seguimiento No.(s) 004 y 005 de 2009.

La implementación de este conjunto de disposiciones tiene en cuenta, las prioridades establecidas por las autoridades de las entidades territoriales en coordinación con las entidades nacionales en las instancias establecidas para ello y la participación de las comunidades y las organizaciones sociales. Las comunidades y regiones donde se adelantan las acciones de prevención y protección son identificadas teniendo en cuenta el enfoque étnico y de género, su compleja situación de riesgo y de derechos humanos y el impacto positivo que, sobre ellas y las autoridades locales, pueden tener la gestión oficial al respecto.

El énfasis es la adopción de MEDIDAS DE CARÁCTER INTEGRAL que contribuyan a la prevención, a la seguridad, a la protección. Esto significa que no solamente se trata de medidas que deben adoptar los integrantes de la Fuerza Pública, sino también, aquellas de carácter social que en ocasiones resultan más pertinentes y con valioso impacto sobre la seguridad y protección de las comunidades y sus líderes, que sean concretas, tangibles, que no generen más expectativas y frustraciones en las comunidades y que su impacto sea real en términos de seguridad y protección. Los principios de integridad, de articulación interinstitucional, complementariedad y subsidiaridad y participación, son la base para el desarrollo de las actividades.

En cumplimiento y desarrollo de algunas de las anteriores normas las diferentes entidades que tienen responsabilidades en el componente, de manera coordinada y de acuerdo con sus misiones institucionales han desarrollado las siguientes acciones en el año 2017:

### **1.6.1.1 La Ruta Individual de Protección**

#### **A. Unidad Nacional de Protección**

Acerca del actual funcionamiento del programa y de la ruta individual de protección, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, los Organismos de Control han señalado la necesidad de realizar algunas acciones adicionales, en el marco de los ajustes que el Gobierno Nacional ha venido realizando al programa, para solucionar falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento, relacionadas con: 1) la falta de articulación entre las distintas entidades del nivel nacional, y entre el nivel nacional y el territorial la centralización del programa, 2) la ausencia de un enfoque diferencial, y 3) la desprotección a los Jueces Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, entre otras.

En atención a las falencias identificadas debemos señalar que, desde su creación, una de las prioridades de la Unidad Nacional de Protección ha sido la de fortalecer su presencia en el territorio nacional. Por tal razón, en el año 2012 la entidad instauró Grupos Regionales de Protección en las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Cali, Florencia, Neiva, Popayán y Villavicencio. Posteriormente, en los años 2015 y 2016 dichas oficinas se consolidaron mediante la atribución de nuevas

responsabilidades tales como: realizar actividades tendientes a la implementación, control y seguimiento de medidas de protección; recibir y dar respuestas a preguntas quejas y reclamos; coordinar la ejecución de actividades que promuevan y fortalezcan el conocimiento del Programa de Protección; y representar a la entidad ante las autoridades, entidades y comunidades de la jurisdicción correspondiente, entre otras funciones.

En concordancia con lo anterior, cada uno de los Grupos Regionales de Protección cuenta con una "área de influencia" que les permite extender sus obligaciones y actividades a ciudades diferentes a las ya mencionadas. Así pues, como medida adicional a estas unidades administrativas y operacionales, la Unidad Nacional de Protección cuenta con enlaces permanente en municipios tales como Mocoa, Pasto, Tumaco, Buenaventura, Yopal y Arauca entre otros. Asimismo, y en aras de garantizar un personal preparado y eficiente, la entidad ha organizado en promedio, desde el año 2014 hasta el año 2017, más de 25 capacitaciones anuales por fuera de la ciudad de Bogotá. Este tipo de jornadas han estado guiadas por personal altamente calificado en temas tan diversos como: evaluaciones de riesgo, empoderamiento organizacional, acuerdos de paz y asuntos étnicos entre otros.

Mediante este tipo de estrategias la Unidad Nacional de Protección tiene por propósito no solo acercarse a los beneficiarios del Programa de Protección y a la sociedad civil en general, sino que también busca generar canales de comunicación efectivos con las autoridades locales que permitan la implementación de estrategias conjuntas y eficaces en materia de protección.

Además de lo ya expuesto, la Unidad Nacional de Protección ha efectuado ingentes esfuerzos encaminados a la articulación interinstitucional con entidades del orden nacional y territorial. En este sentido, la entidad ha desarrollado estrategias de comunicación con entidades tales como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, Personerías municipales y administraciones locales, que permiten remitir información de amenazas y riesgo de manera expedita. Así las cosas, la Unidad Nacional de Protección puede identificar los casos de las personas que solicitan ingreso a su programa de protección de manera más efectiva, e iniciar los procedimientos correspondientes de una forma más ágil. Adicionalmente, se han creado grupos exclusivos para cada una de las poblaciones objeto del programa que dan trámite y seguimiento a las personas que solicitan protección ante la entidad.

Uno de los espacios en los que se materializaban los esfuerzos efectuados por la Unidad Nacional de Protección por fortalecer la articulación institucional era la denominada Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas - CIAT. En conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 2890 de 2013 que integraba a la Unidad Nacional de Protección como miembro permanente de la mencionada Comisión, la entidad participaba de manera activa facilitando la armonización de las respuestas interinstitucionales en materia de protección.

No obstante, desde el mes de diciembre de 2017, la Unidad Nacional de Protección hace parte del componente de respuesta rápida del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida instaurada por el Decreto 2124 de 2017. En este sentido, la

Unidad Nacional de Protección es uno de los miembros permanentes de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT junto con otras entidades del orden nacional tales como el Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad para las Víctimas. Desde dicha instancia, y bajo la coordinación del Ministerio del Interior, la entidad ayuda a evaluar los riesgos advertidos por parte de la Defensoría del Pueblo y a recomendar las medidas de prevención y protección que mejor se adecuen a las circunstancias presentadas.

De igual manera, la Unidad Nacional de Protección realiza análisis minuciosos a los informes técnicos emitidos por parte de la Defensoría del Pueblo, gestionando las acciones pertinentes frente a los casos de las personas que se encuentran identificados en los mismos. En las situaciones en las que no se cuente con dicha información, se efectúa un acercamiento a las entidades territoriales y Ministerio Público en aras de individualizar las personas que se pueden encontrar en una situación de riesgo extraordinario o extremo. Asimismo, es importante resaltar que los documentos de Alertas Tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo son considerados por los analistas de riesgo como insumos en las evaluaciones de riesgo efectuadas. De esta forma, se logra articular el programa de protección en favor de aquellos individuos víctimas de amenazas o intimidaciones, al mismo tiempo que se garantiza un procedimiento metódico en la determinación del nivel de riesgo de los peticionarios.

Todas estas estrategias de articulación y descentralización adoptadas por parte de la Unidad Nacional de Protección se han reforzado mediante la expedición de la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades contenida en el Decreto 1581 del mes de septiembre de 2017. En el marco de dicho instrumento, la Unidad Nacional de Protección participa en iniciativas dirigidas al fortalecimiento de la presencia institucional en el territorio nacional, tal y como es la liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de las llamadas Unidades Móviles.

De igual forma, la entidad ha preparado la implementación de un plan de trabajo encaminado al fortalecimiento y articulación de las acciones tendientes a garantizar la presencia territorial de los programas de protección del Estado, en coordinación con las autoridades locales. Esta iniciativa hace parte de la estrategia de prevención comprendida en el mencionado decreto y prevé los siguientes componentes: el desarrollo de programas de difusión de la oferta institucional de la entidad; la implementación de cursos de auto protección a favor de individuos y colectividades; y la creación de una red de seguridad preventiva entre otros. Este Plan de Articulación del Programa de Protección entre las entidades territoriales y la Unidad Nacional de Protección fueron puestos en consideración del Consejo Directivo de la entidad, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.3.7.1.2 del Decreto 1581 de 2017.

Cabe resaltar que los planes de acción descritos están basados en los principios de concurrencia y subsidiariedad, que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, deben regir todas las acciones estatales relativas a la prevención y protección. En este sentido, su objetivo no es el de desplazar las responsabilidades legales y constitucionales de las entidades territoriales en estas materias, sino la de



complementarlas de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales. En particular, se busca robustecer sus acciones como agentes constitucionales para la conservación del orden público, así como su condición de primeros respondientes en la detección temprana de riesgos tal y como lo expone el Decreto 2252 expedido en el año 2017.

Otra de las prioridades de la Unidad Nacional de Protección ha sido la de plasmar en sus procedimientos internos el principio de enfoque diferencial señalado en el Decreto 1066 de 2015. Por esta razón, las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural son tenidas en cuenta tanto en los estudios nivel de riesgo como en la recomendación y adopción de medidas de protección. Para esto, la entidad cuenta con los siguientes instrumentos:

### **i) Protocolo Análisis de Riesgo para la Población Indígena**

Establece un mecanismo especial para efectuar la evaluación de riesgo a favor de los dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos basado en las cosmovisiones particulares de cada comunidad. Esta herramienta se activa desde el momento en el que la persona solicita protección ante la Unidad Nacional de Protección y se implementa en todas las instancias del procedimiento ordinario del programa establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015. Mediante la puesta en práctica de este protocolo, en la actualidad se cuentan con 439 protegidos pertenecientes a comunidades indígenas. De ellos, a aproximadamente el 47% se le han aprobado esquemas de protección compuestos por escoltas y/o vehículos, mientras que al 53% restante se le han aprobado otras medidas de protección tales como chalecos blindados, botones de apoyo, y apoyos de transporte fluvial entre otros<sup>53</sup>.

### **ii) Resolución No. 0805 de 14 de mayo de 2012**

Por medio del cual se expide el Protocolo con enfoque de género y de los derechos de las mujeres mediante el cual se instauran los procedimientos específicos para tratar las particularidades presentadas en los casos de mujeres. Así pues, este instrumento establece una atención preferencial a las mujeres que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo por parte de las entidades intervinientes en los programas de prevención y protección, en razón a su vulnerabilidad acentuada. De igual forma, garantiza su participación en la realización de la evaluación de riesgo descrita en el Decreto 1066 de 2015, así como en los espacios de recomendación de medidas materiales de protección.

Adicionalmente, esta herramienta no sólo prevé la adopción de medidas de protección con enfoque diferencial que respondan de manera efectiva a los riesgos particulares y las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, sino que también permite recomendar medidas complementarias asistenciales. Éstas son coordinadas por la Unidad para las Víctimas con las entidades competentes e incluyen medidas dirigidas

<sup>53</sup> La fuente proviene de la base de datos del CERREM.

a proveer atención médica; a garantizar el acceso al sistema educativo; o a asistir a madres lactantes en la protección de sus hijos menores de edad a través de los programas del ICBF.

En el año 2017 se celebraron 7 sesiones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM poblacional de mujeres y se validaron un total de 86 casos. De ellos, el 96% obtuvo un nivel de riesgo extraordinario, mientras que el 4% restante fue ponderado con un nivel de riesgo ordinario. Asimismo, 63 casos fueron remitidos al Ministerio de Salud y Protección Social; 42 a la Unidad para las Víctimas; 26 al Ministerio de Trabajo y 23 al Ministerio de Educación Nacional, entre otras entidades, encaminadas a la implementación de medidas complementarias asistenciales.

### **iii) Resolución No. 1085 de 2015 / Decreto 2078 de 2017**

Tanto el protocolo como el decreto que establecen la ruta de protección colectiva permiten la implementación de medidas de protección con enfoque diferencial, territorial y de género. A través del carácter participativo de la evaluación de riesgo colectiva, las comunidades o grupos tienen la oportunidad de expresar sus propias problemáticas, nociones y dinámicas de la situación en la que se encuentran. De esta forma, se logran concertar medidas de protección colectivas que permiten contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza de la manera más eficaz posible, teniendo en cuenta las especificidades de cada caso particular. En otras palabras, mediante la ejecución de talleres, así como el proceso de concertación de medidas en las que se tienen en cuenta las propuestas presentadas por los grupos o comunidades, se materializan los enfoques mencionados, en tanto son éstos los que permiten determinar las medidas colectivas que deben ser implementadas en cada caso. Así se han aprobado medidas materiales de protección colectivas que no se limitan a esquemas de protección, sino que también incluyen semovientes, botas de caucho, motocicletas y capas impermeables entre otras.

En relación con la protección de los honorables jueces y magistrados especializados de restitución de tierras, es necesario informar que la Unidad Nacional de Protección las sigue aprobando y manteniendo, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 15 del Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Tal como fue descrito en el Informe Anual radicado ante la Corte Constitucional en el año 2017.

## **B. Policía Nacional.**

La Policía Nacional como institución corresponsable de la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, durante el año 2017 realizó 185 estudios de nivel de riesgo e implementó 7 esquemas de protección, en el marco del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz.

Tabla 18 Estudios de Nivel de Riesgo 2017

Ponderación de Riesgo	Mujeres	Hombres	Total
Ordinario	144	13	157
Extraordinario	20	8	28
Extremo	0	0	0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>21</b>	<b>185</b>

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales- Policía Nacional/ Comunicado Oficial S-2018-012172-DIPRO

Tabla 19 Esquemas de Protección 2017

Género Beneficiario	No. de Esquemas
Mujeres	3
Hombres	4
<b>Total</b>	<b>7</b>

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales - Policía Nacional/ Comunicado Oficial S-2018-012172-DIPRO

### 1.6.1.2 La Ruta Colectiva de Protección

#### A. Unidad Nacional de Protección

Como se señaló, en el mes de diciembre de 2017 fue expedido el Decreto 2078 de 2017, en cumplimiento de la orden decimonovena del Auto 373 de 2016, por el cual se adiciona al Decreto 1066 de 2015 respecto a la ruta de protección colectiva. En este sentido, la Unidad Nacional de Protección cuenta con un instrumento jurídico más robusto encaminado a la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Dicho decreto establece la realización de una evaluación de riesgo integral en la que se consideran factores de riesgo, vulnerabilidad y amenazas, así como la conformación de espacios de concertación de medidas con las comunidades o grupos. Por su parte, las medidas de protección no se limitan a esquemas individuales de protección, sino que pueden incluir estrategias integrales que involucren a varias entidades del Estado tales como: (1) apoyo a la infraestructura física; (2) fortalecimiento organizativo comunitario; y (3) fortalecimiento de la presencia institucional entre otras.

Para el año 2017 se presentaron 8 casos ante el CERREM colectivo, entre los que se encontraban el resguardo indígena Buenavista; el Consejo Comunitario la Larga Tumaradó y la comunidad Wayú del Asentamiento de Nuevo Espinal entre otras comunidades, ubicadas en los departamentos de Putumayo, La Guajira y Chocó respectivamente.<sup>54</sup> Las medidas de protección aprobadas consistieron en esquemas de protección colectivos, semovientes, capacitaciones en auto protección, dotación de guardias indígenas, botas de caucho, apoyos de transporte fluvial y motocicletas entre otras.

<sup>54</sup> En el Informe del mes de octubre de 2017 mediante el cual se da respuesta al Auto 504 de 2017, se detallan las medidas adoptadas para las comunidades del departamento de Chocó.

Estas medidas de protección han sido aprobadas teniendo en cuenta el enfoque diferencial, territorial y de género, así como la participación efectuada por parte de las comunidades o grupos en el proceso de evaluación de riesgo. Asimismo, han sido el producto de un proceso de concertación a partir de las propuestas presentadas por los grupos evaluados. En este sentido, las medidas materiales de protección colectivas están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, de manera tal que se acomoden a las especificidades presentadas en cada caso particular.

## **B. Policía Nacional**

La consolidación de la Seguridad Ciudadana en el país, ha puesto de manifiesto las bondades del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes-MNVCC, transitando a un modelo policial orientado hacer partícipe a la comunidad de su seguridad, movilizado a través de hombres y mujeres policías que como líderes y ciudadanos ejemplares trabajan por la solución de las problemáticas sociales, así como de las manifestaciones de violencia y criminalidad, para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Actualmente, la Institución cuenta con 4.877 cuadrantes a nivel nacional, distribuidos en 17 Metropolitanas y 34 Departamentos de Policía, con un total de 29.502 uniformados registrados en el Sistema de Información de Vigilancia Comunitaria, teniendo una cobertura poblacional aproximada de 46.349.252 habitantes.

Bajo los principios de prevención y corresponsabilidad del MNVCC, la Policía Nacional tuvo una participación en 998 Comités Territoriales de Justicia Transicional, de los cuales 371 fueron departamentales, 42 distritales y 585 municipales; permitiendo la evaluación, creación de estrategias y diseño de planes y programas que contribuyeron a la prevención, atención, asistencia y reparación a la población afectada por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Para la coordinación nación territorio, presentó aproximadamente 316 apreciaciones de seguridad para el posible retorno y reubicación de la población afectada por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ante los comités de justicia transicional municipal, distrital o departamental; instancia que determina la viabilidad de realizar el proceso, en virtud a los lineamientos del Ministerio de Defensa definidos en la Directiva No. 026 de 2014 "*Directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retornos y reubicaciones de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia*"; en los municipios priorizados por el Subcomité de Retornos y Reubicaciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

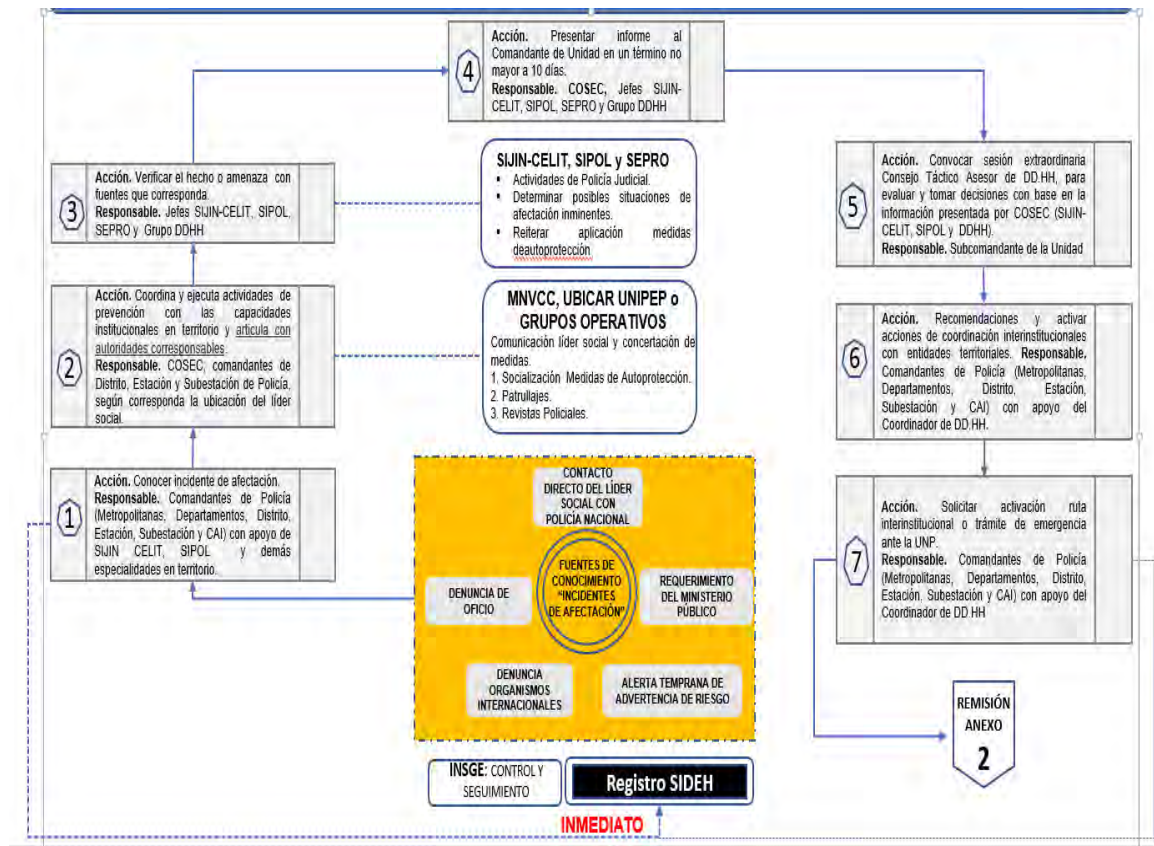
Por otro lado, la Policía Nacional desde un enfoque diferencial integró a la Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad, la "*Ruta de actuación institucional para la prevención y protección a personas, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad*" y la "*Ruta interinstitucional para la prevención y protección de personas, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad*", con

la finalidad de aplicar medidas y generar la trazabilidad de las actuaciones institucionales, según lo dispuesto en los decretos de implementación del Acuerdo Final para la Paz, así:

**i) Ruta Institucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos Y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad**

Esta ruta de actuación institucional se constituye en las acciones de prevención urgentes competencia de la Policía Nacional, para salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, grupos o comunidades. En tal sentido, la primera acción inmediata es conocer el incidente de afectación por parte de los comandantes de metropolitanas, departamentos, distrito, estación y subestación de policía y CAI, con apoyo de la Seccional de Investigación Criminal, personal del Cuerpo Élite, la Seccional de Inteligencia Policial y demás especialidades del servicio de policía disponibles en territorio.

Figura 1 Ruta Institucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos Y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad



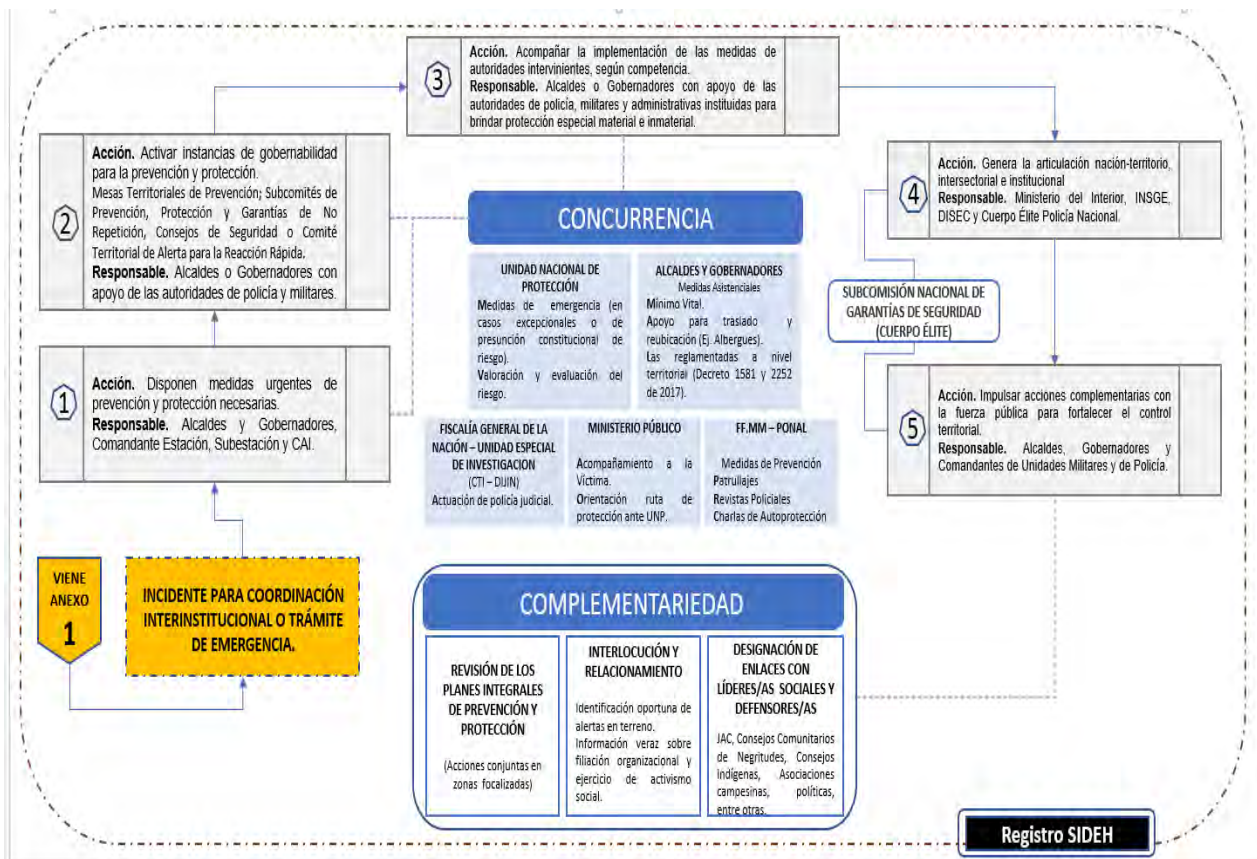
Fuente: Inspección General- Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-012273-INSGE



## ii) Ruta Interinstitucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad

La fuente de activación de esta ruta corresponde a la existencia de un incidente con probabilidad de riesgo inminente que supera las capacidades institucionales para su atención, donde se requiere agotar las coordinaciones interinstitucionales con las entidades territoriales, para el impulso de acciones como el trámite de emergencia ante la Unidad Nacional de Protección.

Figura 2 Ruta Interinstitucional para la Prevención y Protección de Personas, Grupos y Comunidades en Situación de Vulnerabilidad.



Fuente: Inspección General- Policía Nacional /Comunicado oficial S-2018-012273-INSGE

### 1.6.2 Política Pública de Prevención

A través de expedición del Decreto 1581 de 28 de septiembre de 2017, por medio del cual se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, se afianza una política pública orientada a la prevención efectiva de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades; la Política Pública de Prevención ordena y sintetiza herramientas orientadas al cumplimiento de los deberes de respeto y garantía, propios del Estado social de derecho ya consagradas en otras normas o adoptadas de manera previa por el Estado

Colombiano; a su vez, propone nuevos instrumentos o mecanismos que fortalecen la perspectiva de la prevención de las violaciones a los derechos mencionados. Dicha política pública es un instrumento que nos ayuda a orientar la preparación y la acción de la institucionalidad nacional y territorial para adelantar la gestión del riesgo en tres dimensiones: prevención temprana, prevención urgente o protección y garantías de no repetición.

A efectos de lograr la pronta y efectiva implementación de la política pública en mención, el Gobierno Nacional a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior adelantó esfuerzos para definir los lineamientos técnicos que permitieran la adecuada ejecución de los instrumentos previstos en el Decreto 1581 de 2017. En este marco, y de manera previa a la sanción de la norma, en el mes de julio se llevó a cabo un primer espacio de trabajo técnico para la elaboración del Plan Estratégico de la Política Pública de Prevención con la participación de las entidades vinculadas en esta Política. Su culminación se proyectó junto con el Plan Operativo Anual para el primer semestre del año 2018.

Una vez expedida la norma, se realizó un amplio proceso de difusión del decreto mediante oficios dirigidos a las máximas autoridades civiles de todas las entidades territoriales, instándoles a "analizar las implicaciones que este instrumento de Política Pública tiene en el marco de su gestión y tomar las medidas necesarias para lograr la efectiva implementación de la norma en referencia" y, en consonancia con el artículo 2.4.3.9.1.4 del Decreto 1066 de 2015, solicitando la "creación del comité territorial de prevención o a definir la instancia en la cual se articulará, coordinará e impulsará la implementación de la política pública de prevención en su municipio".

Otra acción para destacar dentro de los avances y resultados concretos en el proceso de implementación del Decreto 1581 de 2017, durante el año 2017, es el diseño un instrumento de monitoreo a las gestiones que adelantan las entidades con responsabilidades en la política pública. Dicho instrumento fue remitido a todas las entidades vinculadas referidas en el decreto, y se constituye el insumo básico para hacer seguimiento a la implementación efectiva de la política.

La sanción de este Decreto constituye un logro significativo para el Gobierno Nacional, en la consecución de una paz estable y duradera, cimentada en los valores democráticos y en la vigencia y garantía de los Derechos Humanos como medio y fin esencial del Estado Colombiano. La sanción de esta Política Pública consolida la apuesta del Gobierno Nacional en el proceso de promover una cultura de paz en la que los derechos humanos se constituyen en el eje de la gestión nacional y territorial.

A 31 de diciembre de 2017 se realizó difusión de la Política pública de prevención a los 1102 municipios y en el orden nacional, se adelantó el aprestamiento de las entidades vinculadas al proceso de prevención mediante talleres de análisis de sus responsabilidades frente a la Política de Prevención.

Finalmente, y en desarrollo del Decreto 1581 de 2017, presentamos los avances que otras entidades de gobierno han realizado:

### 1.6.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

En el marco del Decreto 1581 de 2017, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene la obligación de implementar una estrategia interinstitucional de unidades móviles de atención y orientación a víctimas del conflicto armado, como mecanismo de acceso a la justicia que responde a una visión preventiva de la justicia, orientado especialmente a víctimas de violaciones a la vida, la integridad y seguridad personal<sup>55</sup>.

En ese sentido, la estrategia de la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas -UMAOV ha sido implementada desde el año 2012 por parte del Ministerio de Justicia en articulación con la Unidad para las Víctimas y la Defensoría del Pueblo, con el objeto de orientar y atender a las víctimas del conflicto armado, especialmente en lugares en donde hay baja presencia institucional. Esta estrategia permite:

- Orientar e informar de manera oportuna y certera a las víctimas y, con ello, empoderarlas frente a sus derechos, las rutas para garantizarlos y ante que entidades se debe acudir en cada paso de las rutas.
- Realizar procesos y acceder a servicios inmediatos con calidad.
- Garantizar un ambiente que aporte a la dignificación de la víctima, brindando espacios de privacidad, espacios de encuentro grupal, confortables, con elementos de trabajo y equipos tecnológicos que permitan a los funcionarios prestar los servicios como si estuvieran en las oficinas principales de trabajo.
- Descentralizar los servicios y llegar a esos lugares donde hay baja presencia institucional.

Respecto al año 2017, entre el 13 de marzo al 1 de diciembre, la UMAOV realizó 64 jornadas de atención y orientación a víctimas del conflicto armado, en 64 municipios de 11 departamentos del país y en las cuales se atendieron 22866 personas.

A su turno, de conformidad con el artículo 2.4.3.4.1.2. del citado decreto, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Justicia Transicional, lidera la estrategia de Acceso a la Justicia a mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, denominada "RedConstruyendo". Esta estrategia se desarrolla en conjunto con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación General de la Nación, el Ministerio Público, la Unidad para las Víctimas, los entes territoriales y el apoyo de la Cooperación internacional.

En el año 2017 se realizaron las siguientes acciones en el marco de "RedConstruyendo":

#### A. Acciones dirigidas a las mujeres

En la vigencia 2017 se realizaron 6 procesos de acceso a la justicia, con la participación de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto

<sup>55</sup> Ver. artículo 2.4.3.4.1.1 del Decreto 1581 de 2017.

armado, cuya actividad final es la jornada de declaración y denuncia: el primero, para aplicación del enfoque étnico a 31 mujeres Emberá Katío del Urabá antioqueño en asocio con la Asociación Mujeres del Plantón, Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC y ONU Mujeres; el segundo, en cumplimiento de la medida de justicia en el marco del proceso de reparación colectiva de ANMUCIC -Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia en el que se beneficiaron 89 mujeres de diferentes municipios de Colombia; el tercero, un proceso con la organización MUVICEM (Mujeres Víctimas Emprendedoras), Fundación Círculos de Estudio y la Defensoría de Pueblo en Bogotá con 32 mujeres residentes en Bogotá participantes; y, finalmente, dos procesos con la Corporación Mujer Sigue Mis pasos en Tumaco y en Quibdó que benefició a 107 mujeres de estos dos territorios.

Las acciones implementadas y los resultados obtenidos de las jornadas de declaración y denuncia en el marco de la estrategia se sintetizan en la tabla descrita a continuación:

Tabla 20. Jornadas de Declaración y Denuncia

Región	Fecha Jornada	Denuncias	Declaraciones	Total Participantes
Antioquia / Chigorodó El Plantón	26 al 28 de abril de 2017	31	31	31
Bogotá / MUCICEM	20 de junio de 2017	22	32	32
Nariño / Tumaco Mujer Sigue Mis Pasos	5 al 7 julio de 2017	46	43	46
ANMUCIC / Grupo I Bogotá	23 al 24 de agosto 2017	32	29	46
ANMUCIC / Grupo II Bogotá	20 al 22 de septiembre de 2017	27	33	43
Chocó / Quibdó Mujer Sigue Mis Pasos	21 al 23 de noviembre de 2017	61	58	61
<b>Total</b>		<b>219</b>	<b>226</b>	<b>259</b>

Fuente: Ministerio de Justicia, Dirección de Justicia Transicional

Por otro lado, la implementación de la estrategia “RedConstruyendo” como proceso de fortalecimiento de capacidades y liderazgos de las mujeres contó con la participación sistemática en tres regiones: Quibdó- Chocó, Agustín Codazzi – Cesar y Florencia- Caquetá, en donde participaron 110 mujeres, la mayoría integrantes de organizaciones de mujeres o de procesos sociales como Juntas de Acción Comunal, mesa de víctimas, entre otros.

## B. Acciones con población LGBTI

En octubre de 2017, en alianza con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, se adelantó una actuación especial que dio como resultado la participación en la Estrategia de 49 personas LGTBI, y la toma de 46 denuncias y 45 declaraciones. Igualmente, en el mes de noviembre se realizó una jornada de declaración y denuncia en la ciudad de Bogotá con personas provenientes del Urabá Antioqueño, Putumayo y Tolima contando con la participación de 57 personas, que realizaron 49 denuncia y 53 declaraciones.



Tabla 21 Total de denuncias, declaraciones y participantes

Región	Fecha Jornada Declaración y Denuncia	Denuncias	Declaraciones	Total, Participantes
Tumaco / Nariño	13 al 17 de octubre 2017	46	45	49
Bogotá (Personas provenientes del Urabá Antioqueño, Putumayo y Tolima)	28 al 30 noviembre 2017	49	53	57
<b>TOTAL</b>		<b>95</b>	<b>98</b>	<b>106</b>

Fuente: Ministerio de Justicia, Dirección de Justicia Transicional

Otras acciones realizadas y acorde con la Política Pública de Prevención, en su Eje No. 4, que corresponde a Visión Preventiva de la Justicia, se adelantaron las siguientes acciones:

- Se garantizó el acceso a la justicia formal y no formal, promoviendo la solución de conflictos a través de jornadas móviles en 33 municipios mediante estrategias de conciliación. Fueron priorizados 20 municipios para atender con la unidad móvil.
- Se dictó un diplomado de conciliación en derecho dirigido a los servidores, funcionarios y notarios, y un diplomado de conciliación en equidad dirigido a conciliadores, basado en el respeto a la diferencia, la igualdad y no discriminación, con componente étnico y en derechos humanos.
- Se diseñaron diferentes herramientas tecnológicas para facilitar a la comunidad y a los funcionarios, el acceso a información sobre preguntas de carácter jurídico más frecuentes, denominado "Consúltele al Experto", en el que se introdujo lengua de señas, promoción de una mayor utilización de MASCs, correos electrónicos para las Casas de Justicia, con el fin de tener interlocución con la comunidad,
- Se elaboraron contenidos, protocolos y rutas direccionados a la protección de víctimas y testigos, y protocolos de organización de Centros de Conciliación y de Consultorios Jurídicos.
- Se elaboró un documento CONPES, para prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes, y se diseñaron lineamientos para la prevención de violencia sexual contra mujeres y niña.

### 1.6.2.2 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos CPDDHH – CIPRUNNA

La Consejería presidencial para los Derechos Humanos realizó taller de operadores judiciales en distintas ciudades, que contaron con la participación de funcionarios de



las administraciones departamentales y municipales, organismos de control, funcionarios de Policía, Fiscalía General de la Nación, abordando el tema Derechos Humanos e instrumentos internacionales sobre los defensores de derechos humanos; Lineamientos de investigación con enfoque de derechos humanos a delitos contra defensores de derechos humanos; Mecanismos de protección a defensores de derechos humanos.

La Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados - CIPRUNNA viene realizando diferentes acciones en el marco de la política de prevención de reclutamiento o CONPES 3673 de 2010, mediante los siguientes componentes: Se elaboró Plan de Acción de la Comisión Intersectorial; se realizaron 89 actividades de asesoría y/o asistencia técnica a las instancias de la política como Consejos de Política Social - COMPOS, Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia - MIAF, Sub-Comités de Prevención, Protección y Garantías de no repetición para que adoptaran la política, conformaran los Equipos de Acción Inmediata -EAI y se formalizaran las Rutas para la Prevención.

Finalizando el año 2017, la Secretaria Técnica desarrolló actividades de articulación con los planes de acción de algunas entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento como el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho para impulsar acciones de prevención tanto en ámbitos institucionales, como en el ámbito escolar y comunitario.

Durante este año se han publicado dos boletines que sirven como mecanismos de difusión, tanto de avances técnicos para fortalecer la articulación interinstitucional como ocurre con el boletín "*Cartografía participativa institucional: Insumos para la Prevención*", como de caracterización y seguimiento de la oferta institucional, como pasa con el boletín "*Caracterización de la oferta de la comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual entre 2013 y 2016*". Al mes de noviembre se habían remitido a la Fiscalía General de la Nación General de la Nación 76 reportes de presuntos casos de reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual, así: 19 casos de reclutamiento, 16 de amenaza de reclutamiento, 7 de amenaza de uso/utilización, 28 de uso/utilización, y 6 de violencia sexual.

Además, se realizaron 17 talleres institucionales a nivel departamental en las capitales del departamento, así mismo se realizaron entrevistas a funcionarios públicos con competencia en el tema en 18 municipios y 17 talleres de cartografía social con participación de 350 niños, niñas y adolescentes. A la fecha se cuenta con un documento diagnóstico de la implementación de la Política y se está en la elaboración de una propuesta o documento de trabajo del marco estratégico de la misma para realizar talleres de construcción y validación con la Comisión Intersectorial y otros actores institucionales y de sociedad civil.

### **1.6.2.3 Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

En lo que corresponde al año 2017, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística realizó la revisión de las variables utilizadas para determinar el costo de incluir el módulo de necesidades jurídicas insatisfechas, en la aplicación de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018, lo que permite hacer seguimiento al indicador y un mejor análisis de los resultados de la encuesta.

### **1.6.2.4 El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - para el año 2017 realizó una serie de reuniones y mesas técnica, para diseñar las estrategias tecnológicas de información y conectividad de las Casas de Justicia y los centros de conciliación, y de difusión y cursos virtuales, para apropiación de la Política Pública de Prevención.

### **1.6.2.5 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**

Desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realiza un acompañamiento técnico y territorial a las estrategias de prevención de violencia sexual y de género contra niños, niñas y adolescentes y mujeres indígenas, y genera diversas acciones tendientes a promover el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia sexual. Para tal fin, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer adelantó jornadas de sensibilización a diecisiete entidades territoriales sobre normativa y derechos humanos de las mujeres.

### **1.6.2.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

A través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se adelantaron reuniones en distintos territorios y con las instituciones públicas, con el fin de establecer un cronograma y metodología de articulación para implementación de la política pública de prevención. Como consecuencia de lo anterior, se estructuró en el marco de la CIPRUNNA, una matriz con objetivos, estrategias, instancias y líneas de acción relacionadas con la garantía a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

### **1.6.2.7 Procuraduría General de la Nación**

El Ministerio Público promulgó la Directiva No. 002 del 14 de junio de 2017, por medio del cual se definieron los lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos, líderes y lideresas sociales.

Se llevaron a cabo capacitaciones en territorio, en conjunto con las Procuradurías Regionales y el Ministerio del Interior, a fin de socializar la Directiva No. 002 de 2017 ante las autoridades, especialmente, ante miembros de la Fuerza Pública, requiriendo

así el respeto y protección de los derechos humanos de los defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales.

### **1.6.2.8 Unidad para las Víctimas**

En el año 2017 se llevaron reuniones interinstitucionales entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo y Unidad para las Víctimas, espacios en los cuales se revisaron los insumos para la selección de los municipios, establecer acuerdos, compromisos y competencias por parte de cada entidad, revisar avances, entre otras.

Esto generó la definición de acciones en el marco del plan operativo del subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición de 2018, generando un ejercicio de estandarización y alineación de metodologías de los planes que se desarrollan en materia de prevención en el territorio.

### **1.6.2.9 Unidad de Restitución de Tierras**

Para el año 2017, la Unidad de Restitución de Tierras realizó una serie de acciones dirigidas a la implementación de la política pública de prevención, las cuales pueden enunciar de la siguiente manera:

- Se estandarizaron las variables de la información remitida por el INCODER respecto de los registros Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA (individual, colectivo y étnico), de forma que, se migrase la información al Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - SRTDAF.
- Se adoptaron directrices internas a través de Resoluciones y Circulares que orientan a los profesionales de la Unidad de Restitución de Tierras en el trámite administrativo del RUPTA y su articulación con la política de restitución de tierras.
- Se están generando desarrollos en el SRTDAF que permita articular los flujos del trámite de restitución con los del RUPTA que ha recibido la Unidad.
- Adopción de lineamientos internos que permitan el adecuado trámite administrativo de los requerimientos RUPTA en relación con la articulación con el SRTDAF.
- Expedición Resolución No. 306 de 2017 para adelantar trámites de protección étnica en el marco del artículo 150 del Decreto Ley 4635 de 2011.
- Se llevaron a cabo 36 trámites administrativos de ruta étnica a favor de igual número de comunidades.
- Participación en mesas de trabajo conjuntas con el SPPGNR, en particular respecto al instrumento de capacitación a las entidades participantes, sobre el estado actual del procedimiento RUPTA y la regulación vigente.
- Elaboración de cartilla sobre el ABC RUPTA para divulgación interna y externa.

### 1.6.2.10 Agencia para la Reincorporación y la Normalización

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, adelantó 30 diagnósticos participativos en zonas priorizadas, en los que se identificaron:

- Factores de riesgo y oportunidad, indicativos de la situación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Dichos diagnósticos recogen las problemáticas de la niñez y juventud asociadas a los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza que profundizan la problemática del reclutamiento y utilización por parte de Grupos Armados, Organizaciones al margen de la ley - GAOML y Grupos Delincuenciales Organizados -GDO.
- Los factores de protección en los niveles familiar, comunitario, institucional y juvenil que puedan incidir sobre la prevención temprana del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los barrios focalizados
- Los proyectos, programas, iniciativas y demás acciones relacionadas con el arte, la cultura, el deporte, el emprendimiento, dirigidas a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y familias y lideradas por el sector público, comunitario, académico o privado.

## 1.6.3 Planes Integrales de Prevención y Protección

### 1.6.3.1 Formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención

#### A. Ministerio del Interior

Tal como se expuso en el Informe Anual presentado en el año 2017, para el Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos, es fundamental que los Planes Integrales de Prevención sean asumidos como una competencia y responsabilidad de las autoridades territoriales y de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, según lo dispone la Ley 1448 de 2011.

Por tal razón, el Ministerio del Interior de acuerdo con sus competencias ha construido las pautas y lineamientos conceptuales y metodológicos para apoyar la formulación o actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección.

Los Planes Integrales de Prevención y Protección, son la herramienta de planeación de Gobernaciones y Alcaldías que orientan y articulan la institucionalidad para el análisis y la gestión de riesgo a nivel territorial, permitiendo el desarrollo de acciones directas de prevención y protección para personas y comunidades en riesgo identificadas.

Durante el año 2017, el Ministerio del Interior, apoyó la actualización y formulación de sesenta (60) Planes Integrales de Prevención y Protección de las entidades territoriales Priorizadas, los cuales se relacionan a continuación:

*Tabla 22. Planes Integrales De Prevención 2017*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Antioquia	Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, Nechí, El Bagre, Ituango, Taraza, Valdivia, Zaragoza
Arauca	Arauquita, Fortul, Saravena
Bolívar	Norosí, Santa Rosa del Sur, San Pablo
Caquetá	Cartagena del Chairá, Puerto Rico, San Vicente del Caguán
Cauca	Caloto, El Tambo, Guapi, Argelia
Córdoba	Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta,
Chocó	Carmen del Darién, El Litoral del San Juan, Medio Baudó, Rio Sucio
Guaviare	San José del Guaviare
Magdalena	Pivijay, San Ángel, Plato
Nariño	Barbacoas, Policarpa, Roberto Payán, Samaniego, San Andrés de Tumaco, Ricaurte, El Charco, Maguí Payán, Santa Bárbara de Iscuandé
Norte de Santander	El Tarra, San Calixto, Puerto Santander, Tibú, Villa del Rosario
Putumayo	Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuez
Tolima	Ataco, Chaparral, Planadas, Icononzo
Valle del Cauca	Buenaventura, Trujillo

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos

## B. Policía Nacional - Planes Integrales de Prevención y Protección

Con respecto a los cambios en la dinámica del conflicto armado y el impacto de las medidas de protección, sumado al diseño del procedimiento de protección colectiva liderado por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, con el apoyo técnico del ACNUR, la Institución aborda dos temas específicos:

### i) Prevención y Protección:

Una vez focalizada la intervención institucional en territorio por la Coordinación del Grupo de Gestión Preventiva de Riesgos de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con la participación de los asesores territoriales se articulan acciones para: **a)**. desarrollar el componente de prevención y protección de los planes de retorno en su etapa de formulación; **b)**. Acopiar insumos para la formulación de Planes Integrales de Prevención y Protección - PIPP municipales en los que se incluya dentro de la identificación y caracterización de escenarios de riesgo, aquellos factores que afectan el ejercicio de los derechos a la vida, a libertad e integridad de las personas y comunidades retornadas; y **c)**. Actualizar los PIPP incorporando acciones para contrarrestar las dinámicas de violencia que afectan a las comunidades retornadas, analizando en cada territorio la formulación, implementación, seguimiento y evaluación tanto de los Planes de Retorno como de los PIPP.

De acuerdo con lo anterior, se incluyeron en los protocolos de acción de los Planes Integrales de Prevención y Protección lo siguiente:

- Activación y ejecución oportuna de rutas de prevención por tipologías de violencia en el marco del conflicto armado en casos de riesgo inminente.



- Capacitaciones a población civil en general en temas de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Capacitación en la Ruta de Protección Étnica de Tierras y Ruta de Protección Colectiva de bienes patrimoniales dirigida a la población e instituciones.

De la misma manera y teniendo en cuenta las competencias de nivel territorial asignadas en el marco de la política pública de víctimas a la Policía Nacional, a través de los Comandos de Metropolitanas, Departamentos, Distritos y Estaciones de Policía se desplegaron acciones en el marco de los planes de acción territorial, así:

- Capacitación de aproximadamente 14.500 funcionarios de Policía a nivel desconcentrado, en temáticas relacionadas con la Política Pública para las Víctimas y Derechos Humanos.
- Realización en coordinación con las autoridades territoriales de 998 Comités Territoriales de Justicia Transicional, 11.020 Consejos de Seguridad y 4.408 Comités de Orden Público, para atender las problemáticas de emergencia en materia de prevención, protección y garantías de no repetición de la población víctima del conflicto armado y líderes de víctimas que se requieran.
- Ejecución de 162.092 acciones en el marco de la oferta de participación ciudadana de la Institución, con el fin se incluyan las comunidades, las víctimas del conflicto armado y la población desmovilizada o reintegrada en los programas, desde un enfoque de cultura ciudadana, convivencia y reconciliación con el objetivo de contribuir a la construcción de comunidades seguras y en paz.

Dichas acciones se desarrollaron en los siguientes programas de la Policía Nacional:

*Tabla 23 Actividades de prevención desarrolladas desde la oferta de participación ciudadana de la Institución 2017*

PROGRAMA	ACCIONES	PARTICIPANTES
Frentes de Seguridad	1.734	28.308
Frentes de Seguridad Fortalecidos	10.055	115.481
Programa Red de Apoyo y Comunicaciones	939	7.467
Programa Red de Apoyo y Solidaridad ciudadana.	155	6.961
Espacios Pedagógicos para la Convivencia	344	6.728
Encuentros Comunitarios	4.078	104.684
Cívica Infantil y Juvenil	56	960
Campañas de Gestión comunitaria	1.738	143.992
Campañas de educación	142.993	4.156.211
<b>Total</b>	<b>162.092</b>	<b>4.570.792</b>

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana- Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-011725-DISEC

Para lograr mayor cubrimiento y control territorial en las zonas más vulnerables a la acción de los grupos armados organizados al margen de la ley y de crimen organizado, la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL a través de la Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado, logró ejecutar 261 operaciones orientadas a la desarticulación de estructuras criminales y la afectación de sus

fuentes de financiación mediante procesos judiciales sólidos en coordinación con la Fiscalía General de la Nación General de la Nación; propendiendo de esta manera, por la protección de la población víctima del conflicto armado, así como la prevención de su revictimización.

Tabla 24 Accionar institucional contra estructuras criminales

ESTRUCTURAS CRIMINALES	NÚMERO DE OPERACIONES
Grupos Armados Organizados –GAO	118
Grupos Delictivos Organizados – GDO	37
Grupos de Delincuencia Común Organizada -GDCO al servicio de GAO y GDO (outsourcing)	46
Grupos de Delincuencia Común Organizada -GDCO	60

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL- Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-065128-DIJIN

De la misma manera, por medio de las acciones de Policía y las labores investigativas en coordinación con los fiscales especializados de la Dirección Nacional Contra el Crimen Organizado, se obtuvieron los siguientes resultados durante la vigencia 2017:

Tabla 25 Resultados Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado

ACCIONES DE POLICÍA	RESULTADOS 2017	
<b>Capturas</b>	Crimen organizado	979
	Delincuencia organizada	413
	Delincuencia Común	56.459
<b>Neutralizados</b>	Crimen organizado	61
	Delincuencia organizada	2
	Delincuencia Común	129
<b>Incautaciones</b>	Armas de fuego	385
	Munición	85.755
	Dinero (Millones)	1.843
	Cocaína (kg)	36.574
	Marihuana (kg)	3.693
	Base de coca (kg)	3.463

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL- Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-065128 DIJIN

En tal sentido, toda la capacidad institucional se encuentra dirigida a atender de manera oportuna, eficiente y eficaz toda acción delictiva que ponga en riesgo inminente o pretenda vulnerar los derechos del conglomerado social, en especial atención a la minoría poblacional que ostenta hechos victimizantes de desplazamiento forzado o que, dada la sinergia del Estado, inicien retorno o reubicación individual o colectiva.

Con el propósito de generar acciones en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad, la seguridad y convivencia ciudadana de las personas, grupos y comunidades con enfoque diferencial, la Institución realizó

5.382 actividades de interlocución a través de los grupos de Derechos Humanos de las unidades de Policía Nacional, atendiéndose 6.751 requerimientos de población vulnerable, en el marco de la Directiva Operativa Transitoria No. 010 DIPON-INSGE del 16/02/2018 relacionado con los "Parámetros de Actuación Policial de la Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad -ESPOV".

Tabla 26 Actividades de Interlocución

<b>POBLACIÓN</b>	<b>2017</b>
Líderes sociales y Defensores de DD.HH.	828
Sindicalistas	354
Comunidades Indígenas	527
Colectivo Social LGBTI	442
Población Mujer	1.700
Comunidades Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros	479
Comunidad Desplazada	890
Periodistas	162

Fuente: Inspección General – Policía Nacional/ S-2018-011907-INSGE

Asimismo, bajo el liderazgo de los comandos de Metropolitana y el Departamento de Policía se realizaron coordinaciones inter agenciales en territorio para dar respuesta a factores generadores de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, estableciéndose desde la misionalidad institucional acciones preventivas, a partir de las siguientes instancias de articulación:

Tabla 27 Coordinaciones Interagenciales

<b>Actividad</b>	<b>2017</b>
Mesas Territoriales de Garantías	306
Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas-CERREM	51
Mesa Regional o Departamental de Derechos Humanos	200
Mesas de trabajo realizadas con delegados del Ministerio Público	896
Mesas de trabajo realizadas con delegados de la ONU	68
Mesas de trabajo realizadas con delegados del CICR	34
Comité grupo técnico de evaluación de riesgo GTER	64
Mesa distrital de prevención y protección de defensores y defensoras de DDHH	64
Consejo táctico asesor de Derechos Humanos	191

Fuente: Inspección General – Policía Nacional/S-2018-011907-INSGE

En lo que tiene que ver con el reclutamiento, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes, la Policía Nacional mediante la Dirección de Protección y Servicios Especiales, desplegó a través de los 51 grupos de Protección a la Infancia y Adolescencia, el Programa "Abre tus Ojos", generando actividades lúdicas, pedagógicas y de sensibilización en instituciones educativas, centros comerciales, y parques, entre otros; con el propósito de prevenir y mitigar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo frente al reclutamiento forzado y la violencia sexual a las

cuales se ven expuestos los niños, niñas y adolescentes, por parte de grupos organizados al margen de la ley.

Tabla 28 Acciones de Prevención NNA 2017

Temática	Acciones	Beneficiarios
Prevención al reclutamiento forzado de NNA	13.680	275.279
Prevención de la violencia sexual en NNA	13.349	268.721

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales – Policía Nacional/ Comunicado Oficial S-2018-012172-DIPRO

El programa está compuesto por treinta y seis (36) temáticas dirigida a seis grupos poblacionales determinados, así:

- Primera infancia (0-6) años
- Niñez intermedia (7-11) años
- Adolescencia (12-17) años
- Familia
- Comunidad
- Funcionarios de la Policía Nacional

De igual forma, la herramienta pedagógica “Bus Interactivo”, medio tecnológico (software interactivo) y un grupo interdisciplinario de capacitación, se desplazan por el territorio nacional apoyando las intervenciones desplegadas por las unidades desconcentradas, en materia de prevención y protección a la Infancia y Adolescencia.

Adicionalmente, a través del componente de investigación criminal y de vigilancia y control de la Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, la Policía Nacional alcanzó los siguientes resultados:

Tabla 29 Capturas delitas relacionados con el Reclutamiento Forzado y la Violencia Sexual año 2017

DELITOS	CAPTURAS
Reclutamiento ilícito	8
Actos sexuales con menor de 14 años	1.530
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	1.503
Actos sexuales con menor de 14 años (circunstancias de agravación)	84
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (circunstancias de agravación)	79
Pornografía con menores	44
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años	33
Proxenetismo con menor de edad	21
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores	12
Estímulo a la prostitución de menores	4
<b>Total</b>	<b>3.318</b>

Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales – Policía Nacional/ Comunicado Oficial S-2018-012172-DIPRO

## 1.6.4 Cumplimiento y seguimiento a la Orden 20 del Auto 373 de 2016

Con el fin de avanzar en el cumplimiento y seguimiento a la orden vigésima (20) proferida por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 a través del Auto 373 de 2016, el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, a través de las entidades que lo conforman, consideran necesario detallar las distintas acciones que se han desarrollado a nivel nacional y específicamente en los diez (10) municipios identificados por la corte como más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante los años 2014 y 2015. Las acciones de las entidades que se describen a continuación:

### 1.6.4.1 Ministerio del Interior

En cumplimiento de sus competencias, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior realizó el apoyo técnico en la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención, actividad desarrollada a través de la Asistencia Técnica realizada a las Entidades Territoriales, de Alto Baudó, El Litoral del San Juan, Medio Baudó, Riosucio, Puerto Libertador, Guapi, Zaragoza, San José del Guaviare, Santa Rosa del Sur y Caloto, en los que se concentran los mayores riesgos de materialización de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.<sup>56</sup>

Como primera actividad de este proceso, se realizó el contacto con los territorios para construir conjuntamente, con el acompañamiento técnico de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el diagnóstico de riesgo y en algunos casos, elaborar el Plan de trabajo para el resto del año, identificando los principales riesgos y la ruta y/o acciones estratégicas para implementar y poder superar las falencias identificadas.

El primer contacto con los municipios se desarrolló en la orientación y las herramientas técnicas para la gestión de los espacios de prevención a nivel territorial, es decir, creando los subcomités municipales de prevención, protección y garantías de no repetición, con el objetivo desde este espacio poder realizar el trabajo, y siendo el escenario ideal para la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos, y buscando una respuesta eficaz y efectiva de conformidad con lo expuesto en la ruta de identificación y mitigación del riesgo que se trabajó en cada uno de los 10 municipios seleccionados.

Después de este primer contacto se han venido realizando el seguimiento con el objeto de validar los planes de prevención para los municipios que actualmente no lo tenían<sup>57</sup>, y la actualización de estos planes en los municipios que ya contaban con este instrumento<sup>58</sup>, continuando desde la Dirección de Derechos Humanos del

<sup>56</sup> La formulación, aprobación y ejecución de los PIP deben ser asumidas como una competencia y responsabilidad de las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones) y de los comités territoriales de justicia transicional, según lo dispone la ley 1448 de 2011, hoy decreto único reglamentario del sector de inclusión social y reconciliación No. 1084 de 2015.

<sup>57</sup> Riosucio, Litoral Del San Juan Y Medio Baudó (Chocó), Zaragoza (Antioquía).

<sup>58</sup> Alto Baudó (Chocó), Puerto Libertador (Córdoba), San José Del Guaviare (Guaviare), Caloto Y Guapi (Cauca).



Ministerio del Interior con acciones de implementación de los planes de prevención por un valor de doscientos Millones de Pesos (\$200.000.000).

Todas estas acciones se demuestran a continuación en los siguientes avances.

**A. Municipio de Puerto Libertador – Córdoba**

El municipio de Puerto Libertador ha demostrado su compromiso de implementación de acciones en materia de prevención y protección. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior impulsó desde el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, un Taller de actualización del Plan integral de prevención que se llevó a cabo el 13 de diciembre de 2016. El mismo se elaboró el diagnóstico y análisis de riesgos. Este análisis arrojó los siguientes escenarios que presenta el municipio;

*Tabla 30 Escenarios de riesgo municipio de puerto libertador*

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
Puerto Libertador	Se podrían presentar disputas por el control del poder económico, por la importancia estratégica del municipio de Puerto Libertador que se encuentra en el Nudo de Paramillo zona de interés para los distintos actores armados ilegales por la accidentada geografía, de nuevos grupos armados ilegales o de grupos que no se desmovilizaron, que buscaran copar los espacios dejados por el grupo guerrillero desmovilizado esto reconfigurara el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desplazamiento Forzado</li> <li>* Reclutamiento y utilización ilegal de niños y jóvenes por los grupos armados ilegales.</li> <li>* Amenazas a líderes sociales, comunitarios, de restitución de tierras</li> <li>* Amenazas a Población desmovilizada y/o en procesos de reintegración</li> <li>* Homicidios Selectivos</li> <li>* Violencia Sexual en el marco del conflicto armado</li> <li>* Despojo de Tierras</li> </ul>
	Riesgo para el ejercicio de la participación política y democrática de las comunidades, líderes sociales, comunitarios se verían cooptados sus derechos políticos y libertades por los nuevos actores armados ilegales ya que lo verían en contra de sus intereses y el control territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Amenazas a líderes sociales, comunitarios y políticos</li> <li>* Homicidios Selectivos</li> <li>* Desplazamiento Forzado</li> </ul>
	Dadas las concesiones que el estado colombiano ha realizado sobre los territorios Municipio de Puerto Libertador, donde el 90% ha sido concesionado en títulos mineros, sobre ciertos territorios ya adquiridos por las multinacionales propietarias de estos, a la población vecina y circulantes ocasionales se les restringe la movilidad por los mismos, a tal punto que las cercas han sido electrificadas para contralar el acceso, además de proveerse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confinamiento</li> <li>Restricción a la libre movilidad</li> <li>Desplazamiento</li> <li>Limitaciones para el establecimiento de cultivos productivos y de pan coger</li> <li>Personas restringidas de libre movilidad.</li> </ul>

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
	de seguridad privada para el ejercicio de dichas actividades	

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

En cada escenario de riesgo identificado, se trabajó en el Plan Integral de Prevención de Violaciones de Derechos Humanos, en los que se generaron las acciones, los resultados, el indicador, la población, las entidades responsables y concurrentes, el tiempo de ejecución y la fuente de los recursos.

Posteriormente, el 20 de abril de 2017, sesionó el Subcomité de prevención municipal donde se identificaron las estrategias prioritarias en materia de prevención para el municipio y se elaboró un plan de trabajo para el año 2017. En la siguiente tabla se detalla la implementación del plan de trabajo en el municipio de Puerto Libertador:

Tabla 31 Plan de trabajo – municipio de Puerto Libertador

Concepto	Recursos	Número de personas beneficiarias	Entidad responsable	Seguimiento de gestión – observaciones
Construcción de puente vehicular en el corregimiento San Juan, municipio de Puerto Libertador-Córdoba (Población se encuentra incomunicada)	\$ 1.410.622.756,00	La población afectada por el proyecto se estima en 45.500. La población total objetivo es de 3.500 personas, que corresponden a los beneficiarios directos del proyecto, las cuales pertenecen a las veredas San Juan Medio, Mina el Alacrán y San Juan Viejo, de la zona rural del municipio de Puerto Libertador.	Ministerio del transporte	Los días 28 y 29 de septiembre del 2017, se llevó a cabo una reunión con el doctor Edgar Arboleda, director de la oficina de víctimas de la Gobernación de Córdoba y el doctor Ariel Pineda, representante de latín Global Internacional, en la ciudad de Bogotá. En esta reunión se trabajó en el estado de la gestión de los recursos para la construcción del puerto en el Municipio de Puerto Libertador. El 25 de octubre del presente año, el doctor Ariel

Concepto	Recursos	Número de personas beneficiarias	Entidad responsable	Seguimiento de gestión – observaciones
				Pineda, presidente la organización Latín Global Internacional, informa que partir de la fecha se da inicio formal a la asignación de recursos.
Curso sobre primeros auxilios y atención al lesionado por minas antipersonal a comisiones de salud de la Juntas de Acción Comunal y dotación de botiquín de primeros auxilios	\$ 136,500,000,00	Se beneficiarán 91 juntas de acción comunal de la zona rural.	DAICMA	Esta acción se presentó en sesión del subcomité nacional
Fortalecimiento de la seguridad alimentaria en las capacidades productivas y generación de ingresos a las personas en situación de vulnerabilidad y desplazamientos en las veredas San Juan Medio, Alto San Juan y la Mulata del corregimiento de San Juan Puerto Libertador.	\$ 450,000,000,00	Se beneficiarán 150 familias con un aproximado de 600 personas.	Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	Esta acción se presentó en sesión del subcomité nacional
Elaborar y promover una cartilla didáctica para definir rutas de acceso y atención a la justicia y mecanismos de participación y	\$ 4,000,000,00	Se beneficiarán 500 familias con un aproximado de 2000 personas aproximadamente	Ministerio de Justicia	Esta acción se presentó en sesión del subcomité nacional

Concepto	Recursos	Número de personas beneficiarias	Entidad responsable	Seguimiento de gestión – observaciones
solución alterna de conflictos en el municipio de Puerto Libertador.				
Gestionar Seguridad de las Fuerzas Militares para este Territorio	Recursos Ministerio de Defensa		Ministerio de Defensa	Esta acción se presentó en sesión del subcomité nacional

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Como resultados de la implementación de las acciones, el Subcomité nacional de prevención, protección y garantía de no repetición, adelantará la socialización de los resultados del Plan de trabajo, con el objeto de buscar el apoyo en la implementación de las acciones propuestas a partir de la identificación del diagnóstico del riesgo, informe que se está elaborando y se presentará en el Subcomité Nacional.

Debido a que el municipio de Puerto Libertador al inicio del ejercicio contaba con su plan integral de prevención, lo que se llevó a cabo fue el desarrollo fue la actualización del mismo, el cual fue validado y protocolizado en el mes de junio del 2017, quedando el compromiso que desde el ente territorial se realizará el seguimiento a la implementación del mismo, con el acompañamiento de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Tabla 32 Acción De Implementación Plan De Prevención Municipio Puerto Libertad

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIÓN
Córdoba	Puerto Libertador	Riesgo para el ejercicio de la participación política y democrática de las comunidades, líderes sociales, comunitarios se verían cooptados sus derechos políticos y libertades por los nuevos actores armados ilegales ya que lo verían en contra de sus intereses y el control territorial	Amenazas a líderes sociales, comunitarios y políticos	Desarrollar Campañas de prevención y protección, sensibilización y atención a líderes sociales, comunitarios y políticos, utilizando cadenas radiales y cartillas de divulgación de las rutas de prevención y protección

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Desde el Ministerio del Interior se continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos en los diferentes espacios de trabajo, donde se ha validado y socializado el Plan Integral de Prevención municipal de Puerto Libertador.

**B. Municipio De Guapi – Departamento del Cauca**

A través del Plan integral de prevención a violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, se dispusieron las medidas formuladas en el marco de la ruta ordenada en la orden 20 del auto 373 de 2016. Por esta razón y en cumplimiento de sus funciones, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindó asistencia técnica y moderó en el municipio de Guapi los días 3 y 4 de mayo de 2017, el taller de actualización del Plan integral de Prevención municipal con el propósito de realizar el diagnóstico de riesgo: dinámicas territoriales, dinámicas de violencia, sujetos sociales en riesgo, sistema de garantías; escenarios de riesgo y la definición desde el territorio, de sus principales necesidades para superar los riesgos identificados. El taller fue financiado por el Ministerio del Interior y tuvo un costo total de: \$11.066.432 de pesos.

El Plan fue validado en el marco del subcomité de prevención municipal que tuvo lugar el 18 de octubre de 2017, con la moderación técnica de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En este espacio fueron actualizadas las dinámicas de riesgo y se validaron los protocolos de actuación.

En la jornada de trabajo, se brindaron lineamientos en prevención y con el propósito de dinamizar el subcomité de prevención y protección municipal, se ayudó en la elaboración de las herramientas de funcionamiento del Subcomité en los siguientes aspectos: plan operativo de trabajo, reglamento interno, Decreto de creación de la instancia y directorio de integrantes del subcomité.

*Tabla 33 Escenario de riesgo municipio de Guapi*

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA:
Guapi	Reconfiguración de nuevos actores armados ilegales por disputa y control territorial para beneficio de las dinámicas ilegales. (Narcotráfico, minería ilegal, tráfico de la ilegalidad combustible...)	Masacres, homicidios, muertes selectivas, desplazamientos forzados, confinamientos, violencia sexual basada en el marco del conflicto, desplazamiento y reclutamiento de NNA.  Violencia sexual, desplazamiento, homicidios desapariciones, amenazas extorsiones, reclutamiento forzado y utilización, prostitución.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.



Tabla 34 Acción de implementación plan de prevención municipio de guapi – año 2017.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Cauca	Guapi	Reconfiguración de nuevos actores armados ilegales por disputa y control territorial para beneficio de las dinámicas ilegales. (Narcotráfico, minería ilegal, tráfico de la ilegalidad combustible...)	Reclutamiento forzado de NNA	Formación musical y dotación de instrumentos del pacífico para conformar un grupo musical autóctono de la región.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

En el diagnóstico de riesgo en el municipio de Guapi, se logró identificar que el riesgo persiste en la Subregión del pacífico caucano, a razón de que es un corredor estratégico para el desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal, tráfico de combustible, contrabando y demás actividades ilegales, bajo el control de múltiples actores ilegales como el Ejército de Liberación Nacional -ELN, disidentes y reincidentes de las FARC, narcotraficantes, Clan de Golfo y otros no identificados; la ausencia del Estado histórica en estas zonas está posibilitando el control territorial de actores desde la ilegalidad y la agudización de la violencia afectando los derechos de la comunidad de los municipios de Guapi.

En relación con las variable que influyen en la persistencia de dicho riesgo, tenemos: Posición geográfica de aislamiento, falta de gobernabilidad, falta de presencia del Estado, falta de fortalecimiento a los líderes para transmitir la problemática, fallas en la estructura del estado para que dé respuesta a las necesidades, presión migratoria de víctimas de otras regiones, prevalece el interés individual sobre el derecho colectivo, falta de oportunidades en educación y empleo, presencia de cultivos ilícitos y la minería ilegal, que ha traído personas que rompen el esquema del municipio, su pérdida cultural, presencia de actores armados ilegales y desempleo.

Los conflictos adyacentes identificados son: pobreza, prostitución, desarraigo, descomposición de los usos y costumbres en la región, violencia intrafamiliar, mendicidad, consumos de sustancias psicoactivas y microtráfico. Para el caso de Guapi, cabe anotar, que a la fecha no hay Informe de Riesgo de vigentes específicamente para el municipio.

Atendiendo los compromisos suscritos en el mes de mayo de 2017 en el municipio de Guapi, se llevó a cabo el 22 de junio de 2017, una sesión técnica del Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición Subregional del Pacífico Caucaño, donde se logró en compañía de autoridades nacionales y municipales, el análisis a la situación de Derechos Humanos de la Subregión del Pacífico Caucaño (Guapi, Timbiquí y López de Micay) con el propósito de promover que las instituciones nacionales que conforman el SNARIV, además de conocer los riesgos identificados,

se comprometieran a apoyar con la implementación de acciones estratégica definidas en los protocolos de actuación del Plan de prevención, adoptándose por parte de las instituciones las siguientes medidas :

Tabla 35 Plan de Trabajo – Municipio de Guapi

CONCEPTO	RECURSOS	NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS	ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
Seguridad: Fortalecer la seguridad de las Fuerzas armadas y de Policía. Se requiere de mayor presencia de las autoridades en las bocanas de los principales ríos y en los ríos: Río Guapi, Río Timbiquí y Rio Naya y López. Vigilancia en el Pacífico en la noche.	Recursos Ministerio de Defensa	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de Defensa	A diciembre de 2017
Controlar ingreso de maquinaria amarilla y brindar autorización para que la maquinaria incautada sea puesta a disposición del municipio y la comunidad	Ministerio de Defensa	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de Defensa	A diciembre de 2017
Implementar proyectos conectividad en el municipio a través de la instalación de antenas de celular y conectividad para establecimientos educativos.	Recursos MINTICS	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de las TICS	A diciembre de 2017
Minas: Verificar la expedición de licencias de minas con el Ministerio de Minas.	Gestión Agencia Nacional de Minería	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de Minas Agencia Nacional de Minería	A Julio de 2017
Salud: Se requiere la intervención urgente del Ministerio de Salud, para la construcción del puesto de salud y centros de salud con dotación de equipos de transporte, con enfoque étnicos en sitios estratégicos. Es necesario aumentar los profesionales de salud en el territorio.	Recursos Ministerio de Salud	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de Salud	A diciembre de 2017
Educación: Reparación, mejoramiento y construcción de establecimientos educativos por deterioro en	Recursos Ministerio de educación	36.000 habitantes de Guapi	Ministerio de educación	A diciembre de 2017

CONCEPTO	RECURSOS	NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS	ENTIDAD RESPONSABLE	FECHA
techos, paredes y pisos; dotación de aulas, comedores, saltaderos seguros para los niños, construcción de bibliotecas, escenarios deportivos para los menores.				

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

El Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal de Guapi

Como mecanismo de seguimiento, el Ministerio del Interior se impulsará espacio con Ministerio Público regional en Cauca, para que, como encargados del seguimiento y evaluación, promuevan el cumplimiento de los acuerdos suscritos en el Plan integral de prevención. Adicionalmente desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior se generarán acciones para recordar a cada una de las entidades las distintas responsabilidades previstas en el marco del Plan Integral de prevención.

### C. Municipio de Caloto – Cauca

A través del Plan integral de prevención a violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, se dispusieron las medidas formuladas en el marco de la ruta ordenada en la orden 20 del auto 373 de 2016. Por esta razón y en cumplimiento de sus funciones, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindó asistencia técnica y llevó a cabo en el 26 de abril de 2017, un ejercicio de actualización del Plan Integral de prevención donde se actualizó y se aprobó el Plan integral de prevención municipal.

El 17 de mayo de 2017, se llevó a cabo una mesa técnica de prevención donde se revisó la identificación del diagnóstico de riesgo, obteniendo como resultado los siguiente: dinámicas territoriales, dinámicas de violencia, sujetos de sociales en riesgo, sistema de garantías; escenarios de riesgo y la definición desde el territorio de sus principales necesidades para superar los riesgos identificados. La jornada de trabajo fue moderada por el Ministerio del Interior, con el acompañamiento de USAID.

El 26 de septiembre de 2017 en Popayán, se llevó a cabo jornada de asistencia técnica para fortalecer la apuesta de prevención a través de las herramientas del Plan integral de prevención y Plan de contingencia municipal. Fueron aclaradas inquietudes técnicas por parte del Ministerio del Interior en articulación con la Unidad para las Víctimas y la Gobernación del Cauca, a los municipios de Caloto, Buenos Aires, Argelia, Corinto, El Tambo, Caldonó. El taller tuvo un costo de \$4.000.000 de pesos, aproximadamente.

Se apoyó la terminación de la formulación del documento del Plan Integral de prevención, brindando lineamientos en prevención y logrando dinamizar el subcomité de prevención y protección municipal a través de la construcción de las herramientas de funcionamiento del Subcomité: Plan operativo de trabajo, reglamento interno, Decreto de creación de la instancia y directorio de integrantes del subcomité.

Tabla 36 Escenario de riesgo municipio de Caloto

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
Caloto	Afectación por Economías ilegales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas</li> <li>• Muertes Selectivas</li> <li>• Secuestro</li> <li>• Estigmatización</li> <li>• Violencia sexual basada en género</li> <li>• Limitación al ejercicio de derecho (asociación)</li> <li>• Contaminación ambiental</li> <li>• Confinamiento</li> <li>• Limitaciones a la movilidad</li> <li>• Desplazamiento forzado</li> </ul>
	La permanencia y/o reconfiguración de nuevos actores ilegales por posesión de la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masacres</li> <li>• Robos</li> <li>• Reclutamiento y utilización de niños niñas y adolescentes</li> <li>• MAP – MUSE –AEI</li> <li>• Extorsión</li> <li>• Violencia Sexual</li> <li>• Desaparición forzada</li> <li>• Ocupación y destrucción de bienes civiles</li> <li>• Interposición de civiles</li> </ul>
	Afectación por megaproyectos en el territorio (monocultivos), malas prácticas de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desplazamiento forzado</li> <li>• Daños medio ambientales</li> <li>• Despojo</li> <li>• Señalamiento y estigmatización</li> <li>• Amenazas</li> <li>• Afectación cultural</li> <li>• Vulneración al derecho a la consulta previa</li> </ul>

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Como principales escenarios de riesgo se lograron identificar lo siguiente: Afectación por la presencia de economías ilegales, la permanencia y/o reconfiguración de nuevos actores ilegales por posesión de la tierra; la afectación por presencia de megaproyectos en el territorio (monocultivos) y malas prácticas empresariales.

Para el caso de Caloto, el único informe de riesgo vigente y en alerta temprana se refiere al riesgo de líderes, lideresas sociales y defensores/as de derechos humanos, integrantes de organizaciones sociales y comunitarias; tema que viene siendo abordado departamentalmente desde la Mesa de garantías del Cauca, donde la Dirección de Derechos Humanos participa y coordina con las demás entidades territoriales y nacionales que participan de la instancia, la definición de acciones para la prevención y protección.

A continuación, se presentan las acciones estratégicas definidas en el Plan integral de prevención, pendiente de validación en sesión del Comité de Justicia Transicional.

Tabla 37 Plan de trabajo – municipio de Caloto

Acciones	Resultado	Indicador	Población Objeto	Número de personas beneficiarias	Entidad Responsable	Entidades concurrentes	Recursos y Valor Estimado
Realizar obras de inversión social en carreteras y vías terciarias en la Zona Campesina	Mejorar la accesibilidad de las personas a lugares donde históricamente ha sido difícil el acceso.	Desarrollar obras de Intervención para la comunidad.	Zona Campesina	1.200 personas aproximadamente	Secretaría de Gobierno e Infraestructura	Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Gobernación del Cauca, Municipio de Caloto, otros	(\$350.000.000.oo)
Realizar obras de Infraestructura en el HUASANÓ Y ALTO EL PALO	Crear espacios de convivencia entre la población del sector.	Desarrollar obras de Intervención para la comunidad.	Huasanó y Alto el Palo	1.200 personas aproximadamente	Secretaría de Gobierno e Infraestructura	Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Gobernación del Cauca, Municipio de Caloto, otros	(\$150.000.000.oo)
Realizar procesos de formación en DDHH y DIH a las guardias indígenas y guardia cimarrona.	Guardia indígena y cimarrona capacitada en DDHH y DIH.	Número de integrantes de las guardias capacitadas en DDHH y DIH.	Guardia Cimarrona y guardia indígena.	1.200 personas aproximadamente	Cabildos indígenas, comunidades afro	Cooperación internacional.	\$25.000.000.oo
Construcción de Canchas Sintéticas en dos sectores de la zona campesina	Crear espacios de recreación para la buena utilización del tiempo libre	Desarrollar obras de Intervención para la comunidad.	Zona Campesina	1.200 personas aproximadamente	Secretaría de Gobierno e Infraestructura	Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Gobernación del Cauca, Municipio	\$300.000.000.oo

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Tabla 38 Acción de implementación plan de prevención municipio de Caloto 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Cauca	Caloto	Permanencia y/o reconfiguración de nuevos actores (posesión de la tierra).	Desplazamiento forzado Despojo, Señalamiento y estigmatización, Amenazas y Afectación cultural	Construcción de un parque biosaludable con zonas de entretenimiento y recreación para jóvenes y adultos víctimas en el barrio Nuevo despertar. Propuesta de cofinanciación con el municipio.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

El Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal de Caloto.



Como mecanismo de seguimiento se impulsará una reunión con Ministerio Público regional en Cauca, para que ellos como encargados del seguimiento y evaluación, promuevan el cumplimiento de los acuerdos suscritos en el Plan integral de prevención. Adicionalmente se enviará un oficio desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior recordando a cada entidad la responsabilidad aprobada en el marco del Plan Integral de prevención.

**D. Alto Baudó, Litoral San Juan, Medio Baudó, Departamento de Chocó**

Como fue informado en respuesta al Auto 504 de 2017,<sup>59</sup> en desarrollo de la ruta propuesta en la orden 20 del Auto 373 de 2016, se realizó jornada de asistencia técnica a los municipios de Bajo Baudó (Pizarro), Litoral del San Juan, Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó del Departamento de Chocó, con participación de la Unidad para las Víctimas (Dirección Territorial Chocó), Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos-, ACNUR, Global COMMUNITIES, Consejo Noruego para Refugiados, Defensoría del Pueblo a través de la Defensora Comunitaria, para la cual se convocó a los Alcaldes Municipales, Personeros Municipales, Secretarías de Personerías, Enlaces de Víctimas, Secretarios de Gobierno y otras secretarías de los municipios de y por parte de la comunidad participaron de la jornada representantes de ASAIBA, ACABA y Gobernadores indígenas.

El objetivo de la jornada se centró en la formulación de los Planes de Integrales de Prevención, actualización de los Planes de Contingencia y formulación del Plan de Retornos y Reubicaciones para la elaboración de mapas de riesgo, identificación del diagnóstico del riesgo, análisis interpretativo de riesgo, dinámicas territoriales, dinámicas de violencia, sujetos en riesgo, sistema de garantías y protocolos y la definición de estrategia en prevención desde los instrumentos de planeación planteados.

Una vez realizada la jornada, el proceso de asistencia técnica lo continuó desarrollando la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior a través de la revisión, ajuste y apoyo en la estructuración final del documento Plan Integral de Prevención a violaciones de Derechos Humanos de los municipios Litoral del San Juan, Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó del Departamento de Chocó; los cuales una vez terminados, fueron validados en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y a partir de este momento, se inicia el proceso de implementación. De este análisis, se concluyen como escenarios de riesgo para el municipio de Alto Baudó lo siguientes:

*Tabla 39 escenarios de riesgo para el municipio de Alto Baudó*

Municipio	Escenario de Riesgo	Conducta Vulneratoria
Alto Baudó	Aumento de la dinámica, presencia y accionar de grupos armados y organizados –GAO-, en el marco de la desmovilización de las Farc, en zonas	Desplazamiento Forzado Reclutamiento, uso y utilización ilegal de niños y jóvenes por los grupos armados ilegales

<sup>59</sup> Ver. Informe al Auto 504 del 19 de Octubre de 2017.

Municipio	Escenario de Riesgo	Conducta Vulneratoria
	de confluencia de economías ilícitas del municipio.	Amenazas a líderes sociales, comunitarios, de restitución de tierras. Homicidios selectivos Violencia sexual en el marco del conflicto armado Despojo de tierras Confinamiento Lecciones personales Reclutamiento Minas antipersona
	Estigmatización y discriminación de la población desmovilizada que se asiente en el municipio y que inicien su proceso de reintegración. Así mismo, se pueden presentar confrontaciones en zonas críticas a las cuales regresa la población desmovilizada y persisten otros GAO y otras expresiones de violencia no organizada.	Desplazamiento Forzado Amenazas individuales y a familias de la población reincorporada. Homicidios selectivos Constreñimiento a la población desmovilizada para que se vuelvan a vincular a los actores armados ilegales.
	Riesgo para el ejercicio de la participación política y democrática de las comunidades, líderes sociales y comunitarios. Estos actores verían afectados sus derechos políticos y libertades tanto por la presencia y accionar de los GAO, como por las implicaciones del paso de la guerrilla de las Farc a organización política legal.	Amenazas a líderes sociales, comunitarios y políticos Homicidios selectivos Desplazamiento forzado

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Como parte de la asistencia técnica brindada en el municipio del Alto Baudó, se realizó el apoyo a la terminación de la formulación del documento del Plan Integral de prevención, se brindaron lineamientos en prevención y para dinamizar el subcomité de prevención y protección municipal, se acordó realizar una acción de implementación inmediata que busca garantizar los derechos de la población del Alto Baudó.

Tabla . 40 Acción de implementación plan de prevención municipio de Alto Baudó 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Chocó	Alto Baudó	Aumento de la dinámica, presencia y accionar de grupos armados organizados - GAO-, en el marco de la	Reclutamiento, uso y utilización ilegal de niños y jóvenes por los grupos armados ilegales	Desarrollar Campañas de prevención y protección, sensibilización y atención psicosocial a las comunidades de: Amparradó,

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
		desmovilización de las Farc, en zonas de confluencia de economías ilícitas del municipio.		cocalito, puesto indio, Saru, Atotumando, Tasi, la Esperanza, Puerto Tomas, Bocas de León, Apartado, y Peña Azul

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Con estas acciones, el Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal del Alto Baudó.

En lo que respecta al municipio de Litoral de San Juan, se concluyeron los siguientes escenarios de riesgo:

Tabla 41 Escenario De Riesgo Municipio Litoral Del San Juan

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA:
Litoral del San Juan	Presencia, disputa y control por la tierra y por economías ilegales	Amenazas Amenazas de funcionarios Reclutamiento forzado Desplazamiento forzado. Confinamiento
	Riesgo para el ejercicio de la participación política y democrática de las comunidades, líderes sociales, comunitarios y colectivos, mediante la limitación en la participación política de las comunidades líderes sociales y colectivas.	Desplazamiento Forzado Amenazas individuales y a familias de la población reincorporada. Homicidios selectivos Constreñimiento a la población desmovilizada para que se vuelvan a vincular a los actores armados ilegales.
	Estigmatización y señalamiento para las comunidades que habitan en las zonas con presencia histórica de GAI, en la relación de las comunidades del Estado.	Amenazas Estigmatización

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

En el municipio del Litoral del San Juan, se apoyó con: la terminación de la formulación del documento del Plan Integral de prevención, se brindaron lineamientos en prevención, generaron acciones para dinamizar el subcomité de prevención y protección municipal, se logró validar el plan de prevención el 19 de octubre del 2017, y se acordó realizar una acción de implementación inmediata con el propósito de garantizar los derechos de la población del Litoral del San Juan.

Tabla 42 Acción de implementación plan de prevención municipio de Litoral del San Juan 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Chocó	Litoral Del San Juan	Reconfiguración Armada, Expansión, Fortalecimiento de los grupos armados organizados y aumento de la delincuencia común en el territorio.	Reclutamiento, uso y utilización de NNA, desplazamiento forzado y deserción escolar	Dotación escolar para el beneficio de 150 alumnos del centro educativo indígena Chirivico Osorio del resguardo de Chagpien, con los siguientes elementos: mesas, sillas, tableros, y balones para futbol, micro futbol, y voleibol.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Con esta acción, el Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal del Litoral del San Juan.

En lo que respecta al municipio de Medio Baudó, se concluyeron los siguientes escenarios de riesgo:

Tabla 43 Escenario De riesgo municipio Medio Baudó

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA:
Medio Baudó	Presencia, Disputa y Control en la Cuenca del Río Sierpe, Río Misará y Río Torreidó	Incidencia del Clan del Golfo y ELN, Por economías ilegales que generan: Amenazas Enfrentamientos Desplazamientos Homicidios Torturas

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

En dicho municipio, el Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal del Medio Baudó.

A manera de conclusión, en atención a las dinámicas de riesgo de los municipios antes descritos, para el Ministerio del Interior es de vital prioridad continuar con el acompañamiento a los municipios del Chocó, no sólo por ser municipios priorizados por la orden 20 del Auto 373 de 2016, sino por la protección de derechos humanos que requiere el departamento.

**E. Municipio Riosucio, Chocó**

En sesión del 31 de mayo del 2017 de la Comisión Intersectorial, se presentó una nueva propuesta a las cabeceras municipales de Riosucio, a fin de realizar reuniones con autoridades étnicas, organizaciones étnico-territoriales, autoridades civiles del Estado y Fuerza Pública, con el objetivo de concertar acciones en materia de atención, prevención y protección, tomando como base los compromisos asumidos por las instituciones en reuniones realizadas en durante los años 2015 y 2016, así como las propuestas y solicitudes que realizaron las comunidades y organizaciones durante el año 2017.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de acuerdo con las competencias, ha evidenciado una serie de medidas de prevención a partir de un análisis de riesgo que pretende contrarrestar las situaciones de las comunidades étnicas ubicadas en la zona de Rio Sucio del departamento del Chocó. En particular se identificó la necesidad de formular planes integrales de Prevención, razón por la cual en los meses de junio, julio y agosto de 2017 se generaron acciones de asistencia técnica con el objetivo de estructurar el Plan de Prevención del municipio. Dicha identificación arrojó los siguientes escenarios de riesgo:

Tabla 44 Escenario de riesgo municipio Riosucio

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
Riosucio	Aumento de la dinámica, presencia y accionar de grupos armados organizados –GAO–, en el marco de la desmovilización de las Farc, en zonas de confluencia de economías ilícitas del municipio.	Desplazamiento Forzado Reclutamiento, uso y utilización ilegal de niños y jóvenes por los grupos armados ilegales Amenazas a líderes sociales, comunitarios, de restitución de tierras. Homicidios selectivos Violencia sexual en el marco del conflicto armado Despojo de tierras
	Estigmatización y discriminación de la población desmovilizada que se asiente en el municipio y que inicien su proceso de reintegración. Así mismo, se pueden presentar confrontaciones en zonas críticas a las cuales regresa la población desmovilizada y persisten otros GAO y otras expresiones de violencia no organizada.	Desplazamiento Forzado Amenazas individuales y a familias de la población reincorporada. Homicidios selectivos Constreñimiento a la población desmovilizada para que se vuelvan a vincular a los actores armados ilegales.
	Riesgo para el ejercicio de la participación política y democrática de las comunidades, líderes sociales y comunitarios. Estos actores verían afectados sus derechos políticos y libertades tanto por la presencia y accionar de los GAO, como por las implicaciones del paso de la guerrilla de las Farc a organización política legal.	Amenazas a líderes sociales, comunitarios y políticos Homicidios selectivos Desplazamiento forzado

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.



Tabla 45 Acción de implementación plan de prevención municipio de Riosucio 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Chocó	Riosucio	Reconfiguración de nuevos actores armados ilegales por disputa y control territorial para beneficio de las dinámicas ilegales. (Narcotráfico, minería ilegal, tráfico de la ilegalidad combustible...)	Reclutamiento, uso y utilización de NNA, desplazamiento forzado y deserción escolar	Dotación de Instrumentos musicales para la casa de la juventud: saxofones, clarinetes, trombones, trompetas, guitarras y piano

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Con esta acción, el Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal de Riosucio, el cual fue aprobado en sesión del 16 de noviembre de 2017 en el marco del Subcomité de Prevención.

#### F. Municipio de Zaragoza - Antioquia

Durante los días 11 y 12 de mayo de 2017, el Ministerio del Interior desarrolló la primera Jornada de formulación del Plan Integral de Prevención a Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como la actualización del Plan de Contingencia del municipio de Zaragoza. Además, se realizó presentación de los lineamientos y objetivo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en materia de Prevención de violaciones a DDHH, acompañado de la jornada de formulación del PIP, cuyo objetivo consistió en señalar el marco jurídico, enfatizando en las responsabilidades del Estado, las instancias y los diferentes instrumentos en materia de Prevención.

Además, se actualizó y socializó la línea de tiempo al año 2017; se trabajó la cartografía social, elaborando el mapa de riesgo del municipio, para lo cual se tuvo en cuenta las cuatro variables: las dinámicas territoriales y de violencia, los sujetos sociales en riesgo y el sistema de garantías. El ejercicio contó con la participación de representantes de las comunidades y funcionarios pública participantes; logrando socializar los dos mapas y los posibles escenarios de riesgo que se identificaron en el municipio. En la mencionada jornada participaron: Secretario de Gobierno municipal; Secretaria municipal de Desarrollo Económico, Social y de Salud; Secretario municipal de Planeación; Secretario municipal de Hacienda; Coordinador municipal de Minas; Presidenta del Concejo Municipal; Enlace municipal de Víctimas; Personero

municipal; Líderes, lideresas y Presidentes de JAC; Programa de Derechos Humanos de USAID; Dirección de Derechos Humanos - Gobernación Antioquia y Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior continuará brindando acompañamiento y asistencia técnica al municipio de Zaragoza en gestión preventiva del riesgo. En este sentido, se espera realizar una segunda sesión del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición municipal para hacer los ajustes pertinentes al Plan Integral de Prevención y Protección, el cual se validará en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional municipal.

A continuación, se detalla el plan de trabajo implementado en el municipio de Zaragoza:

Tabla 46 Plan de trabajo realizado en Zaragoza – Antioquia

ACTIVIDAD	FECHAS	ENTIDADES RESPONSABLES	OBSERVACIONES
Sistematización y elaboración del documento del PIP	Junio de 2017	Secretaría Técnica del SPPGNR, con el acompañamiento y asistencia técnica del Ministerio del Interior.	
Segunda jornada para continuar la formulación del PIP: análisis conclusivo del riesgo, caracterización de los escenarios de riesgo y formulación de protocolos de actuación.	30 de agosto de 2017	Administración municipal (Secretaría Técnica del SPPGNR) Ministerio del Interior Gobernación de Antioquia Programa de DDHH USAID	Se realizó la jornada para la revisión y ajustes al PIP en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
Sistematización, revisión técnica y ajustes del documento del PIP	30 de agosto de 2017	Secretaría Técnica del SPPGNR Ministerio del Interior Programa de DDHH USAID	Socialización y validación del PIP en el marco del SPPGNR
Sesión del SPPGNR municipal con el propósito de socializar y validar el PIP del municipio.	31 de agosto de 2017	Secretaría Técnica del SPPGNR y Ministerio del Interior	
Acta de la sesión del SPPGNR municipal, de aprobación del PIP, con el propósito de allegarla a la Corte Constitucional, para responder a la Orden 20 del Auto 373 de 2016	Septiembre de 2017	Secretaría Técnica del SPPGNR municipal	

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

A continuación, los escenarios de riesgos identificados en el municipio de Zaragoza:

Tabla 47 Escenario de riesgo municipio Zaragoza

MUNICIPIO.	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA:
Zaragoza	Presencia y fortalecimiento de Grupos Armados Organizados (GAO), por la disputa y control territorial, por captura de economías ilegales, ejercer control social, tener control político.	Desplazamiento Forzado Confinamiento Restricción a la movilidad Extorsiones / Amenazas Homicidios selectivos Despojo de tierras Desaparición forzada VBG Reclutamiento forzado de NNA Uso y utilización de NNAJ Accidentes por MAP / MSE / AEI.

Acciones implementadas durante el año 2017:

Tabla 48 Acción De Implementación Plan De Prevención Municipio De Zaragoza – año 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Antioquia	Zaragoza	Presencia y fortalecimiento de Grupos Armados Organizados (GAO), por la disputa y control territorial, por captura de economías ilegales, ejercer control social, tener control político.	Reclutamiento forzado de NNA Uso y utilización de NNAJ Consumo de SPA	Cine foros. Elaboración de murales con información alusiva a la prevención de reclutamiento forzado. Obra de teatro y performance, con participación de NNAJ, como utilización del tiempo libre. (Se recibió propuesta de la alcaldía para los Corregimiento de El Pato, Buenos Aires Palizada y Casco Urbano)

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Además de la asistencia técnica brindada al ente territorial, y teniendo en cuenta sus dificultades económicas, el Ministerio del Interior apoyó financieramente con el desarrollo de dos jornadas de formulación del Plan Integral de Prevención a Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH.

En el mes de julio de 2017, se participó en sesión extraordinaria del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición departamental, con el objetivo de realizar el análisis de la situación de riesgo de algunos municipios entre ellos, el

municipio de Zaragoza (Antioquia), así como la articulación de medidas preventivas. En este sentido, se gestionó y realizó sesión del SPPGNER Nacional para poner en conocimiento de las entidades nacionales que integran esta instancia la situación del municipio referido.

Teniendo en cuenta que el Informe de Riesgo No. 010-17 A.I. emitido el 30 de marzo de 2017 por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de riesgo de los líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos, incluye al municipio de Zaragoza, se incluyó en los protocolos de actuación del Plan Integral de Prevención a Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al DIH, la recomendación realizada para el municipio: *“Elaborar el Plan de Contingencia con el fin de activar la respuesta urgente de protección ante los graves casos de amenazas...”*. De esta manera generando acciones que permitan superar los riesgos identificados por la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, siguiendo con la implementación del Plan Integral de Prevención, además del seguimiento que realiza el Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría), la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, cuenta con un instrumento que permite monitorear los avances en la ejecución de las acciones propuestas.

Este tipo de acciones y seguimiento por parte del Ministerio del Interior, le permitirá seguir apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal de Zaragoza.

### G. Municipio Santa Rosa Del Sur – Bolívar

En el municipio de Santa Rosa del Sur, se adelantaron las siguientes acciones, atendiendo el Plan de trabajo articulado con la Gobernación de Bolívar y las autoridades municipales:

Tabla 49 Actividades de prevención, control y resultados operativos en el ámbito rural 201732. Plan de Trabajo – año 2017

ACTIVIDAD	FECHA	RESULTADO
Orientación Técnica a los integrantes del Sub Comité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición del municipal, en los siguientes temas: .- Naturaleza del Sub-Comité .- Integrantes .- Funciones .- Operatividad	23 de agosto de 2017	
Taller de formulación del Plan Integral de Prevención (PIP): análisis interpretativo del riesgo (línea de tiempo – Mapa de riesgo del municipio teniendo en cuenta las variables: dinámicas territoriales, dinámicas de la violencia, sujetos sociales en riesgo y sistema de garantías). Análisis conclusivo	24 de agosto de 2017	Documento preliminar que contiene el Plan Integral de Prevención del municipio de Santa Rosa del Sur

ACTIVIDAD	FECHA	RESULTADO
del riesgo, caracterización de los escenarios de riesgo y formulación de protocolos de actuación.		
Revisión técnica y ajustes del documento del PIP	20 de noviembre de 2017	Se remite al municipio Documento preliminar que contiene el Plan Integral de Prevención con ajustes técnicos.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Durante el desarrollo de la jornada de trabajo, adicionalmente, se presentaron los lineamientos y objetivo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en materia de Prevención de violaciones a DDHH, de igual manera, se explicó los fundamentos jurídicos y las responsabilidades del Estado en materia de prevención, así como las distintas instancias e instrumentos de aplicación.

En cuanto a la metodología para la formulación del Plan Integral de Prevención, se adelantó el ejercicio de la actualización de la línea de tiempo con corte agosto de 2017, logrando elaborar el mapa de riesgo e identificando hechos actuales desencadenantes de violencia.

Tabla 50 Escenario de riesgo municipio Santa Rosa del Sur

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
Santa Rosa del Sur Por Validar	Presencia, disputa y control por parte de los grupos armados organizados que se encuentran en el Municipio por la tierra y el territorio y la captura de economías ilegales	Extorsión, reclutamiento, uso y utilización de NNA, intimidación, Desplazamiento forzado, homicidios, homicidios selectivos, restricción a la movilidad, violencia contra la mujer, amenazas, desapariciones forzadas, despojo y abandono de tierras, siembra de minas antipersona
	Reconfiguración de Grupos Armados Organizados en el Municipio	Extorsión, reclutamiento, uso y utilización de NNA, intimidación, Desplazamiento forzado, homicidios, homicidios selectivos, restricción a la movilidad, violencia contra la mujer, amenazas, desapariciones forzadas, despojo y abandono de tierras, siembra de minas antipersona
	Amenazas a líderes y lideresas de organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, Organizaciones de víctimas, por reconfiguración de estructuras criminales para control territorial	Extorsión, reclutamiento, uso y utilización de NNA, intimidación, Desplazamiento forzado, homicidios, homicidios selectivos, restricción a la movilidad, violencia contra la mujer, amenazas, desapariciones forzadas, despojo y abandono de tierras, siembra de minas antipersona

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

## H. Municipio de San José del Guaviare – Guaviare

El 21 de abril del 2017 se realizó la primera jornada de actualización del Plan Integral de Prevención a Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho



Internacional Humanitario, así como la actualización del Plan de Contingencia del municipio de San José del Guaviare, en conjunto con la Secretaría de Gobierno Departamental, la Unidad para las víctimas y la Procuraduría Departamental. En esta actividad, se realizó la presentación de los lineamientos y objetivos de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en materia de Prevención de violaciones a DDHH.

Una vez realizada la identificación de las dinámicas de violencia del municipio, se construyó en plenaria los posibles escenarios de riesgo de acuerdo con análisis realizados en el marco de la jornada, los cuales se describen a continuación:

Tabla 51 Escenarios de riesgo del municipio de San José del Guaviare- año 2017

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
San José del Guaviare.	Presencia, disputa y control por captura de economías ilegales	Amenazas, homicidios, lesiones personales, extorsiones, desplazamiento forzado especialmente por parte de los grupos indígenas, reclutamiento forzado y utilización y uso de NNA, Microtráfico, uso de sustancias psicoactivas.
	Expansión, Fortalecimiento de los grupos armados organizados y aumento de la delincuencia común en el territorio (Estructuras de GAOS ocuparían zonas de presencia histórica de las FARC – EP), y presencia de Células del Clan del Golfo.	Homicidios, desplazamiento, amenazas a funcionarios públicos y comunidad en general, desapariciones forzadas, despojo de tierras, boleteo, servidumbre, testaferrito, concentración de tierras, intimidación, violación al derecho a la verdad, garantías de no repetición, extorsiones y control territorial, limitaciones , del ingreso de Instituciones y por ende la prestación de oferta social.
	Estigmatización y señalamiento de las comunidades que se encuentran en las zonas de pre-agrupamiento y zonas veredales de concentración	Creación de nuevas figuras de autoridad, desplazamiento forzado y amenazas, Explotación laboral.
	Fortalecimiento de los grupos post desmovilización de las autodefensas, y hay diversas expresiones de crimen organizado en los ámbitos regionales y locales evolucionan economías criminales como el narcotráfico y la minería ilegal, y surgen disidencias y deserciones	Homicidios, desplazamientos amenazas a funcionarios públicos y comunidad en general., desapariciones forzadas, despojo de tierras, boleteo, servidumbre, testa ferrato, concentración de tierras, intimidación Violación al derecho a la verdad, garantías de no repetición, extorsiones.
	La instalación de las ZVTN y de los PTN se da en medio de un contexto frágil caracterizado por la progresiva disminución	Presencia de diferentes expresiones de crimen organizado como las

MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA
	del conflicto armado, más no de su finalización.	autodenominadas "Autodefensas Gaitanistas de Colombia" (AGC) o "Clan del Golfo", (Bloque Meta y Libertadores del Vichada), GAOS y otras de delincuencia común que se limitan a ámbitos locales y por la disidencia.
	Aunque este grupo guerrillero en su implementación formal del acuerdo de paz, con el Gobierno Nacional, continúa activo, protagonizando acciones hostiles, principalmente contra la fuerza pública y bienes civiles	Continuidad de economías criminales (narcotráfico y minería ilegal) Corredores de narcotráfico Cercanía con zonas de frontera Presencia de disidencias (declaradas o potenciales) y desertores.
	Reconfiguración Armada	Los supuestos de desarticulación se han cambiado y han quedado unos miembros o células rebeldes minoritarias apáticas a los acuerdos de paz, miembros de las grandes articulaciones que quedaron unas células pequeñas las cuales se están reagrupando para el control de mayores extensiones de territorio y tener más dominio y control armado.

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Dichos riesgos se validaron en sesión del subcomité, que se llevó a cabo el día 24 de mayo de 2018, logrando trabajar en la construcción de los protocolos de actuación para los escenarios identificados. Una vez finalizado el ejercicio, se trabajó en el documento final, para ser validado en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional Municipal, teniendo en cuenta las siguientes actividades que se relacionan a continuación.

Tabla 52 Acciones adelantadas en el municipio de San José del Guaviare- año 2017

ACTIVIDAD	FECHAS	ENTIDADES RESPONSABLES	AVANCES REALIZADOS A OCTUBRE DE 2017
Primera Jornada de actualización del PIP Municipal análisis interpretativo del riesgo (línea de tiempo – Mapa de riesgo del municipio teniendo en cuenta las variables: dinámicas territoriales, dinámicas de la violencia, sujetos sociales en riesgo y	21 de abril	Secretaría de Planeación Municipal, Ministerio del Interior, Unidad para las víctimas, Procuraduría, Secretaría de Gobierno Departamental, integrantes del subcomité de PPGNR	Para esta jornada se contó con la participación de presidentes de juntas de acción comunal, representantes de víctimas, donde hizo especial énfasis en las veredas donde se encuentran ubicadas los espacios territoriales de

ACTIVIDAD	FECHAS	ENTIDADES RESPONSABLES	AVANCES REALIZADOS A OCTUBRE DE 2017
sistema de garantías). Análisis conclusivo del riesgo, caracterización de los escenarios			reincorporación ubicadas en las veredas Charras y colinas de San José del Guaviare
Sistematización de la primera Jornada de actualización del PIP	22 de abril al 19 de mayo	Ministerio del Interior, Secretaría de Planeación Municipal	A través de la secretaría técnica del subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición se llevó a cabo la sistematización del documento
Segunda jornada de actualización del PIP, validación de los escenarios de riesgo y construcción de los protocolos de actuación	24 de mayo de 2017	Secretaría de Planeación Municipal, Ministerio del Interior, Unidad para las víctimas, Procuraduría, Secretaría de Gobierno Departamental, integrantes del subcomité de PPGNR	Para la validación de los escenarios de riesgo y la construcción de los protocolos de actuación, se convocó al subcomité de prevención y protección municipal, donde en conjunto con las instituciones que integran dicho subcomité, se establecieron los escenarios de riesgo, teniendo en cuenta la información recogida con la comunidad y se estableció la respuesta institucional con el fin de mitigar los riesgos identificados.
Sesión del SPPGNR o CTJT municipal con el propósito de socializar, validar y aprobar el PIP del municipio	Agosto 2017	Secretaría de Planeación Municipal, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas, Procuraduría, Secretaría de Gobierno Departamental, integrantes del Subcomité de PPGNR	En sesión del subcomité de prevención y protección; se aprobó el plan de prevención del Municipio

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

En el marco de la actualización del plan de prevención del Municipio, se identificaron los siguientes sujetos sociales en riesgo: Los grupos que actualmente se encuentran en riesgo son los niños, niñas y adolescentes, comunidades indígenas, organizaciones campesinas, que se encuentran ubicadas en zonas veredales de normalización, de la vereda Charras, entre Puerto Nuevo y Cachicamo.

Una vez validado el plan de prevención, se inició el seguimiento a la implementación desde el Ministerio del Interior, respecto a las siguientes acciones:

Tabla 53 Acción de implementación plan de prevención municipio de San José del Guaviare – año 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESCENARIO DE RIESGO	CONDUCTA VULNERATORIA	ACCIONES
Guaviare	San José Del Guaviare	Reconfiguración Armada, Expansión, Fortalecimiento de los grupos armados organizados y aumento de la delincuencia común en el territorio.	Reclutamiento, uso y utilización de NNA, desplazamiento forzado	Conectividad de dos espacios de puntos, en las veredas de Charra – Boquerón y Colinas, a través de internet satelital – (skynet) para facilitar la comunicación con la policía, el ejército, el CTI y la Fiscalía General de la Nación entre otras. Y dotarlos con computadores, video proyector, teléfono, impresora multifuncional, escritorio y silla. El costo por un año para la conectividad en los dos puntos es de \$8.640.000.oo

Fuente: Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos.

Con esta acción a ejecutar, el Ministerio del Interior continuará apoyando el impulso y promoción al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades en los diferentes espacios de trabajo donde se ha validado y socializado el Plan integral de prevención municipal de San José del Guaviare.

#### 1.6.4.2 Unidad Nacional de Protección

En cumplimiento de la Orden 20 del Auto 373 de 2016, en cuanto a los diez municipios más expulsores y aquellos con crisis recurrentes referenciados por la Corte Constitucional, la Unidad Nacional de Protección generó acciones respecto a los casos de las personas que han solicitado protección ante la entidad y cuya situación de riesgo ha sido ponderado como extraordinario o extremo. Los detalles de dicha intervención durante el año 2017 pueden ser apreciados en el siguiente cuadro:

Tabla 54 Intervención Unidad Nacional de Protección – año 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROTEGIDOS	
Antioquia	Zaragoza	Miembros de Grupos Étnicos	1	
Bolívar	Santa Rosa del Sur	Servidores Públicos	2	
		Defensores de Derechos Humanos	5	
		Víctimas del Conflicto Armado	3	
Cauca	Caloto	Defensores de Derechos Humanos	2	
		Activistas Sindicales	1	
		Miembros de Grupos Étnicos	17	
Chocó	Alto Baudó	Servidores Públicos	3	
		Miembros de Grupos Étnicos	1	
	El Litoral de San Juan	Servidores Públicos	13	
		Miembros de Grupos Étnicos	2	
	Medio Baudó	Servidores Públicos	1	
		Miembros de Grupos Étnicos	1	
		Riosucio	Servidores Públicos	2
			Defensores de Derechos Humanos	2
Córdoba	Puerto Libertador	Miembros de Grupos Étnicos	25	
		Víctimas del Conflicto Armado	18	
		Servidores Públicos	1	
Guaviare	San José del Guaviare	Defensores de Derechos Humanos	1	
		Miembros de Grupos Étnicos	15	
		Activistas Políticos	7	
Guaviare	San José del Guaviare	Servidores Públicos	21	
		Defensores de Derechos Humanos	3	
		Miembros de Organizaciones Gremiales	1	
		Miembros de Grupos Étnicos	5	
		Periodistas	3	
		Víctimas del Conflicto Armado	4	
		<b>TOTAL</b>		

Fuente: Base de Datos del CERREM.

Es de señalar, que en el proceso de implementación de algunas de las medidas de protección recomendadas por los delegados del CERREM, se han presentado retrasos que responden a la existencia de dificultades que se presentan en el proceso, tales como:

La falta de comunicación hacia los beneficiarios, pues algunos de ellos no cuentan con número de contacto, ni correo electrónico actualizados y exactos que permita informarles que se les va a realizar la implementación de las medidas aprobadas. De igual manera, algunos beneficiarios no aportan datos de contacto; o en ocasiones se rehúsan a contestar números desconocidos. Asimismo, se ha podido evidenciar que algunos beneficiarios viven en zonas del país, donde la señal telefónica no funciona cabalmente.



La ubicación geográfica de la residencia de los beneficiarios también es una de las dificultades que se ha presentado, teniendo en cuenta que las medidas deben ser enviadas desde Bogotá hasta la Regional de la Unidad Nacional de Protección más cercana y de allí el encargado de ésta, debe solicitar comisión de desplazamiento hasta el lugar indicado para realizar la efectiva entrega material de los elementos a asignar. A esto se aúna el hecho de que, en algunos territorios, especialmente en zonas rurales la señal telefónica es deficiente o nula.

Adicional a lo anterior, se ha evidenciado que el protegido no hace uso adecuado del apoyo de reubicación y en muchas ocasiones no se reubica fuera de la zona de riesgo. Por esta razón, se está estableciendo una estrategia para realizar el seguimiento a la implementación real de esta medida.

Ahora bien, frente a las anteriores dificultades se está llevando a cabo acciones estratégicas para superar los retrasos, a saber:

Se establece comunicación con las Personerías de los municipios a fin de recibir colaboración con la ubicación del beneficiario.

De igual forma, por intermedio de la Policía Nacional, Departamental y Municipal se solicita información del beneficiario a fin de lograr su ubicación y comunicación.

En los casos identificados como NO CONTACTADO, una vez se surte lo anterior, se remiten al CERREM poblacional con el propósito que los delegados determinen las recomendaciones según corresponda.

Una vez el beneficiario reciba mediante su cuenta bancaria o por ventanilla del banco, el dinero correspondiente al apoyo de reubicación, éste tendrá un término de hasta cinco (05) días hábiles para enviar a la Unidad Nacional de Protección documento emitido por autoridad estatal que certifique la reubicación.

En relación con la continuidad en la implementación de las medidas de protección, es pertinente informar que la vigencia de las medidas de protección está supeditada al resultado de la evaluación de riesgo y a la temporalidad definida en el CERREM.

#### **1.6.4.3 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**

De acuerdo con lo establecido en la orden 20 del Auto 373 de 2016 en cuanto a la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsivos y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015 y teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación, la Consejería en Derechos Humanos ha desarrollado las siguientes actividades:

*Tabla 55 Intervención CPDDHH – año 2017*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
Chocó	Alto Baudó	<p>A nivel departamental se han coordinado acciones con la secretaria de DD.HH., enlace de víctimas de la Gobernación e ICBF, para proyectar acciones a nivel de los municipios y acercamiento con otros actores del territorio que tienen oferta para NNA.</p> <p>De igual manera se han tenido acercamientos con instancias como la Mesa Departamental de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar y con el Consejo de Política Social - CODPOS, así mismo con el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil - CETI, y con el Subcomité de protección, prevención y garantías de no repetición del departamento.</p> <p>En el municipio de Alto Baudó se han articulado acciones con la alcaldesa de municipio, Comisaria de familia, Personería, Secretario de Gobierno, Secretaría de desarrollo, Secretaria de cultura, ICBF, Enlace de víctimas y Enlace indígena.</p> <p>Se acompañó la Mesa de infancia y COMPOS, en donde se establece compromiso con Alcaldesa para socialización de las Rutas de Prevención y conformación de EAI. En la Mesa de Infancia se socializaron y actualizaron las Rutas de Prevención y se brindó asistencia sobre conformación de Equipos de Acción Inmediata - EAI.</p>
Chocó	El Litoral Del San Juan	<p>Como se señaló antes, de igual forma que en los municipios de Alto Baudó y Riosucio, se viene realizando un trabajo de articulación con autoridades e instituciones, del nivel departamental.</p> <p>Por otra parte, se han articulado acciones con El Comité Nacional de Protección, Prevención y Garantías De No Repetición, adelantando acciones de verificación y respuesta, a las diferentes denuncias por la situación de crisis humanitaria en el departamento del Chocó.</p> <p>Adicionalmente se articularon acciones con el proyecto de prevención de reclutamiento "MI FUTURO ES HOY" adelantado también por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos a través de una alianza con OIM, UNICEF, PNUD y operadores como Aldeas Infantiles con quienes se trabaja articuladamente en el fortalecimiento institucional y de entornos de protección de los niños y niñas.</p>
Chocó	Medio Baudó	<p>En este municipio, se han articulado acciones con Comisaria de familia, Personería, Secretario de Gobierno y Coordinación de Juventud, Secretaría de Desarrollo Sociales, y Enlace de Víctimas.</p> <p>Se asesoró la Mesa de Primera Infancia, Infancia y Fortalecimiento familiar, y el Comité de Justicia Transicional En estas instancias se ha realizado talleres para la socialización y construcción de las Rutas de Prevención y la conformación de los Equipos de Acción Inmediata- EAI.</p> <p>En articulación con la Personero Municipal se programó taller con organizaciones étnico-territoriales con el</p>

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		objetivo de socializar rutas de prevención de reclutamiento, impulsar la Red de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y contar con aliados para la activación de las rutas y equipos de acción inmediata, incluyendo el enfoque étnico territorial, y a representantes o autoridades de las organizaciones para hacer parte del EAI.
Chocó	Riosucio	<p>Se socializaron las rutas de prevención de reclutamiento y se asesoró para la construcción de plan de acción de la Mesa de infancia. Se trabajó en la construcción de rutas de prevención y se adelantó taller sobre conformación de EAI.</p> <p>Se socializaron las Rutas de prevención de reclutamiento con funcionarios y organizaciones étnicas territoriales de Carmen del Darién y Riosucio.</p> <p>Además, se realizó una Misión humanitaria, liderada por el Ministerio del Interior, del 19 al 23 de junio, conto con la presencia de entidades como: Unidad para las víctimas, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, DAICMA, Unidad Nacional de Protección, ICBF, Defensoría del Pueblo, ACNUR y Ministerio del Interior. En esta Misión se adelantaron diferentes actividades de diálogo y encuentro, con representantes de consejos comunitarios, con asociaciones de cabildos indígenas y con Autoridades municipales.</p> <p>Adicionalmente, se está trabajando a nivel regional en el Bajo Atrato y Darién, a través de la MESA SUBREGIONAL DE BAJO ATRATO, que es un espacio interinstitucional, capacitando a las autoridades competentes de 14 municipios en las rutas de prevención y atención frente a reclutamiento y otros hechos victimizantes, y se socializaron las rutas de prevención de reclutamiento con autoridades y organizaciones étnico-territoriales de Carmen del Darién y Riosucio.</p>

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

#### 1.6.4.4 Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia

La Dirección Descontamina Colombia adelantó durante 2017 las siguientes acciones en los municipios priorizados en el marco de la orden 20 del Auto 373 de 2017:

Tabla 56 Intervención CPDDHH – año 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
Chocó	Alto Baudó	<p>Gestión Territorial</p> <p>En septiembre se realizó reunión con el gobernador del Departamento del Chocó, autoridades locales y actores AICMA, con la finalidad de coordinar acciones en AICMA</p>

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		<p>En noviembre de 2017, se realizó en Quibdó una capacitación para el fortalecimiento en la inclusión de AICMA en los planes sectoriales: esta capacitación contó con participación de autoridades locales de este municipio.</p> <p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la estrategia de Educación en el Riesgo de Minas -ERM- en ámbito educativo.</p> <p>Se implementó la metodología de ERM en situaciones de emergencia en marco del proyecto de ERM financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF). La Campaña Colombiana contra Minas fue el operador que implementó la metodología.</p> <p>En marco del contrato interadministrativo 061 – 17, se sensibilizaron 105 personas en prevención y promoción de comportamientos durante el 09 y 10 de agosto de 2017.</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario.</p>
Córdoba	Puerto Libertador	<p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la estrategia de Educación en el Riesgo de Minas -ERM- en ámbito educativo.</p> <p>Se implementó la metodología de ERM en situaciones de emergencia en marco del proyecto de ERM financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF). La Campaña Colombiana contra Minas fue el operador que implementó la metodología.</p> <p>Así mismo se adelantó la difusión de piezas comunicativas en temas relacionados con Acción Integral Contra Minas Antipersonal en este municipio (a través de RCN Radio noticias mañana).</p> <p>Los asesores de la Dirección desarrollaron una sensibilización sobre comportamientos seguros ante el riesgo de MAP, MSE y TE el 31 de marzo de 2017, dirigida 41 personas de la comunidad (entre ellos personal de las Juntas de Acción Local y Gobernadores).</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que</p>

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		<p>permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario.</p>
Cauca	Caloto	<p>Educación en el Riesgo de Minas: Se adelantó la difusión de piezas comunicativas en temas relacionados con Acción Integral Contra Minas Antipersonal en este municipio (a través de RCN Radio noticias mañana y antena 2 Colombia La Nuestra).</p> <p>Los asesores de la Dirección desarrollaron una sensibilización en Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal en el marco del Desminado Humanitario, a través de la OCDH Halo Trust. Esta actividad sensibilizó a 61 personas.</p> <p>Desminado Humanitario Se están desarrollando operaciones de desminado humanitario por parte de las organizaciones civiles de Desminado Humanitario "The Halo Trust y Handicap International".</p>
Cauca	Guapi	<p>Desminado Humanitario La Dirección de Descontamina Colombia en coordinación con la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Municipal llevaron a cabo un consejo de seguridad en el cual se confirmó con la comunidad y Fuerza Pública la existencia de sospechas de contaminación por MAP/MUSE/AEI y se recategorizó el municipio a media afectación.</p> <p>De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>
Guaviare	San José del Guaviare	<p>Educación en el Riesgo de Minas: Se sensibilizaron 185 personas en prevención y promoción de comportamientos durante el 08 al 11 de agosto de 2017.</p> <p>Desminado Humanitario: De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>
Chocó	Riosucio	<p>Gestión Territorial En septiembre se realizó reunión con el gobernador del Departamento del Chocó, autoridades locales y actores AICMA, con la finalidad de coordinar acciones en AICMA En noviembre de 2017, se realizó en Quibdó una capacitación para el fortalecimiento en la inclusión de AICMA en los planes sectoriales: esta capacitación contó</p>



DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		<p>con participación de autoridades locales de este municipio.</p> <p>Educación en el Riesgo de Minas En el mes de abril, se llevaron a cabo jornadas de sensibilización en ERM a las comunidades afectadas en la orilla del río Truandó (Jagual, Marcial, Taparal, Pichindé, La Nueva, La Pava, Quiporadó y Jindú), con el apoyo de la FRB.</p> <p>Se implementó la estrategia de ERM en ámbito educativo.</p> <p>Se implementó la metodología de ERM en situaciones de emergencia en marco del proyecto de ERM financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF). La Fundación Restrepo Barco fue el operador que implementó la metodología.</p> <p>Se sensibilizaron 221 personas en prevención y promoción de comportamientos durante el 23 y 24 de agosto de 2017.</p> <p>Se sensibilizaron 551 personas del municipio Riosucio durante el 22 al 25 de noviembre de 2017.</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>
Bolívar	Santa Rosa del Sur	<p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la estrategia de ERM en ámbito educativo.</p> <p>Se sensibilizaron 535 personas en prevención y promoción de comportamientos durante el 15 y el 18 de noviembre de 2017.</p> <p>Se implementó la metodología de ERM en situaciones de emergencia en marco del proyecto de ERM financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF). La Campaña Colombiana contra Minas fue el operador que implementó la metodología.</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
Chocó	El Litoral de San Juan	<p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la estrategia de ERM en ámbito educativo.</p> <p>Se sensibilizaron 978 personas del municipio Litoral del San Juan durante el 22 al 28 de noviembre de 2017.</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>
Chocó	Medio Baudó	<p>Gestión Territorial En septiembre se realizó reunión con el gobernador del Departamento del Chocó, autoridades locales y actores AICMA, con la finalidad de coordinar acciones en AICMA</p> <p>En noviembre de 2017, se realizó en Quibdó una capacitación para el fortalecimiento en la inclusión de AICMA en los planes sectoriales: esta capacitación contó con participación de autoridades locales de este municipio.</p> <p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la estrategia de ERM en ámbito educativo.</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>
Antioquia	Zaragoza	<p>Educación en el Riesgo de Minas Se implementó la metodología de ERM en situaciones de emergencia en marco del proyecto de ERM financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF). La Fundación Restrepo Barco fue el operador que implementó la metodología.</p> <p>Se realizaron 7 actividades de Educación para la reducción del riesgo por CpA: Comportamientos Seguros en zona rural y urbana y Derechos de las Víctimas (Ruta de Atención) en el departamento de Antioquia, la cual incluyó participación del municipio de Zaragoza, específicamente comunidades Saltillo, el Veinte y la Porquera, El total de beneficiarios del municipio es 92 personas.</p> <p>Se adelantó la difusión de piezas comunicativas en temas relacionados con Acción Integral Contra Minas</p>

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		<p>Antipersonal en este municipio (a través de RCN Radio noticias mañana).</p> <p>Desminado Humanitario De acuerdo con los análisis periódicos de seguridad realizados en la IIDH, se concluye que el municipio aún no cuenta con las condiciones de seguridad que permitan la priorización y asignación para labores de Desminado Humanitario</p>

Fuente: Descontamina Colombia - año 2017.

#### 1.6.4.5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

En el marco de la orden 20 del Auto 373, a continuación, se expone desde la oferta de atención de la Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF las acciones desarrolladas en los municipios vinculados a la orden en materia de prevención temprana y urgente que contribuyen a enfrentar los riesgos presentes en estos territorios:

##### A. Programa de Promoción y Prevención para la Protección Integral “Generaciones con Bienestar”

Este programa “Generaciones con Bienestar” tiene como propósito promover la protección integral y proyectos de vida de los niños, las niñas y los adolescentes, a partir de su empoderamiento como sujetos de derechos y del fortalecimiento de la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, propiciando la consolidación de entornos protectores para los niños, niñas y adolescentes desde sus 6 años. Para lograr lo anterior, se busca con el programa:

- Promover el reconocimiento como sujetos de derechos de los niños, las niñas y los Adolescentes, mediante el desarrollo de acciones de formación, información y Comunicación que favorezcan la participación de ellos, ellas y sus familias.
- Fortalecer los proyectos de vida y entornos protectores de los niños, las niñas y los Adolescentes que contribuyan con la garantía, prevención y protección de los derechos de ellos y ellas.
- Contribuir al diálogo y articulación interinstitucional del Estado, la familia y la sociedad, en torno a la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
- Desarrollar acciones de prevención del reclutamiento ilícito, trabajo infantil, embarazo en Adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas y violencia juvenil, sexual y escolar.

En desarrollo de lo anterior, a continuación, se presenta las atenciones desarrolladas en los municipios en los que se concentran los mayores riesgos de materialización de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH

Tabla 57 Acciones ICBF "Programa de Promoción y Prevención para la Protección Integral "Generaciones con Bienestar" municipios Orden 20

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ATENCIÓN 2017	PROGRAMADO 2018
Alto Baudó	Chocó	400	400
Puerto Libertador	Córdoba	425	350
Caloto	Cauca	200	200
Guapi	Cauca	900	600
San José Del Guaviare	Guaviare	1.780	1.500
Riosucio	Chocó	1.400	700
Santa Rosa Del Sur	Bolívar	300	200
El Litoral Del San Juan	Chocó	550	400
Medio Baudó	Chocó	300	300
Zaragoza	Antioquia	400	100

Fuente: Reporte MSYF Cierre Vigencia 2017/ Reporte MSYF Programación Vigente a 31 de marzo de 2018- Dirección de Planeación y Control de Gestión

## B. Estrategia de prevención de Embarazo en la Adolescencia

Desde el año 2015 y en respuesta a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el ICBF viene liderando acciones en el marco de la Estrategia de Prevención del embarazo en la adolescencia, la cual está encaminada a toda la población e incluyendo a la población víctima. Dicha estrategia se genera a través de: i) Alianzas estratégicas con entidades de reconocida idoneidad y experiencia en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, para la atención de niños, niñas y adolescentes, cualificación de agentes educativos y actividades de movilización social y, ii) Enlaces de Niñez y adolescencia en las Regionales ICBF que se encargan de acompañar y dinamizar las acciones propuestas en el marco de la estrategia.

En el marco de la anterior, se exponen las acciones realizadas durante el año 2017 y aquellas programadas para el año 2018, en dos de los diez los municipios de los que se desarrolla la Orden 20:

Tabla 58 Acciones de la Estrategia de prevención al embarazo adolescentes en municipio Orden 20

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ATENCIÓN 2017	PROGRAMADO 2018
Puerto Libertador	Córdoba		100
Riosucio	Chocó	25	100

Fuente: Estrategia Prevención de Embarazo en la Adolescencia

## C. Estrategia construyendo juntos entornos protectores

La Dirección de Niñez y Adolescencia en articulación con la Dirección de Familia y Comunidades del ICBF, implementan la estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores, cuyo objetivo es "Contribuir a la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, a la prevención de sus vulneraciones, al fortalecimiento de los

*vínculos de cuidado mutuo y la promoción de la convivencia armónica entre padres, madres, cuidadores, docentes, agentes educativos, niños, niñas y adolescentes buscando propiciar entornos protectores, consolidándose como agentes de transformación y desarrollo social; todo lo anterior por medio de espacios de reflexión e intercambio de saberes que les permitan orientar las dinámicas familiares y escolares propias en el marco de la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento de las familias y las comunidades”<sup>60</sup>.*

La Estrategia busca, entre otros:

- Propiciar espacios grupales de formación como recurso de apoyo a niños, niñas, adolescentes, padres, madres, cuidadores, docentes y agentes educativos, en los que se discutan y analicen estrategias conducentes al reconocimiento de la infancia y la adolescencia como sujetos titulares de derechos, generando reflexiones acerca de sus relaciones familiares, escolares y comunitarias, que promuevan la construcción de entornos protectores y prevengan posibles vulneraciones.
- Identificar las particularidades de cada territorio donde se evidencia la necesidad de generar acciones de prevención específica y de fortalecer los entornos protectores de los niños, las niñas y los adolescentes frente a los riesgos a los que se ven expuestos, con el fin promover la reflexión sobre aspectos relacionados con sus derechos, su vinculación afectiva, su derecho a la participación y sus derechos sexuales y reproductivos, con especial énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia.
- Promover desde el intercambio de saberes con niños, niñas, adolescentes, padres, madres, cuidadores, docentes y agentes educativos, la reflexión de situaciones pasadas, presentes y futuras a partir del reconocimiento de sus propios recursos y de los que encuentren en su contexto, identificando tanto dificultades como oportunidades de mejora frente a la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

A continuación, se presenta la oferta de la estrategia en el año 2017, en desarrollo de la orden 20.

*Tabla 59. Desarrollo en el año 2017 de la "Estrategia construyendo juntos entornos protectores" en el marco de la Orden 20*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	PADRES, MADRES Y CUIDADORES
Antioquia	Zaragoza	36	45
Bolívar	Santa Rosa Del Sur	36	42
Cauca	Caloto	48	60
Choco	Medio Baudó	54	34
Choco	Riosucio	48	46
Chocó	Alto Baudó	48	58
Córdoba	Puerto Libertador	36	44

<sup>60</sup> Manual Operativo V5. Estrategia Construyendo Juntos Entornos Protectores. 2017. ICBF.



DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	PADRES, MADRES Y CUIDADORES
Guaviare	San José Del Guaviare	72	90
<b>Total</b>		<b>378</b>	<b>329</b>

Fuente: Reporte MSYF del 19 de febrero de 2018 - Cierre Vigencia 2017 - Dirección de Planeación y Control de Gestión

#### D. Estrategia Acciones Masivas de Alto Impacto Social

La Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF implementa esta estrategia, la cual es pensada como fórmula de prevención de vulneración de derechos, insertándose particularmente en las categorías de prevención primaria (temprana) y secundaria (urgente), dependiendo de las características particulares de los territorios, son diseñadas a la medida de las situaciones particulares de los territorios, considerando los riesgos particulares que allí se presentan en relación con la niñez y la adolescencia.

La propuesta metodológica de las AMAS se apoya en organizaciones sociales aliadas que cuenten con metodológicas especializadas en el trabajo con niños, niñas y adolescentes y la capacidad para acceder a los territorios focalizados.

A continuación, se expone los municipios que relacionados a la Orden 20 se desarrollaron intervenciones en el marco de la Estrategia Acciones Masivas de Alto Impacto Social.

Tabla 60 Desarrollo en el año 2017 de la "Estrategia Acciones Masivas de Alto Impacto Social" en el marco de la Orden 20

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	2017	2018
Bolívar	Santa Rosa Del Sur		227
Chocó	Riosucio	177	
Córdoba	Puerto Libertador		227
Guaviare	San José Del Guaviare	193	228

Fuente: ICBF - Dirección de Planeación y Control de Gestión

#### 1.6.4.6 Policía Nacional

La Policía Nacional, en cumplimiento a la orden vigésima del Auto 373 de 2016, desplego su accionar policial durante 2017 en municipios más expulsores, como se presenta a continuación:

Tabla 61 Acciones Institucionales de Prevención y Convivencia Ciudadana

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
Alto Baudó (Pie de Pato)	Chocó	El Departamento de Policía Chocó y la Gobernación, adelantaron acciones ante el Ministerio de Defensa, en aras de ampliar el pie de fuerza de la Estación de Policía

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>de Pie de Pato (alto Baudó) aumentando en 20% el personal que la labora en la misma.</p> <p>Se realizó la primera sesión del Subcomité de Justicia Transicional en la ciudad de Quibdó, con el objetivo de analizar la situación de las comunidades afectadas en el Alto Baudó, donde se designó un señor oficial como comandante de la Estación, fortaleciendo el dispositivo policial, con el objetivo de garantizar la seguridad a las comunidades afectadas en el perímetro urbano.</p> <p>Se realizó un comité de justicia transicional en la sala del consejo municipal del Municipio de Pie de Pato (Alto Baudó) donde participaron las diferentes autoridades Político Administrativas del Municipio, integrantes de la Armada, en cabeza del Comandante de Departamento de Policía Chocó, se trató el tema de desplazamiento del rio Sivirú, así mismo se tomaron las medidas preventivas para el posible retorno.</p> <p>Implementación de plan registro a personas y embarcaciones.</p> <p>Se realizaron recorridos en los principales corredores viales y fluviales de la jurisdicción, en aras de mejorar la percepción de seguridad como medidas preventivas.</p> <p>Implementación de planes operativos tendientes a la identificación de personas, solicitud de antecedentes y registro de establecimientos públicos en los sitios de mayor afectación.</p>
Puerto Libertador	Córdoba	<p>Por parte del Grupo Protección a la Infancia y Adolescencia, se realizaron en el municipio de Puerto Libertador acciones de prevención con el programa "abre tus ojos" en la prevención al reclutamiento ilícito, sensibilizando a los núcleos familiares y a la comunidad de poblaciones indígenas y estudiantes de las diferentes instituciones educativas, con el fin que los niños, niñas y adolescentes no hagan parte del conflicto armado.</p> <p>Interlocución con comunidades Indígenas, Afrodescendientes y personas en situación de desplazamiento interno.</p> <p>La oficina de Derechos Humanos del Departamento ha venido realizando campañas de sensibilización, así como jornadas de capacitación en temáticas como Política Pública de Víctimas, Derechos Humanos, guía de actuación policial para la atención de poblaciones vulnerables, violencia basada en género, violencia contra la mujer, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otras temáticas, aplicadas dentro del contexto histórico del país.</p> <p>Capacitación en materia de seguridad vial a un personal adscrito a la estación de policía, con el fin de que desarrollen actividades de prevención y seguridad vial tanto con el personal uniformado, como con los estudiantes y habitantes de los municipios que cubren dicha jurisdicción.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>Por intermedio de la Seccional de Investigación Criminal, se han desarrollado procesos investigativos en coordinación con la Fiscalía General de la Nación General de la Nación, orientados a impactar de manera acertada y articulada con las autoridades corresponsables con la seguridad ciudadana en el departamento de Córdoba, con la finalidad de contrarrestar los homicidios, desplazamientos forzados, amenazas y el accionar delincuencia del grupo armado organizado GAO "clan del Golfo", logrando diferentes acciones contra esta estructura.</p> <p>Se entregaron volantes publicitarios alusivos a la campaña "todos contra el crimen organizado", que busca fortalecer los lazos entre la comunidad y la fuerza pública (PONAL), ya que este sector viene siendo atemorizado por los GAO y un grupo disidente de las FARC que mediante amenazas y el cobro de cuotas extorsivas están afectando de manera directa la convivencia de los habitantes de este corregimiento.</p> <p>Se realizaron puntos de verificación, registros a personas, a vehículos y patrullaje a pie, en el corregimiento Juan José – Córdoba, por parte de la tercera sección del EMCAR 61 DECOR, encaminados a fortalecer la seguridad rural.</p> <p>Se realizó un espacio pedagógico con los presidentes de acción comunal de este municipio, en el que se lograron graduar cuatro presidentes de juntas de acción comunal del municipio.</p> <p>Se creó un frente de seguridad con quince participantes, así mismo se realizaron seis fortalecimientos de frentes de seguridad.</p> <p>Se realizaron dos campañas de gestión una de ellas fue la recuperación de los espacios de sano esparcimiento donde se realizó una jornada de ornato y embellecimiento, a esta actividad se vincularon líderes comunales, presidentes de las JAC, madres, líderes y comunidad en general, así mismo se realizó la jornada de siempre árbol con la cual se contribuyó al cuidado y preservación del medio ambiente.</p> <p>Se han venido desarrollando, a través de los consejos de seguridad y comités de orden público, con la Alcaldías Municipales de Montelíbano y Puerto Libertador, donde se trataron temas sobre la alteración del orden público y las medidas necesarias para garantizar la seguridad y protección de los derechos de la población. Así mismo se realizan reunión con los fiscales del municipio de Montelíbano, con el propósito de revisar la problemática criminal y a su vez adoptar estrategias de manera interinstitucional definidas para combatir la violencia contra los líderes del accionar delictivo como (Homicidios, Lesiones y Amenazas) y al esclarecimiento de estos hechos, con el fin de reducir la impunidad.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>Se vienen realizaron reuniones con presidentes de las Juntas de Acción Comunal, alcaldes, secretario de obras públicas a quienes se les ha hecho énfasis en la importancia de informar cualquier situación que afecte el orden público en su municipio, dándoles a conocer el árbol telefónico del Comandante de Distrito, Estación y Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana, para cualquier eventualidad que se pueda presentar.</p> <p>Se vienen realizando actividades de registro y control en los establecimientos abierto al público con el fin de mantener el control sobre los horarios y el porte o tráfico de armas de fuego.</p> <p>Se le imparten charlas a las madres comunitarias, a los líderes del sector, a los propietarios de establecimientos abierto al públicos del corregimiento, con el fin de crear lazos de apoyo y comunicación, ya que por presencia de los grupos GAO (Clan del Golfo) tiene amedrantada a esta comunidad de no denunciar los casos que se presentan en mencionado sector, de igual forma a los jóvenes se les brinda la información oportuna para que no se dejen engañar de estos grupos criminales que vienen creando una cultura delictiva y facilismo de ingresos económicos, con el fin de que hagan parte de esta organización.</p> <p>Se llevaron a cabo tres Comités de Justicia Transicional Territorial (CJT).</p>
Caloto	Cauca	<p>Con el fin de prevenir los desplazamientos forzados, mediante patrullajes sobre la vía que conduce a la vereda Marañón en los horarios de mayor afectación, por parte del Gestor de Prevención y Seguridad Ciudadana y el Comandante de Estación, se han realizado campañas de prevención y educación con lo que se busca prevenir posibles casos desplazamiento forzado, donde se incentiva a la comunidad en general a la denuncia de este flagelo criminal, orientando a la comunidad sobre la ruta de atención para personas en situación de desplazamiento.</p> <p>Durante las actividades realizadas en los centros educativos se tratan temas sobre reclutamiento forzado, violencia y/o explotación sexual a menores de edad, con lo que se busca aumentar la seguridad y ganar un mayor acercamiento con la comunidad en condición de desplazamiento forzado especialmente a las familias reubicadas en la vereda Marañón con las que se seguirá trabajando en aras de contribuir a mejorar la seguridad y convivencia de los habitantes del sector.</p> <p>Se han realizado actividades recreativas donde se busca mejorar el bienestar de las personas en situación de desplazamiento, igual forma se fortaleció los controles de acceso a la vereda Marañón, con la ubicación de puestos de control a fin de prevenir alteraciones de orden público y/o presencia de grupos al margen de la ley que puedan crear zozobra o generar nuevamente desplazamientos forzado mediante amenazas.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>Se realizaron campañas educativas enfocadas a la prevención del reclutamiento forzado y desplazamiento en especial de víctimas del conflicto armado. Estas campañas se realizaron para mejorar el acercamiento con la comunidad y así poder trabajar de la mano y luchar por una Colombia en paz donde no se sigan presentando más desplazamientos, se realizan planes de control y disuasión en la zona rural de la vereda Marañón del municipio.</p> <p>Personal de infancia y adolescencia capacita a las familias sobre el módulo del programa "ABRE TUS OJOS – FAMILIAS" el cual cuenta con 36 temáticas, con el fin de prevenir los diferentes factores originadores de riesgo y las causas facilitadoras de los fenómenos que exponen a situación de vulnerabilidad a niños, niñas y adolescentes y la prevención de reclutamiento forzado.</p> <p>Se realizaron diferentes campañas de prevención contra el reclutamiento forzado y desplazamiento, desarrolladas en las instituciones educativas del municipio y veredas, se dictaron charlas de prevención con los niños y niñas, integrantes de las instituciones y padres de familias.</p> <p>Se realizaron diferentes operativos e investigaciones contra el microtráfico y el crimen organizado, dando como resultado capturas en flagrancia e incautación de estupefacientes, captura en contra del GAO "Los Pelosos" e investigación en contra de Samuel Javier, alias MORDISCO.</p>
Guapi	Cauca	<p>Se realizó campaña preventiva contra desplazamiento forzado por parte del señor comandante de estación, el gestor de participación ciudadana y los integrantes de patrulla, buscando disminuir este fenómeno incentivando a la comunidad en general e invitándolos a la denuncia.</p> <p>Se realizó reunión con las diferentes autoridades político-administrativas para trabajar mancomunadamente por el progreso del municipio, efectuando las diferentes labores en el campo de trabajo que cada uno desarrolla, para lo cual la Policía Nacional se encuentra presta a colaborar con el fin de prevenir el desplazamiento forzado en las diferentes veredas y corregimientos del municipio.</p> <p>Se realizó reunión con los diferentes líderes comunitarios presidentes de la junta de acción comunal, con el fin de dar a conocer el fenómeno del desplazamiento forzado, así mismo cualquier información en sus comunidades sobre el flagelo informar oportunamente a las autoridades político-administrativas, a la Policía Nacional o a la Armada Nacional.</p> <p>Se adelanta investigación contra de Reinel Natalio García Mujica alias PIJA, cabecilla principal del GAOR, de la columna Móvil Jacobo Arenas y quien sería el responsable de las acciones terroristas que se han cometido en esta zona del país.</p>
San José del Guaviare	Guaviare	<p>Se realizó reunión de los Subcomités Técnicos de Justicia Transicional de prevención, protección y garantías de no</p>



MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>repetición; al igual, el de atención, asistencia y sistemas de información, en el quinto piso sala de juntas de la Gobernación del Guaviare.</p> <p>Se realizó reunión de los Subcomités Técnicos de Justicia Transicional de Reparación Integral a Víctimas al igual Enfoque Diferencial, en el quinto piso sala de juntas de la Gobernación del Guaviare.</p> <p>Se realizó Comité Municipal de Justicia Transicional en el Municipio de San José del Guaviare, con el fin de establecer los recursos, compromisos, ofertas institucionales y programas con el fin de garantizar los derechos que competen con los componentes y medidas establecidas en la ley 1448 de 2011, de acuerdo con la política pública para las víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>Se asistió al Comité Municipal de Justicia Transicional Extraordinario para el municipio de San José del Guaviare, con el fin de tratar el tema de retorno y reubicación de la comunidad JIW que se encuentra en la casa indígena de este municipio, la cual quiere realizar el proceso voluntario de retorno a Barranco Ceiba.</p> <p>Se realizó Comité de Justicia Transicional Extraordinario del Municipio de San José del Guaviare, contando con la asistencia de funcionarios de ACNUR, Unidad de Víctimas, Defensoría del Pueblo, integrantes de la Mesa Municipal de Víctimas, Secretaria de Salud Departamental y Municipal, ICBF, Departamento para la Prosperidad Social, alcalde del Municipio y sus Secretarios Administrativo y de Planeación, SENA.</p> <p>Reunión del Comité Departamental de Justicia Transicional, donde asistió el señor Subcomandante de Departamento y el señor Coordinador de Derechos Humanos DEGUV, contando con la asistencia de la ACNUR, Unidad de Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Procuraduría Regional Guaviare, Integrantes Mesa Departamental de Víctimas, Defensoría del Pueblo Regional Guaviare, Alcaldía Municipio del Retorno y Calamar, Ministerio del Interior, MAPP-OEA, Secretarios de Despacho de la Gobernación, DPS, Registraduría Nacional, SENA, ICBF.</p> <p>Acta 019 SUBCO-COSEC 29.25 del 16/03/2017, Apreciación de Seguridad para los Procesos de Retorno y Reubicación en los Municipios de San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores (Guaviare), Mapiripán y Puerto Concordia (Meta).</p> <p>Acta 040 SUBCO-COSEC 29.25 del 15/06/2017, Apreciación de Seguridad para los Procesos de Retorno y Reubicación en los Municipios de San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores (Guaviare), Mapiripán y Puerto Concordia (Meta).</p> <p>Acta 090 SUBCO-COSEC 29.25 del 21/11/2017, Apreciación de seguridad para los procesos de retorno y</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>reubicación en los municipios de San José Del Guaviare, El Retorno, Miraflores (Guaviare), Mapiripán y Puerto Concordia (Meta). Donde para el municipio de San José del Guaviare.</p> <p>El Grupo de Protección a la Infancia y Adolescencia en desarrollo del programa abre tus ojos, enfoca sus esfuerzos en la prevención temprana minimizando factores originadores de riesgo, entre ellos la vinculación y participación de niños, niñas y adolescentes en actividades ilegales, con razón a lo anterior y sujetos a la ley 1098 de 2006 "código de la Infancia y Adolescencia". A través de charlas, recreación y parque inflable en el parque de la reconciliación ubicado en el barrio bello horizonte sensibilizaron a la comunidad en mecanismos disuasivos frente al reclutamiento y utilización de NNA en grupos armados al margen de la ley, las causa, métodos de enganche y estrategias orientadas a mitigar este flagelo.</p> <p>Con el fin de minimizar riesgos frente a la vulneración de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en especial aquellos relacionados, con la vida, libertad, integridad física, psicológica, sexual, al deporte, recreación, crecer en familia y educación entre otros derechos naturales e indelegables, en el plantel educativo manuela Beltrán ubicado en el barrio porvenir, a través de charlas y dinámicas el grupo de protección a la infancia y adolescencia ejecutó acciones de sensibilización conforme al programa abre tus ojos tendientes a prevenir y denunciar el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Se llevó a cabo la elección de la Mesa Consultiva Departamental de Comunidades Negras, donde fueron elegidos treinta participantes quienes serán parte activa de esta mesa, contando con la participación de los líderes de los consejos comunitarios de todo el departamento, esta trabajara por la construcción de las políticas públicas de las comunidades negras. Se realiza la presentación de los señores Oficiales enlaces ante esta población, encargada de desarrollar actividades de interlocución con los representantes de dicha población con el fin de atender sus necesidades frente al servicio de policía, liderando las acciones institucionales.</p> <p>Se realizó visita a terreno al señor Luis Suarez capitán de resguardo Panuré, quien manifiestan que no han sido objeto de amenazas y que agradece a la Policía Nacional por el apoyo que se le ha venido brindado en cuanto a seguridad de su comunidad ya que las patrullas del cuadrante están realizando constantemente las revistas.</p> <p>Se asistió a una interlocución en el resguardo indígena La María de la comunidad JIW, con el fin de realizar una jornada de trabajo para resolver inquietudes y generar un clima de entendimiento y respeto mutuo, entre los</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>miembros de la comunidad JIW y los habitantes de la vereda Buena vista.</p> <p>Se asistió a una interlocución convocada por la Defensoría del Pueblo con el fin de generar espacios de convivencia pacífica entre la comunidad de la vereda Buena Vista y la comunidad Indígena JIW del Resguardo la María, toda vez que se están presentando problemas de convivencia entre estas comunidades.</p> <p>En atención al decreto 25 de 2015 “por medio del cual se crea el comité para la población negra o afrocolombiana del municipio de San José del Guaviare” y en aplicación a la Constitución Política de Colombia y la ley 70 de 1993, se realizó una sesión con el fin de proponer estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de las políticas afros, a través de la articulación con las instituciones de orden municipal.</p> <p>Se realizó interlocución con líderes de la comunidad indígena JIW que se encuentran ubicados en la casa indígena del Municipio de San José del Guaviare, el Comandante de Estación de Policía San José y el Coordinador Derechos Humanos DEGUV, con el fin de atender la solicitud de Proceso Voluntario de Retorno y Reubicación de esta comunidad hacia el sector del Resguardo Indígena de Caño Ceiba y Mocuare de San José del Guaviare.</p>
Riosucio	Riosucio Urabá	<p>Desde el Comando del Departamento de Policía Urabá, se adelanta el despliegue táctico y operacional del servicio de policía, el cual se encuentra orientado a coadyuvar en el fortalecimiento de las condiciones requeridas por la comunidad para ejercer sus derechos y libertades en un ambiente sano, tranquilo y seguro.</p> <p>La Estación de Policía Riosucio en coordinación con autoridades político-administrativas y fuerzas militares, en el marco de las competencias constitucionales y legales atribuidas, viene realizando una serie de estrategias y planes preventivos de disuasión y control, para evitar violaciones a los derechos humanos de las comunidades en esta región del país.</p> <p>El personal de vigilancia y policía comunitaria efectúa periódicamente reuniones con los presidentes de juntas de acción comunal, logrando la participación de las autoridades locales, con el fin primordial de buscar soluciones a las principales necesidades de la población en materia de seguridad y prevención.</p> <p>En el casco urbano del municipio se vienen desarrollando planes de prevención, control de delitos, comportamientos contrarios a la convivencia, disuasión y educación ciudadana con el fin de ejercer el desarrollo de los diferentes servicios policiales tendientes a aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad en los patrullajes, registros e identificación de personas y vehículos, registro a las embarcaciones de pasajeros y carga que arriban y</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>salen desde esa localidad, se mantiene activa la red de cooperantes e informantes.</p> <p>Se llevó a cabo un Comité de Justicia Transicional Extraordinario, donde asistieron personal de la Alcaldía Municipal, Personería Municipal, asociaciones como ASCOBA - ASOWOUDACH, Consejo Comunitario de la Nueva Truandó, Mesas de participación, misión Naciones Unidas en Colombia, Ejército Nacional, Concejo Municipal, representante la Cuenca de Truandó, Armada Nacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Policía Nacional y otras organizaciones comunitarias, donde se trataron temas de la situación de riesgo de las comunidades en el rio truandó.</p> <p>La Coordinación del Grupo Derechos Humanos del Departamento de Policía Urabá ha establecido un canal de comunicación directa con las comunidades beneficiarias de medidas, atendiendo en tiempo real los requerimientos que se presenten, aplicando protocolos diseñados para la atención de contingencias, asimismo se dio lanzamiento a la operación Paz cuencas del pacífico de la cual se vienen logrando grandes resultados.</p> <p>Se realizó procedimiento de judicialización del presunto homicida del señor WILDER GASPAS SIERRA, líder comunitario de Nueva Esperanza en Dios del municipio de Riosucio.</p> <p>La Policía Nacional en la fase II Operación Agamenón, sigue sus acciones contra estos grupos ilegales que afectan el Darién Chocoano, con el fin de neutralizar los grupos de Autodefensas Gaitanistas de Colombia "AGC" que son los mayores responsables de desplazamiento en toda esta zona del Bajo Atrato.</p> <p>En el perímetro urbano y rural existen sesenta y ocho personas con medidas de protección de carácter preventivo de protección especial, a los cuales se les realiza revista constante.</p> <p>Se dispuso un personal perteneciente al EMCAR 94-3 Nacional con el fin de realizar labores de acompañamiento y apoyo al servicio de policía, cuyas actividades son de prevención, disuasión y control de delitos. El despliegue de actividades en pro de disuadir actos delictivos y eventos los cuales degeneren la percepción de tranquilidad y orden, se ejecutan con todas las medidas de seguridad necesarias para garantizar la integridad personal de cada policía presente. Por este motivo es así como se desarrollaron las actividades de policía en el transcurso del apoyo.</p> <p>Labores en las veredas de Pedeguita y Mancilla, se ejecutaron labores de patrullaje, registró a personas, con el fin de ejercer control territorial en la zona rural, puesto control a vehículos, patrullaje rural a pie y en vehículo, revista a líderes comunales, actividades de acercamiento a la comunidad.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>Labores en La Larga – Tumaradó, se hace la visita a la escuela de San Andrés, dialogando con el profesor encargado de este centro educativo, también coordinando la celebración del día del niño en esta escuela, dándoles un caluroso saludo y acompañándolos en sus actividades. Reunión con los niños, niñas y adolescentes de las veredas cercanas como Caracolí y la Florida, para realizar actividades recreativas y de entretenimiento con mucha diversión en compañía del personal de Agencia para la Reincorporación y la Normalización, creando espacios de enseñanza en el desarrollo de juegos de carreras de encostados y equilibrio con la pelotica, implementando el trabajo en equipo y explicándoles la importancia de este método para el éxito en su estudio, también se realizan pintucaritas llenando de felicidad y agrado a los padres de los niños con esta actividad.</p> <p>El personal del área de prevención efectúa periódicamente reuniones con los presidentes de juntas de acción comunal, logrando así la participación de las autoridades locales, con el fin primordial de buscar soluciones a las principales necesidades de la población en materia de seguridad y prevención de las comunidades.</p> <p>Se han realizado una serie de consejos de seguridad para tratar temas referentes a las situaciones de orden público que se estaban presentando en la jurisdicción de las cuencas del río truandó, se contó con la presencia de las diferentes autoridades, Defensor del Pueblo región Urabá, Personero municipal, Representantes de asuntos de comunidades afros, Ejército Nacional, Armada Nacional y Policía Nacional.</p> <p>Se mantiene constante coordinación con el comandante de la Décima Quinta Brigada del Ejército y el comandante del Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 20, con la finalidad de fortalecer la planeación de operativos orientados a neutralizar grupos armados ilegales y mantener comunicación permanente para la atención oportuna a cualquier alerta de riesgo que se presente en las comunidades de los municipios de Carmen del Darién y Riosucio Chocó.</p> <p>En coordinación con las fuerzas militares, se viene desarrollando actividades de prevención tanto urbano como rural con el fin de mitigar el desplazamiento forzado y el reclutamiento de jóvenes para los Grupos de Autodefensas Gaitanistas de Colombia, además se viene trabajando en los planes de recompensas para llegar a esas cabezas delictivas.</p>
Santa Rosa del Sur	Magdalena Medio	<p>Se elaboraron varios análisis de inteligencia orientados al asesoramiento del mando institucional y aporte a la prevención, en temáticas de guerrilla, narcotráfico, minería ilícita, población vulnerable y migración irregular. En coordinación con la Seccional de Investigación Criminal y unidades militares, se desarrollaron un total de 11</p>



MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>operaciones de inteligencia, que permitieron la captura de 24 personas, afectando al frente de Guerra Darío Ramírez Castro del ELN, la dinámica del narcotráfico, tráfico de armas y el accionar de grupos de delincuencia común organizada.</p> <p>Campañas educativas y preventivas en los barrios del municipio con el fin de sensibilizar a la comunidad en general atacando de manera directa los problemas y situaciones sociales por las cuales se originan conflictos, brindando orientación a la resolución de conflictos trabajando de la mano con la comunidad elevando de esta forma el índice de confianza de la ciudadanía hacia la institución policial.</p> <p>En forma coordinada con las comunidades y diferentes Autoridades (Fiscalía General de la Nación General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fuerzas Miliars y la Unidad Nacional de Protección), se elaboró la relación de los líderes comunales y/o sociales susceptibles de seguridad, para hacer un seguimiento interinstitucional tanto de sus vulnerabilidades como de sus esquemas de seguridad; se brinda acompañamiento permanente con la Registraduría Nacional de Estado Civil del municipio, con la finalidad de realizar las coordinaciones pertinentes para las futuras elecciones, así mismo las diversas coordinaciones y acompañamientos llevados a cabo por parte de los uniformados que integran la unidad policial, que garanticen el libre desarrollo durante el tiempo de campañas y en las elecciones.</p> <p>Se desarrollaron campañas de Comunicaciones Estratégicas (Activación comunicacional), para hacer visibles los esfuerzos institucionales e interinstitucionales, ejecutados en las veredas focalizadas, en procura de la percepción de seguridad favorable ante estas comunidades y la comunidad en general. También se adelantaron por los medios de comunicación radial local las diferentes actividades y acciones para el mejoramiento del servicio de policía, colocando en conocimiento los canales de atención para la población vulnerable, además de manifestarle la importancia de denunciar hechos delictivos que ocurren en cada uno de sus sectores.</p> <p>Se fortalecieron los enlaces institucionales con las Juntas de Acción Comunal, el Concejo Municipal, Líderes de Opinión, Defensores de Derechos Humanos, logrando generar el acompañamiento permanente de las acciones institucionales, es así como se tiene implementado el plan padrino, mediante el cual el personal adscrito a la Estación de Policía Santa Rosa Sur de Bolívar realiza revistas constantes a las personas con medidas de protección.</p> <p>Se vienen realizando la oferta institucional de prevención en el desarrollo de actividades lúdico-recreativas enfocadas hacia la población vulnerable, enmarcadas en el</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>acercamiento a la comunidad y constante comunicación con la misma (rumba terapias, jornadas de aseo, actividades de payasos y ciclo paseos, etc.).</p>
<p>El Litoral del San Juan (Santa Genoveva de Docordó)</p>	<p>Chocó</p>	<p>De manera constante y rotatoria, se instalan puestos de control en las vías fluviales, con el fin de aumentar los casos de incautación de armas de fuego y/o armas blancas, y así evitar el flagelo del Homicidio, el cual está afectando los indicadores operativos y delictivos al igual que la percepción de seguridad ciudadana.</p> <p>Se vienen realizando intervenciones policiales en los diferentes barrios, realizando registro a personas y solicitudes de antecedentes, en aras de garantizar la tranquilidad de la comunidad en general.</p> <p>Consejo de Seguridad con la participación de autoridades civiles (Alcaldía, Personería municipal, Defensoría del Pueblo) Policía, Armada Nacional y representantes de los corregimientos de Palestina, Panamacito, Copoma, Peñita, Tordó, Las Brisas y Bella Victoria. con el fin de analizar la situación en el Litoral del San Juan y desplegar las medidas necesarias.</p> <p>Unidades de la DIJIN en conjunto con la Armada Nacional, lograron la captura de Mario José Chávez Riascos, alias "Mario" y Jhon Jairo Asprilla Hurtado alias "Jhon" integrantes del Grupo Armado Organizado Clan del Golfo en jurisdicción del municipio Litoral de San Juan.</p> <p>En el sector Bocas de Chavica jurisdicción del municipio Litoral del San Juan, en desarrollo de la operación Poseidón, Dirección de Inteligencia Policial en coordinación con la Fuerza Naval del Pacífico, lograron la captura de cinco integrantes del Grupo Armado Organizado Clan del Golfo, entre ellos Víctor Javier Córdoba Mosquera alias Aguirre o Córdoba, tercer cabecilla de la estructura en Chocó y Yerney Gasca Valencia alias Milton cabecilla del frente San Juan.</p> <p>Se realizó un Comité de orden público con el fin de tratar temas sobre la vulneración y violación de los derechos humanos, además las estaciones vienen desarrollando actividades de registro e identificación de las personas y solicitudes de antecedentes a fin de evitar que miembros de grupos al margen de la ley lleguen a vulnerar los derechos y libertades de los pobladores del municipio. Se realizan actividades enfocadas al control de los delitos que permitan garantizar la convivencia ciudadana como aumento de controles y planes preventivos para evitar hechos terroristas.</p>
<p>Medio Baudó (Puerto Meluk)</p>	<p>Chocó</p>	<p>Se han reforzado los esquemas de seguridad en el área urbana de los municipios de Puerto Meluk (Medio Baudó). Implementación de plan registro a personas y embarcaciones.</p> <p>Se realizaron recorridos en los principales corredores viales y fluviales de la jurisdicción, en aras de mejorar la percepción de seguridad como medidas preventivas.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		<p>Implementación de planes operativos tendientes a la identificación de personas, solicitud de antecedentes y registro de establecimientos públicos en los sitios de mayor afectación.</p>
Zaragoza	Antioquia	<p>Participación en las sesiones del Comité Departamental de Justicia Transicional, donde se presentaron la actualización del Plan de Acción Departamental, el informe de la comisión de seguimiento y monitoreo de la ley de víctimas, organización conmemoración día internacional de los Derechos Humanos, conceptos de seguridad, informe implementación de la política de víctimas, avance de la estrategia Antioquia libre de coca.</p> <p>Mediante el programa "abre tus ojos", se adelantaron acciones de prevención dirigida a las niñas, niños, adolescentes y comunidad en general, con el fin de minimizar los actos de violencia, erradicar el reclutamiento forzado en contra de la niñez, la juventud y las familias colombianas.</p> <p>Jornadas de sensibilización, interlocución y actividades de promoción y defensa por los Derechos Humanos para la población afrodescendientes e integrantes de la comunidad Senú, encaminada en la garantía de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana.</p> <p>Con el fin de generar acciones de prevención y de seguridad en las vías del municipio se desarrollan actividades de control y prevención, registro a personas y a los vehículos que transitan por estas vías, verificación de documentos y antecedentes.</p> <p>Realización de puestos de observación sobre la vía que conduce al municipio de Caucasia y salida al municipio de Segovia, con el objetivo de verificar y controlar la maquinaria utilizada para la minería en las diferentes veredas del municipio.</p> <p>Se desarrollaron acciones tendientes a contrarrestar el tráfico local de estupefacientes, logrando la captura y judicialización de personas relacionadas con este delito.</p> <p>Se emitió diagnóstico de seguridad para proceso de retorno y reubicación para el municipio de Zaragoza.</p> <p>A través de la Seccional de Investigación Criminal, se desarrolla constantemente acciones contra estructuras del crimen organizado, donde se presentaron varias acciones contra estas estructuras.</p> <p>Se desarrollaron charlas de sensibilización al personal que integra la estación de policía Zaragoza, en tal sentido se desarrollaron catorce capacitaciones en coordinación con la personería municipal, enfocadas en el respeto, promoción y garantía de los Derechos Humanos en el servicio de Policía.</p> <p>En las instituciones educativas del municipio se implementó y desarrolló el Programa de prevención de educación para la resistencia al uso y abuso de las drogas y la violencia (DARE), fortaleciendo los frentes de</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS AÑO 2017
		seguridad local, desarrollo de actividades recreativas de integración con los niños, niñas y adolescentes, difusión campaña de prevención del delito de secuestro y hurto, arrojando como resultado la generación de confianza y acercamiento con la comunidad.

Fuente: Inspección General – Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-012273-INSGE

### 1.6.4.7 Ministerio de Defensa Nacional

En cuanto a lo relacionado con el Auto de Seguimiento No. 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional despliega acciones desde la competencia funcional de las Fuerzas Militares, frente a dos (02) aspectos referidos en la citada providencia, a saber, el primero acciones de prevención y protección y el segundo la ruta de identificación y mitigación de riesgos hacia esta población.

En cumplimiento a la orden 20 del Auto 373 de 2016, el Ministerio de Defensa Nacional generó una serie de acciones operacionales debidamente planeadas durante el año 2017, con una continuidad permanente para la presente anualidad, lo que permite evidenciar los siguientes resultados:

#### A. Control Territorial (Acción de Prevención y Protección)

Bajo el fundamento de la función constitucional derivada del artículo 217 de la Constitución Política<sup>61</sup> y los parámetros contemplados en la Directiva Ministerial No. 009 de 2005 relacionada con “*Desplazamiento Forzado por la Violencia*”, la institución castrense para el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2017, planeó y ejecutó la Estrategia Militar denominada “Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” vigente hasta enero de 2018, documento que fue desarrollado sobre la base constitucional mencionada y sobre los objetivos ministeriales plasmados en la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País<sup>62</sup>, con una misión precisa:

“Conducir operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas, en todo el territorio nacional (escenarios marítimo, terrestre, fluvial, aéreo) para neutralizar los Grupos Armados Organizados -GAO, contribuir y apoyar a la lucha contra los fenómenos de criminalidad y garantizar la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

<sup>61</sup> Artículo 217 de la Constitución Política: La Nación tendrá para su defensa unas FFMM. permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

<sup>62</sup> Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía 3. Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo 4. Combatir las nuevas y tempranas expresiones de Crimen Organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública 5. Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales

Desde una perspectiva jurídico-operacional, mediante estas operaciones militares dirigidas al cumplimiento de la misión de la estrategia militar y enmarcadas dentro de los principios de legalidad y legitimidad, las Fuerzas Militares vienen cumpliendo con las obligaciones de prevención y protección hacia la población desplazada dentro de su función primaria, especialmente en aquellos territorios donde en materia presupuestal e institucional no hay una fortaleza en el desarrollo de políticas sociales, trayendo consigo un aumento de acciones en materia criminal.

De esta manera, la ofensiva militar se mantuvo y así persiste en contra de los GAO denominados ELN, Clan del Golfo, Puntilleros, Pelusos y el GAO residual, ofensiva que se intensificó en medios y personal para el año 2017, con la identificación de las áreas geográficas y los riesgos que persistían en ellas, ejercicio que marcó la ruta para la caracterización de los riesgos y en consecuencia el combate o mitigación de los mismos mediante las operaciones militares.

Este ejercicio de planeamiento arrojó como resultado la determinación de las "Áreas de Atención Prioritaria", que fueron divididas en once (11) terrestres y dos (02) marítimas, con Ciento Sesenta (160) municipios priorizados sobre la base de las variables de afectación o factores de inestabilidad que se detallan en el Anexo 1 del presente capítulo, desglosando dentro de esas variables y de acuerdo con el tema del Auto de Seguimiento, el desplazamiento **forzado** para once (11) Áreas de Atención Prioritaria, el despojo y abandono de tierras.

Igualmente, en la planificación para el año 2017 se analizaron otros factores: el armado que lo constituyó las antiguas zonas de influencia de las FARC antes grupo armado organizado y la presencia de otros grupos ilegales, el factor de economías ilícitas, es decir, cultivos ilícitos, narcotráfico, extorsión, contrabando, tráfico de armas, municiones y explosivos, interferencias a la restitución de tierras, reubicación y retornos desplazamiento forzado, minas antipersonal e infraestructura crítica y el factor social constituido por los espacios Territoriales de Capacitación y reincorporación, zonas de reserva campesina, alertas tempranas, homicidio a líderes e informes MAPP-OEA.

Establecida la ruta en lo que hacía referencia a la identificación de riesgos y áreas priorizadas, las unidades militares con responsabilidad planearon y desarrollaron operaciones militares, con una evaluación constante de los factores de inestabilidad para la toma de decisiones operacionales con los resultados expuestos en el cuadro de resultados generales para el año anterior.

Enlazando la ruta mencionada anteriormente, puede hablarse de una coincidencia entre las áreas geográficas reportadas en el Auto 373 emitido por la Corte Constitucional en relación con los municipios clasificados como expulsores para los años 2014 y 2015 y las priorizadas en el Plan de Guerra 2017, especialmente para los municipios de Alto Baudó, Puerto Libertador, Caloto, Guapi, San José del Guaviare, Riosucio, Santa Rosa del Sur y Zaragoza a excepción de los municipios de Litoral de San Juan y Medio Baudó, áreas que fueron priorizadas en el Plan de Guerra de las Fuerzas Militares e intervenidas como operaciones militares en los escenarios



terrestres, aéreos, fluviales y marítimos, obteniendo como resultados operacionales los que se reportan en el Anexo 1 del presente capítulo.

Como mecanismo de ayuda operacional en tiempo real, el Comando General de las Fuerzas Militares creó el Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización -SIRIE, el cual tiene como finalidad monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en la seguridad en las diferentes regiones de la geografía colombiana, con el fin de tomar las acciones operacionales correspondientes.

Al respecto, el sistema tiene un cubrimiento nacional a través de trece (13) equipos de verificación, monitoreado desde el Comando General de las Fuerzas Militares, con una ruta de intervención ágil, constituyéndose en un mecanismo de respuesta rápida, en tiempo real a las informaciones recibidas por la población civil, organizaciones y autoridades regionales en general, sobre posibles factores o hechos que están afectando la seguridad del territorio nacional.

Estadísticamente, las informaciones recibidas a través del SIRIE con corte 25 de abril de 2018, dan cuenta de 158 para el presente año, llevando un acumulado de 608 desde la vigencia de este sistema y habiendo tomado acciones inmediatas como la realización de consejos de seguridad, reuniones directas con autoridades civiles y líderes sociales, investigaciones por la Fiscalía General de la Nación General de la Nación, adicional a las acciones operacionales.

En conclusión, y bajo las premisas expuestas las Fuerzas Militares para la fecha de evaluación por parte del juez constitucional, han respondido frente a las labores de prevención y protección hacia la población desplazada, mediante una estrategia militar sólida y permanente en todo el territorio nacional y en especial en las zonas geográficas arriba mencionadas de acuerdo con sus capacidades (doctrina, personal, medios) entendiendo que sigue en vigencia un Conflicto Armado No internacional – CANI- que para el año de marras persistía y que actualmente continua, obteniendo los resultados operacionales descritos en el anexo 1 del presente capítulo.

Como acciones proyectadas y sobre la base de los seguimientos a la sentencia T-025, las Fuerzas Militares para el año 2018 nuevamente planean una estrategia militar que actualmente está siendo desarrollada y que ha sido denominada Plan de Guerra “Victoria Plus” que nace del proceso de evaluación de la anterior estrategia, habiendo tenido unos ajustes después de la firma de la paz con las Farc, la aparición de unas disidencias, el movimiento del ‘clan’ dentro del territorio nacional para tratar de copar otras áreas, las alianzas entre grupos ilegales y nuevos procesos, cambiando así los teatros de operaciones, fortaleciendo los planes de inteligencia conjunta, coordinada e interagenciales y el relacionamiento con las comunidades.

Sobre el particular, se ha derivado del “Plan Militar “Victoria Plus”, el plan “HORUS” que tiene como esencia estrechar los lazos con la comunidad habitante en aquellas zonas que han estado afectadas por el Conflicto Armado No Internacional, CANI, plan que ha dispuesto el aumento de personal militar en 15 departamentos, 67 municipios y 595 veredas de esos municipios, logrando en forma interinstitucional (FFMM-PONAL) prevenir delitos, anticipar las acciones de amenaza, contribuir al control

institucional del territorio e integrar la inteligencia para la ejecución de acciones operacionales y/o operativos en forma coordinada, generando con ello confianza en las comunidades.

## **B. Acompañamiento en retornos y reubicaciones**

Como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional expidió las Directivas No. 026 de 20140 relacionada con las "Directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retorno y reubicaciones de la población víctima del desplazamiento Forzado por la Violencia", siendo posteriormente aclarada y modificada mediante acto administrativo No. 020 de 2015.

Al respecto, el Comando General de las Fuerzas Militares para el año 2017 y hasta la fecha, viene cumpliendo con las obligaciones relacionadas con el proceso de retorno y reubicaciones que consiste inicialmente en la elaboración de las apreciaciones de seguridad, previa solicitud de la Unidad para las Víctimas (Direcciones Territoriales), y evaluación en forma conjunta con la Policía Nacional de los siguientes aspectos:

- Presencia actual de grupos al margen de la ley.
- Acciones recientes que atentan contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población civil y la Fuerza Pública.
- Antecedentes históricos sobre afectaciones en el territorio como atentados, cultivos ilícitos, entre otros.
- Corredores de movilidad.
- Explotación ilícita de yacimientos mineros.
- Información sobre número de víctimas registradas.
- Situación de existencia de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y munición sin explotar en el respectivo territorio.
- Apreciación de seguridad sobre la posibilidad de desarrollar o no un retorno y/o reubicación de población desplazada.
- Alertas Tempranas, Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento que bajo la metodología de la entonces Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT)<sup>63</sup>, hoy denominada Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida – CIPRAT de acuerdo con el Decreto 2141 de 2017, han sido insumos valiosos para el planeamiento de las operaciones militares en el territorio nacional específicamente para el tema de acompañamientos a retornos y reubicaciones.<sup>64</sup>

En el anexo 1 se puede desglosar el cumplimiento del procedimiento descrito anteriormente para la elaboración de la apreciación de seguridad, así como la asistencia a los Comités de Justicia Transicional, escenario donde se presenta la

<sup>63</sup> Decreto 2890 de 2013, (diciembre 12), Derogado por el art. 23, Decreto Nacional 2124 de 2017, por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y se dictan otras disposiciones.

<sup>64</sup> Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

apreciación citada, con el fin de ser evaluada junto con los demás conceptos para la toma de una decisión colegiada.

Otra obligación derivada de la decisión del Comité de Justicia Transicional, consiste en la elaboración y ejecución de un plan de acompañamiento operacional antes, durante y con posterioridad a la realización de los procesos de retorno y reubicación, con el fin de mantener las condiciones de seguridad de la población víctima de desplazamiento, obligación que se continúa cumpliendo sobre la base doctrinal arriba mencionada, como quiera que subsisten factores de inestabilidad en las regiones que son focalizadas para el retorno.

### **C. Acompañamiento para la entrega de ayuda humanitaria**

Debido a la compleja dinámica del conflicto armado conocida, las coordinaciones para la entrega de ayuda humanitaria entre las autoridades respectivas y las Fuerzas Militares son permanentes, comoquiera que el deber de seguridad mediante el desarrollo de operaciones se extiende para lograr la subsistencia mínima de la población desplazada como derecho fundamental atendiendo la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

En este sentido, las Fuerzas Militares continuarán con el desarrollo de sus acciones operacionales dirigidas al mantenimiento del orden público en el territorio nacional, en salvaguarda de los derechos fundamentales de la población desplazada, bajo los parámetros mencionados anteriormente.

### **D. Unidad para las Víctimas**

Para el caso de los 10 municipios con crisis recurrentes enunciados en la orden 20 del auto 373, la Unidad para las Víctimas brindó asistencia técnica en el alistamiento y formulación de sus planes de contingencia a : Alto Baudó (Chocó), Puerto Libertador (Córdoba), Caloto (Cauca), Guapi (Cauca), Riosucio (Chocó), Santa Rosa Del Sur (Bolívar), El Litoral Del San Juan (Chocó), Medio Baudó (Chocó), Zaragoza (Antioquia). Esto, motivó a las autoridades locales para la preparación de una respuesta adecuada y oportuna en el marco de las emergencias y los respectivos mecanismos de atención en la inmediatez y su seguimiento.

Adicionalmente, frente a los 10 municipios con crisis recurrentes enunciados en la orden 20 del auto 373, la Unidad para las Víctimas durante el año 2017 llevó a cabo el apoyo en Ayuda Humanitaria Inmediata en nueve de los municipios a saber: Alto Baudó (Chocó), Puerto Libertador (Córdoba), Caloto (Cauca), Guapi (Cauca), San José Del Guaviare (Guaviare), Riosucio (Chocó), El Litoral Del San Juan (Chocó), Medio Baudó (Chocó), Zaragoza (Antioquia).

A continuación, se detallan las acciones adelantadas desde la Unidad para las Víctimas.

*Tabla 62 Acciones adelantadas por la Unidad para las Víctimas en el marco de la Orden 20*

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
ALTO BAUDÓ	CHOCÓ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Planes de Contingencia:</u> Este municipio se acompañó dentro de las jornadas de asistencia técnica lideradas por la Dirección Territorial con los municipios de Chocó; haciendo énfasis en la identificación de la dinámica del conflicto y los riesgos configurados por las acciones de los grupos armados ilegales, articulados a economías ilícitas, amenazas y confrontaciones armadas por disputa de territorios de las zonas de operación de las FARC. Jornadas con la participación de los Secretarios de Gobierno, Enlaces de Víctimas, personeros y representantes de víctimas.</li> </ul> <p>Adicionalmente, se logró la realización de la mesa de trabajo que permitió identificar escenarios de riesgo, construcción de rutas de atención y árbol de comunicación, como estrategias de respuesta a las posibles emergencias humanitarias. Adicionalmente, se observó un avance significativo en la priorización y aplicación de los componentes de atención. Las falencias identificadas pudieron ser reorientadas entre los mismos participantes e instructores.</p> <p>Se contó con el apoyo logístico y técnico de Global Communities, Consejo Noruego, y ACNUR.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo Subsidiario:</u> Se realizó el apoyo en Ayuda Humanitaria Inmediata por el mecanismo de Dinero a 1 Hogar por valor de \$459.548; se realizaron entregas de Ayuda Humanitaria en Especie a 1.649 hogares por un valor de \$609.318.736.</li> </ul>
PUERTO LIBERTADOR	CÓRDOBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Planes de Contingencia:</u> En virtud del Decreto 1084 de 2015, se formuló para 2017 el Plan de Contingencia en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional en el cual participaron representantes de la Mesa de Víctimas, representantes de ODV y Subcomités Técnicos, funcionarios de la Administración municipal, instituciones y Organizaciones de Cooperación.</li> </ul> <p>El 21 de abril en sesión del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (SPPGNER), se acordó activar esta instancia de coordinación para los casos que sea necesario por la dinámica del conflicto, fortaleciendo con temáticas claras para la toma de decisiones al Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo Subsidiario:</u></li> </ul>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		Se realizó apoyo subsidiario en Ayuda Humanitaria inmediata, por el mecanismo de Especie Periódico a 116 Hogares por un monto de \$115.330.222.
CALOTO	CAUCA	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Planes de Contingencia:</u> El 06 de febrero se envió al municipio por correo electrónico los lineamientos técnicos (guía metodológica) para la actualización del Plan de Contingencia. El 18 de octubre se asistió al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición con el objeto de brindar asistencia técnica presencial y acompañamiento para la actualización del Plan de Contingencia y del plan de Prevención Integral en coordinación con el Ministerio del Interior. En el mes de noviembre fue aprobado en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional.</li> <li><u>Apoyo Subsidiario:</u> Se realizó apoyo subsidiario con Ayuda Humanitaria Inmediata por el mecanismo de dinero a siete (7) hogares por un valor de \$5.680.408.</li> </ul>
GUAPI	CAUCA	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Planes de Contingencia:</u> El 06 de febrero se envió por correo electrónico al municipio, lineamientos técnicos (guía metodológica) para la actualización del Plan de Contingencia. El 18 de octubre se asistió al Subcomité de Prevención Protección y Garantía de No Repetición (SPPGNR) con el objeto de brindar asistencia técnica en la actualización del Plan de Contingencia en compañía del Ministerio del Interior. En este Subcomité se tuvo como compromiso tener para el mes de noviembre el Plan de Contingencia actualizado el cual fue aprobado en el Comité Territorial de Justicia Transicional en el mes de diciembre de 2017.</li> </ul>
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	GUAVIARE	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Apoyo Subsidiario:</u> Se realizó apoyo subsidiario con Ayuda Humanitaria Inmediata por el mecanismo de dinero a 35 hogares por un valor de \$32.865.226 y se realizaron entregas de Ayuda Humanitaria en Especie a 97 hogares por un valor de \$238.326.635.</li> </ul>
RIOSUCIO	CHOCÓ	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Planes de Contingencia:</u> El 09 de marzo se brindó asistencia técnica para la implementación del apoyo subsidiario en ayuda humanitaria inmediata al municipio. El 15 de marzo se participó en el Comité Municipal de Justicia Transicional (CTJT), se revisaron las condiciones de seguridad y se activó el Plan de</li> </ul>



MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>Contingencia para atender la emergencia humanitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo subsidiario:</u> Se realizó apoyo subsidiario con Ayuda Humanitaria Inmediata por el mecanismo de dinero en efectivo a 21 hogares por un monto de \$18.664.196. Apoyo con Ayuda Humanitaria en Especie a 1.617 Hogares por un monto de \$1.069.314.213.</li> <li>• <u>Coordinación para la Atención de Emergencias Humanitarias:</u> Se participó en la convocatoria al espacio interinstitucional de coordinación humanitaria "Mesa de seguimiento al Bajo Atrato" para generación de información y acciones en torno a la emergencia humanitaria reportada el día 02 de marzo 2017.</li> </ul> <p>Se prestó asistencia para el rescate y atención de una víctima de mina antipersonal en la comunidad indígena de Truandó. Se coordinó asistencia médica y humanitaria en el municipio del 14 al 20 de marzo a raíz del temor de la población por la existencia de más artefactos explosivos en la zona.</p> <p>Los días del 28 al 30 de marzo se acompañó Misión Humanitaria con la Defensoría del Pueblo, la alcaldía y la ACNUR con el fin de verificar las amenazas por parte grupos armados ilegales a las comunidades de la cuenca del río Truandó (La Nueva Bocas de Pavas, Clavellina, Pavas, Juin Durr y Kiparadó).</p> <p>El 03 de abril se realizó asistencia técnica en visita del alcalde municipal a la Dirección Territorial Urabá - Darién, en la que se analizó la información de riesgo, las acciones desempeñadas y las acciones pendientes de emprender para prevenir el riesgo de amenaza de grupos armados al margen de la ley contra la población y mejorar la atención.</p> <p>Entre el 05 y el 07 de abril se llevó a cabo misión humanitaria de seguimiento y atención a la emergencia por el desplazamiento masivo presentado desde la cuenca del Río Truandó (vereda Jiun Duur, Las Pavas, Clavellino, Dos Bocas, Bocas Taparal, Quiparadó, Platanillo, vereda La Nueva, Truandó Medio) hacia la cabecera municipal de Río Sucio - Chocó. De igual forma la Unidad participó en el espacio interinstitucional de coordinación humanitaria "Mesa de seguimiento al</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>Bajo Atrato” para identificación de situaciones de riesgo y desarrollo de acciones para la atención y la prevención en Riosucio y Carmen del Darién, el 24 de abril 2017.</p> <p>Entre el 04 y el 09 de mayo se participó en el consejo de seguridad convocado por la situación de riesgo en la que se encontraban las comunidades de Truandó y el paro cívico ocurrido en el municipio. A su vez se brindó asistencia técnica por parte de la Dirección Territorial Urabá-Darién al gobernador del departamento del Chocó respecto al acompañamiento y necesidades de atención en el municipio; Así mismo, se participó del Comité Territorial de Justicia Transicional. Todo lo anterior en el marco la emergencia presentada por desplazamientos masivos generados por amenazas a la población y enfrentamientos entre grupos armados al margen de la Ley.</p> <p>El 19 y 20 y junio, la Unidad participó en la misión humanitaria interinstitucional organizada por el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición junto con la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, alcaldía, líderes comunitarios de las cuencas del Cacarica, Truandó, Salaquí, representantes de ASCOBA, CAMIZBA y ASOWOUDACH. Se analizaron las situaciones de emergencia humanitaria por desplazamientos masivos que se presentaron en la zona y posibles soluciones en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>También, la Unidad participó en misión humanitaria del 23 al 25 de agosto con el fin de hacer seguimiento a la emergencia humanitaria, brindar asistencia técnica y realizar acompañamiento a la Alcaldía municipal de Riosucio en la atención por el desplazamiento masivo de la comunidad Juin Duur, así como en la incidencia con organizaciones humanitarias para la adecuación inmediata de albergues.</p> <p>El 21 de noviembre se convocó reunión de la comisión del componente de alimentación del Plan de Contingencia del municipio con el SENA, la alcaldía, el ICBF y la Personería en la que se realizó evaluación de la prestación de atención a la población.</p>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>Del 27 al 30 de noviembre se realizó verificación respecto al homicidio del líder comunitario Mario Castaño Bravo en el municipio de Riosucio, adicionalmente se hizo contacto con la familia de la víctima para la atención inmediata indagando las necesidades de seguridad, atención psicosocial, entre otras. Se llevó a cabo contacto con el municipio de Chigorodó, receptor de la familia del líder asesinado (enlace municipal y personería) realizando asistencia técnica a la atención inmediata en cada componente, solicitando la atención psicosocial familiar, tomando la declaración in situ y brindando el acompañamiento en la ruta en caso de riesgo de amenazas. Se realizó seguimiento.</p> <p>Del 10 al 11 de diciembre se realizó verificación de situación de riesgo en Comunidad Pichindé de la cuenca del río Truandó por presencia de 100 hombres de las autodenominadas AGC sobre restricción a la movilidad y por posibilidad de combate con el ELN. El 11 de noviembre fecha en la que estaba proyectado realizar misión humanitaria a Truandó (del 11 al 16 de diciembre), se realizó verificación del combate en la comunidad marcial, hechos de tortura y daño del punto vive digital. Se realizó solicitud de acompañamiento a la fuerza pública en protección de la población y reunión con Defensoría y ACNUR para coordinar apoyo y entrar a la zona de la afectación. La fuerza pública reportó a la Unidad para las Víctimas estar gestionando sobrevuelo a la zona y posteriormente reportó presencia permanente en las comunidades a partir del 13 de diciembre.</p>
SANTA ROSA DEL SUR	BOLÍVAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Planes de Contingencia:</u> En el marco de la asistencia técnica para la actualización de los planes de contingencia se remite correo electrónico a la alcaldía municipal (Secretaría técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional), con el material necesario para la actualización del Plan de contingencia el cual permite identificar de manera gráfica y específica las acciones y responsabilidades de las entidades en la asistencia, atención e inmediatez. Se convocó a sesión de Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (SPPGNR) con el objetivo de socializar los nuevos lineamientos y programar dentro de sus planes operativos un cronograma de acciones que permitan materializar dicho ajuste o construcción de este instrumento junto con rutas de atención y asistencia del hecho</li> </ul>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>victimizante de MAP –MUSE AEI (Correo enviado el día 02 de febrero de 2017).</p> <p>El 27 de marzo se remite correo institucional a la alcaldía municipal (secretaría técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional) reiterando la necesidad de formulación del Plan de Contingencia y alertando la eminencia de desplazamiento ante las acciones militares en contra de los GAO.</p> <p>El 06 de junio se remite correo institucional a la alcaldía municipal (Secretaria técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional) con la información de los resultados del Índice de Riesgo de Victimización (IRV) para reforzar las acciones de acompañamiento y asistencia técnica que permitan el análisis e identificación de contextos de riesgo en el territorio y la garantía de respuesta oportuna ante las emergencias humanitarias ocurridas en el marco del conflicto armado, remito material y link (<a href="http://rni.unidadvictimas.gov.co/node/651">http://rni.unidadvictimas.gov.co/node/651</a> <a href="http://rni.unidadvictimas.gov.co/IRV?q=node/466">http://rni.unidadvictimas.gov.co/IRV?q=node/466</a>) de análisis de las emergencias humanitarias. El primer documento, "Análisis de Emergencias Humanitarias en Colombia", el segundo documento, "Índice de Riesgo de Victimización" y el tercer documento es la "Guía de formulación del Plan de Contingencia".</p> <p>Los días 07,08 y 09 de junio de 2017 se coordinó y participo en el taller para formulación y/o actualización de planes de prevención integral y contingencia del departamento de Bolívar, en articulación con la Gobernación de Bolívar y el Ministerio del Interior, en el municipio de Santa Rosa del Sur, donde participaron los municipios de: Santa Rosa del Sur, Cantagallo, San Pablo, Simití, Morales, Arenal, Rio Viejo, Regidor y Norosí.</p> <p>El 02 de agosto se remite correo institucional a la alcaldía municipal (Secretaria Técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional) con recomendaciones técnicas que permitirán fortalecer la capacidad de respuesta ante cualquier emergencia humanitaria ocasionada por la ocurrencia de hechos victimizantes.</p>
<p>EL LITORAL DEL SAN JUAN</p>	<p>CHOCÓ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planes de Contingencia:</b> Se brindó asistencia técnica al municipio, dentro de los talleres subregionales liderados por la Dirección Territorial Chocó, teniendo en cuenta el Índice de Riesgo de Victimización y las recomendaciones emitidas por SAT-CIAT de 2016 y 2017, en las</li> </ul>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>cuales describen los escenarios de riesgo configurados por las acciones de los grupos armados ilegales, articulados a economías ilícitas, amenazas y confrontaciones armadas por disputa de territorios de las zonas de operación de las FARC.</p> <p>Se logró la convocatoria y participación del municipio con su Secretario de Gobierno, Enlace de Víctimas, Personero y representante de víctimas. En ese marco se le dio cumplimiento a parte de las recomendaciones elevadas en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en las 4 subregiones del departamento: Atrato, Baudó, Costa Pacífica y San Juan.</p> <p>Adicionalmente, se organizaron en mesas de trabajo por municipio y esto permitió identificar escenarios de riesgo, construcción de rutas de atención y árbol de comunicación, como estrategias de respuesta a los escenarios de riesgo identificados. Se evidenció en el ejercicio subregional que los convocados cumplen un papel transcendental en el fortalecimiento de la política de víctimas. Sus aportes fueron importantes para la construcción de conceptos y resolución de dudas sobre las temáticas abordadas. Adicionalmente, se observó un avance significativo en la priorización y aplicación de los componentes de atención. Las falencias identificadas pudieron ser reorientadas entre los mismos participantes e instructores.</p> <p>Se contó con el apoyo logístico y técnico de Global Communities, Consejo Noruego, y ACNUR. Gracias al aporte de estas entidades se logró la realización de la Jornada Subregional del Atrato, donde se adquirieron compromisos con los asistentes de los diferentes municipios en la actualización, socialización y aprobación del Plan de Contingencia en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo subsidiario:</u> Se apoyó con Ayuda Humanitaria en Especie 1.088 Hogares por un monto de \$560.114.586.</li> </ul>
MEDIO BAUDÓ	CHOCÓ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Planes de Contingencia:</u> La asistencia técnica al municipio se hizo en el marco de jornadas subregionales que se llevaron a cabo en el año 2017, convocada y liderada por la Dirección Territorial Chocó, teniendo en cuenta el Índice de Riesgo de Victimización y las recomendaciones emitidas por SAT-CIAT de 2016 y</li> </ul>



MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>2017, riesgo configurado por las acciones de los grupos armados ilegales, articulados con economías ilícitas, tales como amenazas y confrontaciones armadas por disputa de territorios en las zonas de operación de las FARC.</p> <p>Se logró la participación de los funcionarios convocados. En ese marco se le dio cumplimiento a parte de las recomendaciones elevadas en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en las 4 subregiones del departamento: Atrato, Baudó, Costa Pacífica y San Juan.</p> <p>En la mesa de trabajo por municipio, identificaron escenarios de riesgo, construcción de rutas de atención y árbol de comunicaciones, como estrategias de respuesta. Sus aportes fueron importantes para la construcción de conceptos y resolución de dudas sobre las temáticas abordadas. Adicionalmente, se observó un avance significativo en la priorización y aplicación de los componentes de atención. Las falencias identificadas pudieron ser reorientadas entre los mismos participantes e instructores.</p> <p>Se contó con el apoyo logístico y técnico de Global Communities, Consejo Noruego, y ACNUR. Gracias al aporte de estas entidades se logró la realización de la Jornada Subregional del Atrato. Se adquirieron compromisos con los asistentes de los diferentes municipios en la actualización, socialización y aprobación del Plan de Contingencia en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo subsidiario:</u> Se apoyó con Ayuda Humanitaria en Especie a 282 Hogares por un monto de \$182.272.132.</li> </ul>
ZARAGOZA	ANTOQUIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Planes de Contingencia:</u> El 10 de mayo en articulación con el Ministerio del Interior se asesoró al municipio para la actualización del Plan de Contingencia. En el evento participaron un total de 25 personas, entre funcionarios y líderes comunitarios. En la actualización se revisaron las zonas afectadas por amenazas a líderes sociales y enfrentamientos entre grupos armados al margen de la ley. A su vez se socializaron los componentes de la atención inmediata haciendo énfasis en los responsables de cada componente. El 26 de septiembre se participó</li> </ul>

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ACCIONES ADELANTADAS EN EL AÑO 2017
		<p>en un Comité Territorial de Justicia Transicional, donde se aprobó el Plan de Contingencia.</p> <p>Los días 10 y 11 de mayo se hizo un encuentro en la ciudad de Medellín llamado " Diálogo de Saberes, para la implementación y seguimiento al Plan de Contingencia municipal y departamental" donde se contó con la participación de la alcaldía de Zaragoza y líderes del municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Apoyo subsidiario:</u> Se apoyó en la Ayuda Humanitaria Inmediata con el mecanismo de Dinero a 4 Hogares por un monto de \$5.274.670.</li> </ul>

Con estas acciones desarrollada por la Unidad para las Víctimas durante la vigencia 2017, la Unidad continúa generando acciones que aportan en la identificación de los riesgos y el fortalecimiento de las capacidades locales, para que de manera coordinada las autoridades territoriales y demás entidades nacionales atiendan las emergencias en los casos de los 10 municipios con crisis recurrentes enunciados en la orden 20 del auto 373 de 2016.

### 1.6.5 Mecanismos de reacción frente a las situaciones de riesgo

Para el periodo correspondiente al año 2017 y conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 2890 de 2013, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, llevó a cabo la verificación y evaluación de 52 Informes de Riesgo, emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, los cuales corresponden a los siguientes departamentos: Amazonas, Antioquia (3), Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca (2), Córdoba, Cundinamarca (2), Chocó (3), Guaviare (2), Meta (2), Putumayo, Sucre, Valle del Cauca (2). 14 Notas de Seguimiento a Informes de Riesgo para los departamentos de: Arauca (2), Bolívar (2), Chocó, Cundinamarca (2), Meta (2), Putumayo, Valle del Cauca (3), Vaupés. Se debe tener en cuenta que los Informes de Riesgo pueden incluir en el mismo documento dos o más departamentos. Adicionalmente, se evaluó el Informe de Riesgo No 010-17, emitido por el Sistema de Alertas Tempranas, el cual incluye como población objeto principalmente a líderes sociales y defensores de derechos humanos y el mismo abarcaba 31 departamentos y 255 municipios.

Por otra parte, se llevaron a cabo un total de 104 sesiones de seguimiento, de las cuales, en territorio se realizaron 50 sesiones de seguimiento a la implementación de recomendaciones, emitidas por el Ministerio del Interior para prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. En estas sesiones se verificaron los avances en la implementación de recomendaciones por parte de las entidades destinatarias de estas en el proceso de evaluación de los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del

Pueblo, en las que se trabajó con las diferentes autoridades civiles y de fuerza pública de los municipios y departamentos objeto de los mencionados documentos.

Los departamentos en los que se desarrollaron las 50 sesiones de seguimiento en el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2017 fueron los siguientes: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar (2), Boyacá, Cauca, Caldas, Cesar, Córdoba (4), Cundinamarca (3), Chocó (3), Guaviare (3), Huila (2), Meta (7), Nariño (3), Norte De Santander (2), Putumayo (2), Quindío, Risaralda (2), Valle Del Cauca (5), Vaupés, Vichada (2).

Así mismo, el mencionado Informe de Riesgo No 010-17, para defensores de derechos humanos y líderes sociales, la cual se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, con la presencia de las autoridades del nivel nacional desde la Sala de Estrategia del Ministerio del Interior, y a través de videoconferencia con los comandados de los departamentos de policía a nivel nacional desde donde participaron las autoridades del nivel territorial. De igual manera, se llevaron a cabo 39 sesiones de reevaluación y análisis de alertas tempranas en terreno en los departamentos de Antioquia (5), Arauca, Bolívar (3), Boyacá (1) Cauca (2), Chocó (6), Cundinamarca, Córdoba (4), Huila, Meta (2), Nariño (2), Norte De Santander (3), Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle Del Cauca (3).

Tabla 63 Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT – Resumen informe de Gestión 2017

TIPO DE DOCUMENTO	TOTAL	INFORME DE RIESGO	NOTAS DE SEGUIMIENTO
TOTAL RECIBIDOS (* 26 IR INMINENCIA)	38	24	14
DECISIÓN SI ALERTA TEMPRANA	38	24	14
Emisión de alerta por mecanismo extraordinario y/o alcance a recomendaciones			24
Sesiones de evaluación realizadas: Antioquia, Arauca, Amazonas, Bolívar, Caldas, Cauca, Casanare, Cundinamarca (2), Guaviare, Meta (3), Putumayo, Valle del Cauca.			15
Sesiones de reevaluación de Alerta Temprana: Antioquia (5), Arauca, Bolívar (3), Boyacá (1), Cauca (2), Chocó (6), Cundinamarca (2), Córdoba (4), Huila, Meta (2), Nariño (2), Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca (3).			39
Sesiones de seguimiento en terreno: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar (2), Boyacá, Cauca, Caldas, Cesar, Córdoba (4), Cundinamarca (3), Chocó (3), Guaviare (3), Huila (2), Meta (7), Nariño (3), Norte de Santander (2), Putumayo (2), Quindío, Risaralda (2), Valle del Cauca (5), Vaupés, Vichada (2), Nacional (IR10).			50
<b>TOTAL REALIZADAS</b>			<b>104</b>

Por su parte, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, realizó capacitaciones en cuanto a la metodología y valoración de riesgos utilizada para prevenir y mitigar los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2890 de diciembre de 2013, en las que se cuenta con la participación de las

autoridades del orden nacional, departamental y local. En el periodo de enero a diciembre de 2017, se realizaron estas capacitaciones en todas las sesiones realizadas en terreno, así como también en la ciudad de Bogotá a delegados para el tema de diferentes instituciones y para analistas de la Unidad Nacional de Protección directamente en las regionales, en las que se desarrollaron talleres con participación de varias entidades, las cuales aportan insumos para el desarrollo de los estudios de nivel de riesgo de la población objeto del programa de protección de esa entidad.

Es importante, mencionar, que durante toda la vigencia del año 2017, se desarrolló un trabajo interinstitucional que contó con la participación de la Policía Nacional, del Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad Nacional de Protección, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Alta Consejería de Seguridad y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, las cuales tuvieron como objetivo desarrollar lo consignado en el punto 3.4.8 del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” que establece la creación del programa integral de seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Como resultado de lo anterior, se expidió el Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017, el cual deroga el Decreto 2890 de 2013 y “crea el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al DIH y riesgos y las amenazas por la presencia de las organizaciones, y conductas criminales”.

Este sistema tiene un doble componente, por un parte, deja en manos de la Defensoría del Pueblo la autonomía para emitir la Alerta Temprana y, por otra parte, deja a las entidades nacionales y territoriales la adopción de las acciones y medidas de respuesta y reacción rápida ante los escenarios de riesgo diagnosticados por el componente de la Alerta Temprana a cargo de la Defensoría del Pueblo. Con fundamento en este nuevo decreto, el día 23 de diciembre de 2017 es emitida por parte de la Defensoría del Pueblo la Alerta Temprana No 001 de 2017 para Cartagena y San Estanislao de Kostka en el Departamento de Bolívar.

En desarrollo del artículo 14 del decreto 2124 de 2017 se realizó la sesión de seguimiento de las medidas adoptadas por las instituciones competentes el día 09 de enero de 2018 y el día 16 de enero fueron enviadas las recomendaciones por parte de la Secretaria técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT a las instituciones competentes del Gobierno central, departamental y local.

#### **1.6.5.1 Policía Nacional**

De acuerdo a los escenarios y riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, en busca de la activación de las rutas de atención por parte del componente de respuesta rápida coordinado por el Ministerio del Interior, a través de la CIPRAT, quien se encarga de articular a nivel interinstitucional a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida y oportuna, para la respuesta y reacción a los riesgos identificados, atendiendo posibles vulneraciones a los Derechos Humanos como

consecuencia del conflicto armado. De la misma forma, advirtiendo a las autoridades concernidas el deber objetivo de cuidado en la aplicación de las medidas de anticipación y distinción bajo un enfoque diferencial, en ciertas poblaciones que son objeto de Protección especial.

En el marco del seguimiento que la Institución realizó durante el año 2017, a requerimientos o situaciones de riesgo, se encuentran los siguientes:

*Tabla 64 Alertas Tempranas*

<b>ALERTAS TEMPRANAS</b>	<b>2017</b>
Informes de riesgo	21
Informes de riesgo de inminencia	19
Notas de seguimiento	8
Otros requerimientos	344
<b>Total</b>	<b>392</b>

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana – Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-011725-DISEC

Con respecto, a las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo coordinadas a través del Comité Intersectorial de Alertas Tempranas del Ministerio del Interior y emitidas posterior a la evaluación o seguimiento de los informes de riesgo y/o notas de seguimiento, se evidencian desde la Policía Nacional acciones como el fortalecimiento del personal policial, de los medios logísticos, actualización de protocolos de seguridad de las unidades policiales y coordinación con las FF.MM; realización de consejos de seguridad; medidas de prevención y protección en el marco de los Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012; interlocuciones con grupos en situación de vulnerabilidad; capacitación en DDHH y DIH; solicitudes de reubicación de instalaciones policiales y planes de contingencia en zonas donde se realiza aspersion de cultivos ilícitos, entre otros.

*Tabla 65 Seguimiento y Evaluación Sistema de Alertas Tempranas*

<b>ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>	<b>2017</b>
Evaluaciones y seguimiento (en Bogotá videoconferencia)	13
Evaluaciones y reevaluaciones a las alertas tempranas (territoriales)	37
Sesiones de seguimiento (territoriales)	28
<b>Total</b>	<b>78</b>

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana – Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-011725-DISEC

En este orden de ideas, la Policía Nacional, atendiendo su misión constitucional y legal, viene ejecutando todas las actividades necesarias tendientes a la prevención, disuasión y control de delitos, con el propósito de contrarrestar la vulneración de derechos fundamental a las personas afectadas por el desplazamiento forzado.



### 1.6.6 Participación de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y protección y la responsabilidad que tiene el gobierno nacional

Con el objetivo de fortalecer y acompañar a las entidades territoriales el Gobierno Nacional adelantó una serie de acciones e iniciativas en materia de prevención y protección, las cuales se han desarrollado a partir de las competencias institucionales y en el marco de la coordinación que se ha dado desde el Subcomité Nacional de Prevención y Protección y Garantías de No Repetición.

Es así como desde el **Subcomité Nacional de Prevención Protección y Garantías de No Repetición -SNPPGNR**, en cumplimiento de las líneas de acción<sup>65</sup> definidas en su plan operativo de 2017, ha desarrollado lo siguiente:

- a. Impulso de la materialización de la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades, el Subcomité promovió la implementación de la ruta por parte de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior. Esta falencia había sido señalada por la Corte Constitucional y hoy se cuenta con el Decreto 2078 del 07 de diciembre de 2017.
- b. Articulación entre la Unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, y la Unidad Nacional de Protección para la emisión de recomendaciones tendientes a la adopción de medidas de protección diferenciales para los reclamantes de restitución de tierras y otros sujetos de especial protección.
- c. Asistir técnicamente a las entidades territoriales en el marco del acompañamiento de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, sobre los lineamientos establecidos en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, y en materia de Derecho Internacional Humanitario.
- d. Generar esquemas de respuesta rápida para asistir técnicamente a los subcomités departamentales y municipales priorizados, a partir de los escenarios de riesgo identificados en la transición al posconflicto.
- e. Impulsar lineamientos en materia de seguridad en los procesos de retorno y reubicación.
- f. Posicionar la mesa técnica de garantías de no repetición como el espacio de trabajo interinstitucional para trabajar los temas relacionados con reconciliación y pedagogía social.
- g. Formulación de lineamientos de la política pública de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, contemplando el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos ley 4633, 4634, 4635 de 2011.
- h. En 2016 y 2017 se desarrolló encuentro nacional de secretarios técnicos de los subcomités departamentales de prevención, protección y garantías de no

<sup>65</sup> Líneas de Acción Subcomité Nacional de Prevención y Protección y Garantías de No Repetición: Articulación institucional, fortalecimiento institucional, Fortalecimiento Comunitario y Líneas temáticas priorizadas.

repetición para socializar lineamientos técnicos y operativos generados por el subcomité nacional.

- i. Promoción y divulgación del procedimiento para la protección de predios y patrimonio, enmarcado en el Decreto 2051 de 2016.
- j. Acompañamiento y validación de lineamientos a los Subcomités de Prevención sobre el principio seguridad en los procesos de retornos y reubicaciones, para ello se aprobó y delimito el alcance conceptual del principio de seguridad en los procesos de retorno o reubicación, simplificar y mejorar los procedimientos de evaluación de condiciones de seguridad (conceptos) y determinar el tipo de acciones de acompañamiento que se deben efectuar en materia de seguridad.
- k. Construcción, aprobación y activación de rutas de protección, de las personas en riesgo extremo o extraordinario durante la etapa de urgencia, debido a que una vez ocurrido el hecho victimizante de amenaza es responsabilidad de la administración municipal, específicamente de la Secretaría de Gobierno y/o del Interior, como primera autoridad de policía y garante del orden público.
- l. Construcción de lineamientos técnicos que fueron difundidos con los 1130 enlaces de víctimas del país, los cuales fueron:
  - Guía de Orientaciones y Herramientas Técnicas para la Gestión de los espacios de Prevención a Nivel Territorial.
  - Guía técnica del subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.
  - Lineamientos Garantías de no repetición.
  - Lineamientos en seguridad en retornos y reubicaciones.
  - Lineamiento para Comités Territoriales de Justicia Transicional en materia de protección de bienes patrimoniales.
  - Lineamiento para la activación de rutas de protección.
  - Lineamiento para el fortalecimiento del principio de seguridad procesos de retornos y reubicaciones.

Así mismo el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición entre los años 2015 y 2018 ha desarrollado una intervención territorial con el propósito de generar acciones institucionales que permitan la apropiación de los lineamientos en materia de prevención (temprana, urgente y garantía de no repetición) desarrollados en el espacio.

Para el año 2017 se realizaron las siguientes acciones en territorio:

#### 1.6.6.1 CHOCÓ

- Comisión Interinstitucional del Bajo Atrato (Chocó) del 19 al 23 de junio del 2017.<sup>66</sup>
- En el municipio de Istmina (Chocó) el día 20 de octubre de 2017 se desarrolló una sesión plenaria del Subcomité de Prevención con el fin de dar asistencia técnica a los subcomités departamentales y municipales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, frente a los lineamientos establecidos en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, y en materia de Derecho

<sup>66</sup> Informe al Auto 504 del 20 de octubre de 2017.

Internacional Humanitario. Estas jornadas se contó con la participación de los representantes de la Mesa Nacional y se establecieron compromisos interinstitucionales.

### **1.6.6.2 COSTA PACÍFICA NARIÑENSE**

- El día 15 de junio del 2017 se realizó en la ciudad de Bogotá, sesión técnica con los alcaldes de la Costa Pacífica Nariñense frente a la grave situación de vulneración de derechos humanos que vive la población civil, frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en el municipio.
- Se desarrolló sesión plenaria urgente en el municipio de Tumaco (Nariño) el 17 de octubre de 2017, dada la grave situación de vulneración de derechos humanos que vive la población civil, frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en el municipio.

### **1.6.6.3 CAUCA – SUBREGIÓN PACIFICO**

- El 22 de junio de 2017 en la ciudad de Bogotá, se desarrolló con las autoridades departamentales y municipales del Cauca el análisis a la situación de Derechos Humanos de la Subregión del Pacífico Caucaño (Guapi, Timbiquí y López de Micay), frente a lo cual se generaron compromisos desde las entidades nacionales para generar acciones de prevención en los municipios.

Como se señaló en el Informe Anual para la vigencia 2016, de acuerdo con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, y teniendo en cuenta que las entidades territoriales no cuentan en todos los casos con recursos suficientes, para el desarrollo de iniciativas en prevención temprana, urgente y garantías de no repetición de violaciones a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal, las entidades han desarrollado:

### **1.6.7 Ministerio del Interior**

El Ministerio del Interior ha venido apoyando la financiación de acciones en materia de prevención, situación con grandes bondades puesto que contribuye a mejorar los niveles de inversión pública en los departamentos y municipios y a la reducción de factores de riesgo que inciden en la materialización de violaciones a los derechos humanos, implementando para el año 2017, las siguientes acciones:

Cinco (5) proyectos que corresponden al análisis de riesgo producto de los diagnósticos estructurales de riesgo consolidados a nivel territorial, así como los protocolos de actuación de los Planes Integrales de Prevención, de tal manera que se apoye a las Entidades Territoriales conforme a las particularidades del territorio.

Tabla 66 Acciones de prevención y proyectos

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	EJECUTOR - ORGANIZACIÓN CON LA QUE SE REALIZA	CATEGORÍA
Antioquia	Yondó	El arte como estrategia de prevención y promoción de los Derechos Humanos y como espacio de aprovechamiento del tiempo libre, para garantizar el pleno goce de Derechos de las comunidades y la ciudadanía en el municipio de Yodó-Departamento de Antioquia	Fundación Heliópolis	Construcción de paz territorial
Atlántico	Barranquilla	Diseño e Implementación de Herramientas de Comunicación y Fortalecimiento de Grupos vulnerables (sector social LGBTI) para disminuir la estigmatización y la discriminación promoviendo el respeto y la cultura de los DDHH en el departamento del Atlántico	Fundación Sky	Construcción de paz territorial
Cundinamarca	Bogotá	Promoción y Protección de las Defensoras de Derechos Humanos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz	Corporación Sisma Mujer	Construcción de paz territorial
Bolívar	Sur de Bolívar	Desarrollo de un Proceso formativo para el fortalecimiento de la incidencia y participación de organizaciones de defensores de los	Corporación Tejido Social	Construcción de paz territorial

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	EJECUTOR - ORGANIZACIÓN CON LA QUE SE REALIZA	CATEGORÍA
		Derechos Humanos de víctimas, líderes sociales y funcionarios en los escenarios de implementación de la jurisdicción especial		
Santander	Barrancabermeja	Concejos Comunales de Paz y Reconciliación en las Comunas 4 y 7 en el municipio de Barrancabermeja	Corporación regional para la defensa de los derechos humanos - CREDHOS	Construcción de paz territorial

Igualmente, el Ministerio del Interior – Dirección de Derechos Humanos, en desarrollo de la actividad de Servicios de formación informal en Gestión preventiva del Riesgo a nivel territorial, durante el 2017, realizo las siguientes jornadas de formación:

Tabla 67 Talleres De Fortalecimiento Institucional Gpr 2017

NO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LUGAR EVENTO	FECHA
1	Cundinamarca	Soacha	Piso 11 Ministerio del Interior	20 de noviembre. Realizado
2	Córdoba	Montería	Florida sinu	10 y 11 de octubre. realizado
3	Bajo cauca	Caucasia	Mesón del gitano	12 y 13 de octubre. realizado
4	Atlántico	Barranquilla	Salón gobernación	29 y 30 de noviembre
5	Meta	Villavicencio	Puerta de Alcalá	25 y 26 de octubre. realizado
6	Norte de Santander	Cúcuta	Bolívar	14 y 15 de septiembre. Realizado
7	Putumayo	Mocoa	Marly plaza	26 y 27 de octubre. realizado
8	Nariño	Pasto	El dorado	21 y 22 de noviembre. Realizado

Fuente de información: Ministerio de Interior – Dirección de Derechos Humanos

Tabla 68 Jornadas De Fortalecimiento Comunitario Gpr 2017

NO.	DEPARTAMENTO	ORGANIZACIÓN - JAC	LUGAR DEL EVENTO	FECHA
1	Antioquia	Ríos vivos	Casa finca en las afueras de Medellín	16 y 17 de noviembre
2	Cauca	Ordeurca	Casa marista-yaguara	7 y 8 de septiembre realizado
	Cauca	Ordeurca	Casa marista -yaguara	Impresión cartillas



NO.	DEPARTAMENTO	ORGANIZACIÓN - JAC	LUGAR DEL EVENTO	FECHA
3	Huila	Amudelhuila	Municipio Betania	29 y 30 de agosto realizado - 1a jornada.
	Huila	Amudelhuila	Municipio Betania	11 y 12 de octubre realizado - 2a jornada.
6	Norte Santander	JAC - fedejuntas deptal	Bolívar - nte Santander.	13 y 14 septiembre. 1a jornada
7	Norte Santander	JAC - fedejuntas deptal	Bolívar - nte Santander.	7 y 8 de noviembre 2ª. Jornada
8	Meta	JAC - federación de juntas de meta	Villavicencio	2 y 3 noviembre 1ª. jornada
	Meta	JAC - federación de juntas de meta	Villavicencio	4 y 5 de diciembre
9	Valle del cauca	JAC - federación de juntas del valle	La unión	13 y 14 de octubre 1ª. Jornada
	Valle del cauca	JAC - federación de juntas del valle	La unión	15 y 16 noviembre 2ª. Jornada
10	Nariño	Alto mira y frontera	Los corales	25, 26 y 27 septiembre
11	Arauca	Joel sierra	Sanbarac - Arauca	21 y 22 de septiembre

Fuente de información: Ministerio de Interior – Dirección de Derechos Humanos

El Ministerio del Interior en desarrollo durante el año 2017, desarrolló una serie de *acciones de prevención y protección de los derechos de las mujeres víctimas con enfoque de género*, que a continuación se describen:

### **1.6.7.1 Estrategia: Capacitación equidad de género, violencia sexual y obligaciones del estado ante organismos internacionales**

En aras de lograr el impacto deseado en el tema de Prevención y Protección de los Derechos de las Mujeres víctimas con enfoque de género y siguiendo el cumplimiento de la Sentencia T-025, se desarrolló en Coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional una estrategia de formación en *"Equidad de Género, Violencia sexual y obligaciones del Estado ante organismos internacionales"* y *"Cultura de la No Violencia"*, dirigido al personal de las fuerzas militares en el departamento de Sucre, base de infantería Coveñas jornada de trabajo en la que se desarrollaron talleres con personal de las fuerza pública contando con la asistencia de más de 200 militares.

Realización de una jornada de conferencias y talleres sobre cultura de no violencia hacia las mujeres, haciéndose énfasis en la construcción de nuevas masculinidades, con personal de la Fuerza Pública en el municipio de Tuluá - Valle del Cauca, realizando con ello acciones de promoción y prevención de todas las formas de violencia hacia las mujeres, articuladas desde lo institucional y dirigidas a garantizar

el goce efectivo de los derechos de las poblaciones más vulnerables contó con la participación de 210 hombres de la Fuerza Pública. En dicha jornada se desarrollaron las siguientes acciones:

- Participación en la Evaluación del Conpes 3784/2013, mediante la aplicación de un instrumento cualitativo para Entidades del Orden Nacional, Mapeo de actores, entrevista y socrecard, realizada por la firma Econometría, firma seleccionada por el Departamento Nacional de Planeación, para la evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado.
- Se apoyó la creación de la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo final, a través de asesoría y acompañamiento al ejercicio de planeación y organización del proceso participativo, para que el movimiento social de mujeres, sus organizaciones y lideresas se postularan en eventos amplios y democráticos para conformar la Instancia Especial que contribuirá a garantizar el enfoque de género en la implementación del acuerdo final de paz suscrito con las FARC. En coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Se realizó la verificación y evaluación de las hojas de vida de las Organizaciones participantes y sus correspondientes postuladas, las cuales tras el proceso de evaluación fueron electas las siete (7) integrantes de la comisión.

### 1.6.7.2 Talleres de Capacitación de Género

Se emprendieron una serie de Talleres Capacitación en materia de género, desarrollando las siguientes acciones:

- Las instituciones públicas y del estado se encuentran en la obligación de garantizar los derechos y el goce efectivo de poblaciones vulnerables en este caso las mujeres víctimas de violencia sexual, con especial énfasis en un marco de conflicto armado y de transición a posconflicto, bajo este entendido los talleres realizados por el equipo de género han sido enfocados en la Cultura de la No Violencia hacia las Mujeres y la necesidad de contribuir a la construcción de una cultura de la no violencia hacia esta población altamente vulnerada en sus derechos.
- Taller “No más violencia contra las mujeres”, en coordinación con la unidad de víctimas en el municipio de Valparaíso – Caquetá, se contó con la participación de 40 mujeres lideresas y víctimas de desplazamiento forzado del municipio, la temática se centró en temas de violencia y todas las formas de estas hacia la mujer.
- Taller Emprendimiento y reconocimiento de las mujeres líderes en las localidades en el Distrito de Cartagena, para la promoción, defensa y garantía de Derechos de la Mujeres, con la participación de 27 mujeres.
- Taller “Mujeres Rompiendo el Silencio: Por el derecho a una vida libre de violencias”, contó con la participación de 19 funcionarios.
- Taller “*Cultura de la no violencia contra las mujeres: hacia la construcción de nuevas masculinidades*”, para los funcionarios del Ministerio del Interior, conto

con la participación de 36 funcionarios. Género e igualdad desde la perspectiva de los hombres, hombres que desde sus experiencias y reflexiones de su día a día, les hagan aflorar la desigualdad de género que existe en la sociedad, para poder así superarla.

- Taller sobre "No violencia hacia la mujer y la promoción de una cultura de no violencia", socialización de la normatividad en favor de las mujeres, la ley 1257 de 2008, ley Rosa Elvira Cely (Feminicidio), Sentencia T-025 de 2009 y auto 009 de 2015, se socializaron los factores estructurales causales de violencia, como el social, económico, cultural y de medios de comunicación; de igual manera se aborda la violencia en mujeres víctimas de conflicto armado haciéndose énfasis en la violencia sexual en todas sus manifestaciones, participaron 14 funcionarios.
- Diseño e implementación del Proyecto "Masculinidades Complementarias y No Violentas", llevado a cabo en el Ministerio y desarrollado a través de seis (6) talleres:
  - Taller "Nuevas Masculinidades" contó con la participación de 45 funcionarios.
  - "El Poder de la Estrategia Personal", cuyo objetivo fue la construcción de una capacidad personal que nos lleve hacia los propósitos individuales, aún en contra las vicisitudes de la existencia, participaron 26 funcionarios.
  - Taller sobre "Feminicidios", campaña de prevención para combatir los delitos de Violencia Contra la Mujer, desde la perspectiva de nuevas masculinidades y la prevención de feminicidios para generar rutas de atención, participaron 40 funcionarios.
  - Taller sobre el "Violentómetro" al cual asistieron 35 funcionarios.
  - Taller "La corresponsabilidad en los hombres, una nueva práctica masculina" con la participación de 40 funcionarios.
  - Taller "*La Corresponsabilidad en los hombres, una práctica a implementar*", con la participaron 35 funcionarios.

### **1.6.7.3 Talleres de capacitación regionales y apoyo a estrategias regionales**

El Ministerio del Interior llevó a cabo durante el año 2017 una serie de talleres dirigidos a estrategias de carácter regional:

- Participación en la Audiencia pública "Como van los derechos de las mujeres en la implementación y verificación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP.
- Participación en el panel sobre "Buenas prácticas y retos del Estado y Sociedad Civil en materia de equidad de género" en el marco del Seminario Internacional en Género para la Fuerza Pública, llevado a cabo en la Escuela Superior de Guerra.
- Apoyo y participación en el "Primer Simposio Internacional en Pro de la Prevención, Protección y Atención de las Violencias Basadas en Género, un Camino hacia la Optimización de las Rutas en los Territorios, por Una Colombia Segura y en Paz", realizado en el Distrito de Santa Marta.
- Participación en la celebración del día Nacional de los Derechos Humanos, en honor a San Pedro Claver, la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, a través de una feria de servicios, en la Plaza de los Héroes

- Caídos en Combate, donde se dio a conocer las estrategias que llevamos a cabo en tema de Género desde la Dirección de Derechos Humanos.
- Participación en el Encuentro Nacional de Consejeras Territoriales de Planeación en la ciudad de Bucaramanga, se presentó la ponencia Retos Y avances en la política pública de la equidad de género, y cultura de no Violencia hacia las mujeres
  - Participación con la ponencia construyendo una cultura de no violencia hacia las mujeres, y sana convivencia entre géneros, donde se abordó el interrogante: “¿Por qué se siguen presentando tantos casos de violencia hacia la mujer en diferentes formas de manifestación de violencia?” en el Segundo Congreso Departamental y Tercer Encuentro Provincial sobre Erradicación de las Violencias contra las Mujeres con transversalidad de equidad de género y enfoques diferenciales, llevado a cabo en Fusagasugá y contó con la participación de 235 mujeres.
  - Participación en el panel convocado por el Ministerio de Defensa Nacional, Avances y desafíos en favor de la Cultura de No Violencia hacia las Mujeres y Goce Efectivo de sus derechos.
  - Participación en el espacio radiales, sobre el tema de “Masculinidades Complementarias y No Violentas”

Adicionalmente, el Ministerio del Interior hace parte de la Estrategia interinstitucional Red Construyendo. Red Construyendo permite el acceso a la justicia con atención y reparación a mujeres y personas LGBTI víctimas del conflicto armado.

La estrategia llevó a cabo una jornada de declaración y denuncia en Tumaco, Nariño. En esta el Ministerio del Interior realizó: (i) taller sobre enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, (ii) orientación socio jurídica y acompañamiento a casos, (iii) acompañamiento a la implementación de escenarios de reparación simbólica.

Por otra parte, el Ministerio a través de la Dirección de Derechos Humanos ejerce la secretaría técnica de la Mesa Nacional de Casos Urgentes de los Sectores Sociales LGBTI. En ese espacio se reciben y remite los casos que afectan los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En ese ejercicio recibe casos de violencia basada en género o en prejuicios asociados a las orientaciones sexuales e identidades de género, entre las que se encuentran la violencia sexual.

### **1.6.8 Descontamina Colombia**

Con el propósito de generar una mayor participación de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y protección, Descontamina Colombia ha adelantado las siguientes acciones:

A partir del Plan Estratégico AICMA 2016-2021, se definió un plan de intervención de desminado con enfoque diferencial y diferenciado (Primera Fase: 2016-2018), que con corte a diciembre de 2017, ha permitido hacer la asignación 27 millones de m2

para operaciones de desminado humanitario, aproximadamente el 51% de la estimación de contaminación presentada en el Plan Estratégico AICMA 2016-2021 (52 millones de mts<sup>2</sup>). Este plan se sustenta en una herramienta metodológica que tuvo en cuenta la diversidad geográfica y poblacional que tiene cada municipio.

Los avances del Plan Estratégico AICMA y del plan de intervención de desminado obtenidos a 31 de diciembre de 2017 equivalen a la liberación de 5.219.385<sup>67</sup> m<sup>2</sup> (donde 3.474.119 han sido m<sup>2</sup> despejados y 1.745.266 m<sup>2</sup> libres de reporte de sospecha). Esto equivale a 180 municipios declarados libres de minas (23 libres de sospecha de Minas y 157 libres de reporte de sospecha en el IMSMA).

Se desarrollaron 10 sesiones de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario - IIDH, en las cuales se abordaron temas de priorización, asignación y acreditación de la siguiente manera:

*Tabla 69 Fechas y temática de sesiones de IIDH*

FECHA	TEMAS ABORDADOS
16 de marzo de 2017	Se aprobó la asignación de operaciones a las organizaciones civiles: The HALO Trust, Ayuda Popular Noruega (APN), Perigeo y a la Asociación Colombiana de Técnicos y Expertos en Explosivos e Investigadores de Incendios ATEXX, en once zonas de ocho municipios de los departamentos Antioquia, Meta, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, así como la localidad de Sumapaz, en Bogotá.
24 de marzo de 2017*	Se aprobó la asignación de operaciones a la organización civil Perigeo para dos municipios en el departamento de Nariño y 1 municipio en el departamento de Cauca y a la Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina- AEDIM asignación de un municipio en el departamento de Sucre
02 de mayo de 2017*	Se renovó la acreditación de APN.
09 de junio de 2017*	Se desarrollaron los siguientes temas: 1.Cierre de municipios libres de reportes de sospecha de MAP/MUSE (Boyacá - Socotá, Atlántico - Santa Lucía, Antioquia - Anzá); 2.Asignación de zonas para tareas de desminado humanitario para los Operadores (Brigada de Desminado Humanitario No. 1, Perigeo, The HALO Trust y DDG); 3.Renovación de acreditación como organización de desminado humanitario a la Asociación Campaña Colombiana Contra Minas – CCCM y 4.Declaración de libre de sospecha de minas antipersonal de los municipios de Ataco en el departamento de Tolima y Santa Rosa del Norte en el departamento de Bolívar.
12 de junio de 2017	Valoración de las condiciones de seguridad de los municipios en el marco de las operaciones de desminado humanitario y análisis de las causas de suspensión de operaciones de desminado humanitario a la organización Civil APN en el municipio de Mesetas (Meta).
08 de agosto de 2017	Se desarrollaron los siguientes temas: 1. Aprobación de municipios para la declaración de Libres de Sospecha de Contaminación de Minas Antipersonal; 2. Acreditación nuevas organizaciones civiles de DH (COSINMI - HUMANICEMOS); 3. Renovación de acreditación de The HALO

<sup>67</sup> Del total de m<sup>2</sup> liberados, desde el segundo semestre de 2016 a diciembre 2017 se han liberado 2.652.512 m<sup>2</sup>.



FECHA		TEMAS ABORDADOS
		Trust y 4. Priorización de municipios/zonas a intervenir con Desminado Humanitario.
29 de septiembre de 2017*		Se abordaron los siguientes temas: 1. Aprobación de asignación de zonas a la Capacidad Nacional; 2. Aprobación de priorización de municipios/zonas para el desminado humanitario; 3. Des priorización de municipios por cambio de condiciones de seguridad y 4. Situación de la acreditación Civil de Desminado Humanitario PERIGEO.
06 de octubre de 2017*		Se desarrollaron los siguientes tres temas: 1. Acreditación de la OCDH POLUS, 2. Autorización de entrega de municipios y sectores Libres de Sospecha de Contaminación por MAP, y 3. Asignación de municipios.
03 de noviembre de 2017*		Se desarrollaron 4 temas: 1. Priorización de 18 municipios para el desarrollo de tareas de Desminado Humanitario; 2. Asignación a la BRDEH de la zona 3 del municipio Río Blanco (Tolima); 3. Aprobación de entrega de sectores declarados como libre de sospecha de minas antipersonal, correspondientes a 75 veredas y 4. Renovación de la acreditación a la Organización Civil ATEXX.
20 de noviembre de 2017		Se desarrolló la siguiente agenda: 1. Asignación de tareas de desminado humanitario de municipios del departamento de Chocó; 2, Des priorización de municipios de Boyacá, por cualificación de información; 3. Des priorización del municipio de Argelia en el Arauca.

Fuente: Reuniones virtuales – Descontamina Colombia

Para el año 2018, Descontamina Colombia tiene proyectado el desarrollo de las siguientes acciones:

Tabla 70 Acciones proyectadas para el año 2018.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
Chocó	Alto Baudó	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Córdoba	Puerto Libertador	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Cauca	Caloto	Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Cauca	Guapi	Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Guaviare	San Jose del Guaviare	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ACCIONES ADELANTADAS
		interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Chocó	Riosucio	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Bolívar	Santa Rosa del Sur	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Chocó	El Litoral de San Juan	Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Chocó	Medio Baudó	Educación en el Riesgo de Minas: Implementación de la ERM en situación de emergencias en marco del contrato interadministrativo No. 051-18 suscrito con la Defensa Civil. Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.
Antioquia	Zaragoza	Desminado Humanitario: Verificación periódica de las condiciones de seguridad para el desminado humanitario con el fin de priorizarlo y asignarlo.

Fuente: Descontamina Colombia.

### 1.6.9 Policía Nacional

En atención a la responsabilidad asignada a la Fuerza Pública en cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios enmarcados en la Política de Gobierno, la Policía Nacional durante el año 2017, emitió directrices para generar una intervención integral fundamentada en la articulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales en pro de la población víctima del desplazamiento forzado.

La Policía Nacional dentro del ejercicio de articulación que realiza a nivel local con las distintas entidades de la jurisdicción, participa de los comités de justicia transicional estableciendo de manera coordinada acciones interinstitucionales en seguridad y convivencia ciudadana, contribuyendo a la prevención y contención del riesgo de posibles desplazamientos forzados en el territorio nacional.

A través de la implementación de estrategias operativas orientadas a prevenir y controlar el delito, el servicio de Policía busca aportar al goce efectivo de los derechos constitucionales y legales de la población objeto del fenómeno de desplazamiento forzado; así como, condiciones de seguridad y convivencia en coordinación con las demás entidades del Estado, para su retorno, reubicación individual y colectiva, una vez superado el estado de vulneración o emergencia.

En el año 2017, se llevaron a cabo 3.390 acompañamientos a las entidades vinculadas al proceso; desarrollándose labores en terreno de georreferenciación, caracterización, inspecciones judiciales, entrevistas, auditorias, entrega material o simbólica, trabajo social, acercamiento a la comunidad, recolección de información, notificaciones, ampliación de declaraciones, y proyectos productivos.

Tabla 71 Acompañamiento Fuerza Pública

UNIDAD ENCARGADA DE BRINDAR ACOMPAÑAMIENTO	NÚMERO DE COMISIONES
DICAR-UNIRET (Grupos ESMOR)	2.400
Departamentos de Policía	500
Metropolitanas de Policía	147
Policía Nacional-Ejército Nacional	33
Policía Nacional (UNIRET)-Ejército Nacional	310
<b>Total</b>	<b>3.390</b>

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-014592-DICAR

De igual manera, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural a través del Sistema Integrado de Seguridad Rural-SISER, despliega y dinamiza el proceso de convivencia y seguridad en el ámbito rural, focalizando y articulando las capacidades institucionales en aquellos municipios que merecen especial atención, por presencia de grupos armados ilegales que propician en las comunidades el desplazamiento, despojo y abandono de tierras.

Gracias a una planeación del servicio de policía con enfoque preventivo sobre los corredores viales secundarios y terciarios de los municipios y corregimientos, se obtuvieron para el año 2017, los siguientes resultados en materia de seguridad y convivencia:

Tabla 72 Actividades de prevención, control y resultados operativos en el ámbito rural 2017

ACTIVIDADES	TOTAL
Actividades de Reunión de coordinación de los gestores	308
Prevención Para la Convivencia y Seguridad Ciudadana	
Acompañamientos a funcionarios de la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	8.017
Diagnósticos y priorización de convivencia y seguridad ciudadana	40
Planes de trabajo	5.735
Encuentros comunitarios	61
Campañas educativas	57
Gestión interinstitucional	1

ACTIVIDADES		TOTAL
	Gestión comunitaria	23
Actividades de Control y Disuasión de Delitos	Puestos de control	18
	Vehículos registrados	7.589
	Personas requisadas	171.958
	Antecedentes solicitados	286.544
	Apreciación de situación de la zona	176.621
	Revista a zonas micro focalizadas	8.872
Resultados Operativos	Capturas en flagrancia	9.472
	Capturas por orden judicial	63
	Armas de fuego incautadas por decreto 2535 de 1993	6
	Armas de fuego incautadas por porte ilegal	5
	Incautación de municiones (cartuchos)	9
	Marihuana (gramos)	69
	Bazuco (gramos)	89.621,2
	Base de coca (gramos)	5
	Cocaína (gramos)	217,2
	Incautación de ganado porcino (unidades)	66
	Incautación de flora (unidades)	17
	Incautación de carbón vegetal (kilogramos)	552
	Incautación de especies protegidas (unidades)	307
	Incautación de mercancías (unidades)	30,2
	Vehículos recuperados (unidades)	38
	Vehículos incautados (unidades)	1.228
	Erradicación de mata de marihuana	20
	Incautación de arena (metros cúbicos)	1
	Incautación de queso (kilogramos)	10

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural- Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-014592-DICAR

De otro lado, con referencia a la Ley 1448 de 2011 "Ley de víctimas y restitución de tierras", las autoridades judiciales competentes proferieron sentencias de restitución de predios, por un total de 37.534,0938 hectáreas, beneficiándose 3.534 núcleos familiares; resultados alcanzados a partir de la participación activa de las instituciones comprometidas en la no afectación de la autonomía personal como bien jurídicamente protegido.

Tabla 73 Seguimiento sentencias proferidas por autoridades judiciales competentes

DEPARTAMENTO	NO. DE MUNICIPIOS	SENTENCIAS	HECTÁREAS CON ORDEN DE RESTITUCIÓN	PREDIOS CON ORDEN DE RESTITUCIÓN	NÚCLEOS FAMILIARES BENEFICIADOS
Antioquia	19	187	2705,5132	268	106
Bolívar	6	92	3291,9659	141	124
Caldas	3	36	388,1257	64	0
Cauca	9	31	53,6768	31	1445
Cesar-Guajira	13	70	12607,913	89	931
Chocó	3	1	1780,5001	2	127

DEPARTAMENTO	NO. DE MUNICIPIOS	SENTENCIAS	HECTÁREAS CON ORDEN DE RESTITUCIÓN	PREDIOS CON ORDEN DE RESTITUCIÓN	NÚCLEOS FAMILIARES BENEFICIARIOS
Córdoba	4	41	2067,3723	92	126
Cundinamarca	8	46	223,3598	64	38
Magdalena	9	19	2584,6315	59	162
Meta	18	48	7166,7744	51	19
Nariño	8	285	330,4491	306	147
Norte de Santander	7	66	474,1284	51	17
Putumayo	8	197	1007,2025	194	116
Risaralda	3	32	119,2263	36	0
Santander	10	55	833,5578	35	19
Sucre	4	4	249,8806	29	52
Tolima	17	48	902,3679	60	26
Valle del Cauca	18	43	747,4485	59	79
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>1.301</b>	<b>37.534,0938</b>	<b>1.631</b>	<b>3.534</b>

Fuente: Dirección de Carabineros y Seguridad Rural-Policía Nacional/ Comunicado oficial S-2018-014592-DICAR

## 1.7 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<b>PRÁCTICA INCONSTITUCIONAL</b>	<p><b>1.</b> En efecto, es constitucionalmente válido que el nivel nacional busque fortalecer y aumentar la participación de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y de protección y que, para tales fines, despliegue todo el andamiaje institucional que está implementando en materia de PATs, PIPP, entre otros. Sin embargo, la persecución de este fin constitucionalmente legítimo no puede hacer pasar por alto que algunas de las entidades territoriales del país, de categorías 5 y 6, o que se encuentran bajo acuerdos de reestructuración, y que enfrentan grandes índices de recepción y expulsión de población desplazada o crisis humanitarias recurrentes, no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. La necesidad, en el mediano y largo plazo, de fortalecer estas entidades territoriales no puede ser un obstáculo para dejar de avanzar de inmediato en formas alternativas de aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, que permitan desplegar</p>	<b>MEDIO</b>



<b>EVALUACIÓN</b>		
<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<p>una respuesta tangible ante la demanda ciudadana de prevención y protección.</p> <p><b>2.</b> Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos, al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, el Gobierno Nacional no puede hacer depender la respuesta estatal frente a las demandas ciudadanas de prevención y protección, del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone. Esta actitud se vuelve reprochable desde el momento en que el Gobierno Nacional tiene conocimiento de las necesidades apremiantes de prevención y protección de las comunidades y, no obstante, se abstiene de intervenir. En este caso, es claro que el Gobierno Nacional, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, las adopta, justificando su actuar en la persecución de fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos legales y constitucionales.</p>	<b>MEDIO</b>
	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>
	<p><b>1. Décimo octavo. - ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Nacional de Protección y al Ministro del Interior que adopten los correctivos necesarios frente a las falencias que se han venido registrando en los esquemas individuales de protección de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia. El Director de la <b>Unidad Nacional de Protección</b> y el Ministro del Interior deberán allegar a la Sala Especial un informe en el que den cuenta de: (i) las razones por las cuales han ocurrido estas fallas; (ii) las medidas correctivas que se asumirán, en aras de proveer y establecer esquemas adecuados de protección para estos funcionarios judiciales, y (iii) los resultados alcanzados con estas medidas. Este documento deberá presentarse ante esta Sala Especial en un término no superior a (21) días a partir de la notificación de este auto, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>

<b>EVALUACIÓN</b>		
	En todo caso, el término máximo en el cual deberán ser adoptadas las medidas correctivas no puede tardar más de quince (15) días a partir de la notificación de la presente providencia.	
	<p><b>2. Décimo noveno.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Nacional de Protección y al Ministro del Interior que: (i) incorporen la ruta de protección colectiva en el Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, y que, (ii) presenten un informe en el que precisen: (a) las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la efectiva implementación y sostenibilidad de esta ruta, así como (b) la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para enfrentar estas necesidades. Este informe deberá ser presentado de manera conjunta a la Sala Especial de Seguimiento en un término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
	<p><b>3. Vigésimo.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. El Ministro del Interior deberá presentar un informe en el que dé cuenta de los avances en la adopción e implementación de esta ruta urgente, en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b>
<b>UMBRAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
	<p><b>1. Vida:</b> VLIP1 Número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de homicidios en el 2017/ Número de víctimas de desplazamiento forzado * 100,000</p>	34 X 100 víctimas de desplazamiento
	<p><b>2. Libertad:</b> VLIP2 Número de víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de secuestro en el 2017/ Número de víctimas de</p>	0,42 X 100 víctimas de desplazamiento

	desplazamiento forzado. * 100,000 VDF_t: Número de víctimas de Desplazamiento Forzado.	
	<b>Derecho a la Integridad Sexual: VLIP3:</b> Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD que no han sido víctimas de violencia sexual después del desplazamiento.	58,6 X 100 víctimas de desplazamiento
	<b>Garantías de no repetición Víctimas DF:</b> VLIP4: Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizante durante el último año/ Número de víctimas de desplazamiento forzado.	0,28%
	<b>Garantías de no repetición- Víctimas OH:</b> VLIP4_1: Número de víctimas de Otros Hechos que han sufrido nuevos hechos victimizante. /Número de víctimas de Otros hechos.	1,18%



Capítulo 2  
**Asistencia y protección**

# Derecho a la subsistencia mínima



## CAPÍTULO II - COMPONENTE DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN

### 1. DERECHO A LA SUBSISTENCIA MÍNIMA

#### 1.1 MEDICIONES IGED<sup>68</sup>

La jurisprudencia constitucional señala que el derecho a la subsistencia mínima es una expresión del derecho fundamental al mínimo vital, el cual se garantiza, para el caso de la población desplazada a través de la atención humanitaria, mediante el abastecimiento de un mínimo de elementos materiales para subsistir, entre los que se identifican como componentes básicos los alimentos esenciales y el alojamiento temporal, estableciendo una gradualidad para el acceso diferenciadas en las fases de inmediatez, emergencia y transición, de acuerdo a los establecido en el Decreto 2569 de 2014, recogido hoy en el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación 1084 de 2015.

El universo base para la evaluación de los indicadores asociados al componente de Subsistencia Mínima es la población incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado con corte a 31 de diciembre de 2017, limitando el mismo a diferentes rangos temporales respecto a la ocurrencia del desplazamiento forzado, declaración frente al Ministerio Público, y su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Así mismo se resalta que desde la entrada en vigencia del Decreto 2569 de 2014, se acogió el modelo de evaluación de carencias en los componentes de la Subsistencia Mínima a partir de las fuentes de información dispuestas para la Red Nacional de Información, tomando como unidad de análisis el hogar actual, entendiendo este, la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el Registro Único de Víctimas por desplazamiento forzado, y donde todas ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.

La conformación actual de los hogares se establece, al igual que la evaluación de carencias, con base en la información que la población suministre en desarrollo de las diferentes intervenciones de la Unidad para las Víctimas o de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes.

##### 1.1.1 Proceso de medición IGED

En el marco de la medición del goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado la medición del componente de subsistencia mínima se tuvo

<sup>68</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Subsistencia Mínima.



en cuenta la entrega de ayuda humanitaria inmediata condicionada a la inclusión en el RUV (solo en el componente de subsidiaridad) y posterior a la inclusión, la ejecución en su totalidad del componente por parte de la Unidad para las víctimas.

En lo que respecta la comparabilidad de este indicador, los componentes de inmediatez, primer año y atención de vulnerabilidades altas y bajas contarán con un análisis comparado, frente a la ejecución de la vigencia 2016 y 2017.

El universo base para la evaluación de los indicadores asociados al componente de subsistencia mínima, es la población incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado con corte a 31 de diciembre de 2017, sin embargo existen algunos límites al mismo según la medición de los indicadores y los diferentes rangos temporales respecto a la ocurrencia del desplazamiento forzado, declaración frente al Ministerio Público y su inclusión en el RUV.

En particular a lo que ese refiere a la ayuda humanitaria inmediata tenemos que, a partir de lo contemplado en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, ésta es entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria, y se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el RUV. Por lo anterior para efectos del presente reporte, el universo de medición contemplado son las personas que hayan presentado declaración ante el Ministerio Público por el hecho Desplazamiento Forzado, siendo este a corte 31 de diciembre de 2017, un total de 7.460.577 personas, el cual es superior al universo de referencia de los demás indicadores objeto de este informe, toda vez que en otros casos el hito de referencia para los procesos de atención y asistencia es la inclusión efectiva en el RUV.

#### **1.1.1.1 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición**

Para la identificación de las persona y hogares destinatarios de la atención humanitaria en inmediatez, tuvo como fuente de información la base de datos de atención humanitaria en dinero y especie y la matriz consolidada de hogares periodo 2017 y 2018.<sup>69</sup> Respecto al indicador de primer año, en lo que corresponde a personas y hogares, frente a los indicadores de vulnerabilidades altas y bajas a lo que refiere personas, la fuente de información provino de la base de colocaciones de subsistencia mínima de los periodos 2017 y 2018,<sup>70</sup> ambas dispuestas por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para las Víctimas.

Para la identificación de hogares destinatarios de atención humanitaria se tomó como referencia la base histórica colocación de giros de Atención Humanitaria dispuesta por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para las Víctimas con corte a 20 de Abril de 2018 en lo referente a las etapas de transición y emergencia, y la información dispuesta por la Subdirección de Prevención y Atención de

<sup>69</sup> El año 2018 fue con corte 23/03/2018

<sup>70</sup> El año 2018 fue con corte 20/04/2018

Emergencias de la Unidad con corte a 23 de Marzo de 2018 para la etapa de Inmediatez dado que en el marco de la corresponsabilidad, la Unidad, por intermedio de dicha subdirección aporta subsidiariamente para el cumplimiento a las entidades territoriales, aclarando que el presente reporte no tiene en cuenta la información recogida desde las entidades territoriales en lo referente a las acciones que ellos realizan para el cumplimiento de la Atención Humanitaria en esta etapa de inmediatez.

Es importante aclarar que estas fechas de corte se tomaron fuera de la vigencia del año 2017 teniendo en cuenta que los eventos ocurridos, declaraciones o fechas de inclusión pueden darse al finalizar la vigencia del 2017 y de acuerdo a la normatividad vigente la Unidad para las víctimas y/o Entes Territoriales tienen unos tiempos por ley para atender a la población víctima cumpliendo con el acceso al derecho.

## 1.1.2 Resultados de la Medición y Comparabilidad

### 1.1.2.1 Entrega de Atención Humanitaria Inmediata durante la vigencia 2017

**Indicador:** Número de personas que recibieron Atención Humanitaria Inmediata en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante / Número de personas relacionadas en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el año 2017, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.

El componente de atención humanitaria entregada de manera inmediata con posterioridad a la ocurrencia del hecho victimizante, ha sido ejecutado por la Unidad para las Víctimas en consonancia con la implementación del Decreto 2460 de 2015, bajo la aplicación del principio de subsidiariedad ejecutando las responsabilidades en la materia, asignadas por el Decreto Único del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación No. 1084 de 2015.

Teniendo en cuenta la competencia de los municipios <sup>71</sup> en la materialización y entrega de la ayuda humanitaria inmediata mediante parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, producto de la afectación del hecho victimizante y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, en las etapas de urgencia, emergencia y transición, la Unidad para las Víctimas en subsidiariedad implementa una estrategia para apoyar a entidades territoriales a través de acciones de coordinación y articulación, la cual se efectúa con el fin de apoyar a aquellas entidades territoriales con menor capacidad institucional, técnica, administrativa o financiera, y cuyas necesidades están evidenciadas en los PAT.

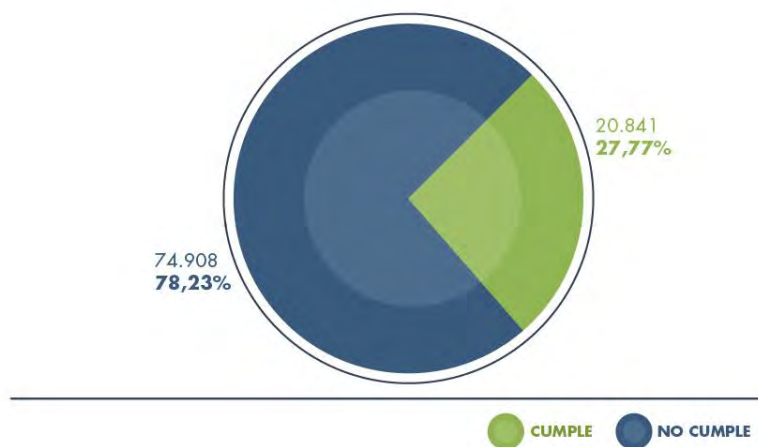
El reporte de este indicador evidencia de manera específica la asignación realizada desde el nivel nacional por la Unidad para las Víctimas, como respuesta a las solicitudes recibidas por parte de las entidades territoriales exponiendo una

<sup>71</sup> Decreto Único del Sector de la inclusión social y la reconciliación 1084 de 2015, Artículo 2.2.6.5.1.11.

“necesidad manifiesta”. Este reporte no incluye la gestión realizada directamente por las entidades municipales.

Bajo esta perspectiva, la Unidad para las Víctimas atendió 36.297 personas durante la vigencia 2017, siendo esta misma cifra la relacionada en las solicitudes de atención humanitaria de inmediatez, bajo la implementación del principio de subsidiaridad, para un cumplimiento del 100%. Los municipios atendidos, incluyen los focalizados por la Corte Constitucional, cuyas características son: a) municipios de categoría 5 y 6, cuyo presupuesto manifiesta limitaciones presupuestales y procedimentales para la ejecución de la ayuda y b) municipios que presentaron crisis humanitaria recurrente referida en el Auto 373 de 2016.

Gráfica 1 Distribución comportamiento cumplimiento indicador de atención humanitaria inmediata Vigencia 2017



Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

Para la vigencia 2017, se determinó que 95.749 personas, rindieron declaración ante Ministerio Público por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, por hechos ocurridos dentro de los 3 meses previos a la toma de la declaración.

De acuerdo con lo anterior, el cumplimiento del indicador se encuentra en el 21,77% (20.841 personas) para el 2017. No obstante, esto indica que:

1. El 21.77% es un resultado parcial, el cual corresponde únicamente al aporte subsidiario entregado por la Unidad para las Víctimas, cabe resaltar que, la responsabilidad directa frente a la entrega de los componentes de la atención humanitaria inmediata corresponde a la entidad municipal territorial.
2. La Unidad no cuenta con los registros administrativos que evidencian la atención realizada por las entidades territoriales (Municipales y Departamentales) frente a la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata.
3. De acuerdo con los criterios establecidos para la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata, se evidenciaron personas que no cumplieron con el nivel de vulnerabilidad exigido para recibir esta medida, por lo tanto, no se hizo la entrega de ayuda.

Es importante aclarar, que la entrega de los componentes de la AHÍ subsidiaria no está sujeta a una previa declaración ante el Ministerio Público por parte de las víctimas (sobre todo en eventos de tipo masivo), en ese sentido, la Unidad para las Víctimas ha atendido adicionalmente un total aproximado de 16.000 personas, que actualmente no se encuentran en el RUV.

Gráfica 2 Comparabilidad vigencias 2016 y 2017 indicador Ayuda Humanitaria de Inmediatez medido en personas (General y en subsidiaridad).



Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

Frente a la vigencia anterior, es pertinente resaltar que se presenta un aumento de 39% de las solicitudes frente a la vigencia anterior, bajo una constante en el porcentaje de cumplimiento (21.77%). De manera particular los departamentos en donde se detecta la mayor cantidad de personas beneficiadas son: Chocó (3.405), Valle del Cauca (2.291), Antioquia (2.024), Nariño (1.595) y Cauca (631)

### 1.1.2.2 Entrega de Atención Humanitaria a población en primer año de desplazamiento en 2017

**Indicador:** Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos que cumplen el criterio de primer año (entre la fecha de ocurrencia del hecho y la fecha de declaración no es mayor a un año) que recibieron Atención Humanitaria / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, cuya inclusión se realizó en el último año, respecto a un evento ocurrido dentro de los 12 meses previos a la solicitud (Entendiendo solicitud como fecha de declaración).

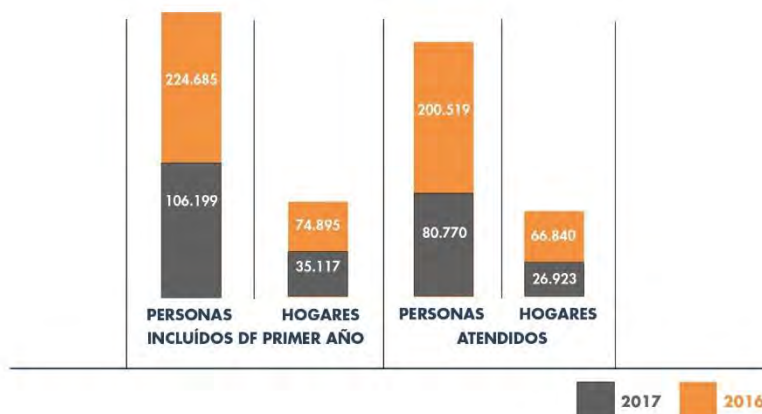
Este indicador pretende evidenciar la proporción de la población incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que se encuentra dentro del primer año, a partir de la ocurrencia del hecho, y que recibió colocación de atención humanitaria por parte de la Unidad para las Víctimas, como representación del aporte al mínimo vital y en reconocimiento a la etapa de emergencia manifiesta ocasionada por el desplazamiento. Para los efectos del presente informe, se entenderá que la colocación de recursos se realizó “en tiempos” si se efectuó dentro de los tres meses

posteriores a la inclusión, y “por fuera de tiempos” si la colocación se hizo en un término superior al mencionado.

En este sentido, para la vigencia 2017 se identificó que del total de víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado 106.199 personas a diciembre de 2017 correspondientes a 35.117 hogares, se encontraban dentro del primer año desde la ocurrencia del hecho. De estas personas, 104.643 pudieron ser plenamente identificados, los 1.556 restantes presentan inconsistencias en sus documentos de identidad, es decir, aparecen como indocumentados, sin información de tipo de número de documento o documentos errados. De las 104.643 víctimas identificadas, 80.770 fueron atendidas con colocación de atención humanitaria por parte de la Unidad para las Víctimas, lo cual para el indicador equivale a un cumplimiento del 77%.

Frente a la vigencia 2017, es relevante precisar que hubo disminución del 53% en el universo de personas que declararon y solicitaron inclusión por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, comparando el universo con la vigencia 2016. Para la vigencia 2017 la Unidad para las Víctimas entregó ayuda humanitaria de emergencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en el primer año con una efectividad del 82%.

Gráfico 3 Atención humanitaria primer año descripción personas y hogares comparación vigencias 2016-2017



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

Del total de personas que fueron atendidas con giros de atención humanitaria, 61.582 fueron atendidas por la ruta de primer año contemplada en el parágrafo 1 del Artículo 2.2.6.5.4.4. del Decreto 1084 de 2015, y 19.188 fueron atendidas por rutas protocolizadas de atención que maneja la Unidad para las Víctimas.

Es importante anotar que con el fin de garantizar la entrega de la atención humanitaria, y brindar una respuesta efectiva, oportuna y de fondo a las víctimas, la Unidad para las Víctimas, a través de la circular interna 001 de 2017, estableció una ruta de trámite especial -RTE, para atender los casos de aquellas víctimas que por



inconvenientes operativos y técnicos de acreditación o identificación no son viables por las rutas de identificación de carencias o de primer año, pero que son víctimas y cumplen con los requisitos para recibir la atención. Esta ruta de trámite especial consiste en la entrega de un giro de atención humanitaria vigente por cuatro meses, tiempo en el cual la entidad adelanta las acciones para que el hogar sea atendido por la ruta que le corresponda y se le entregue la respuesta de atención humanitaria para un año.

De igual manera, se encuentran las rutas de identificación de carencias, a través de la cual se atienden a las víctimas que cuentan con una medición efectiva, mientras se viabiliza la ruta de primer año y la ruta de nuevos incluidos a través de la cual se atienden aquellas víctimas que quedan incluidos en el RUV, pero que la fecha del hecho es superior a 12 meses.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presentan las cifras de atención por las diferentes rutas mencionadas:

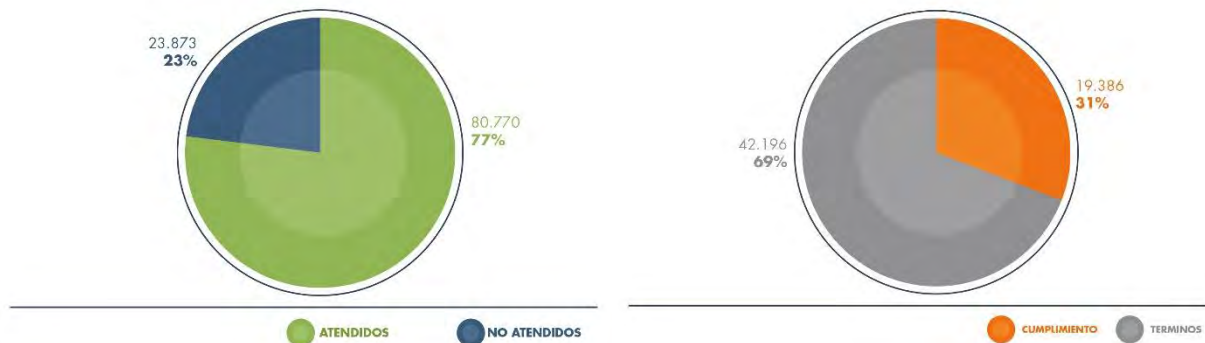
*Tabla 1 Descripción de rutas de atención solicitudes de Atención Humanitaria durante el primer año Vigencia 2017.*

<b>RUTA</b>	<b>VÍCTIMAS ATENDIDAS</b>
Primer año	61.582
Casos especiales RTE	13.342
Identificación de Carencias	5.635
Nuevos Incluidos	211
<b>Total general</b>	<b>80.770</b>

Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017, Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

De otra parte, es pertinente anotar que de las 61.582 víctimas atendidas por la ruta de primer año, a 42.196 víctimas, correspondiente al 69% de la población, se les realizó la colocación dentro de los tres meses posteriores a la inclusión, es decir, fueron atendidas en “términos”, mientras que a 19.386 víctimas, que corresponde al 31%, se les realizó el giro en un tiempo superior al establecido o en primer trimestre de la vigencia 2018.

Gráfico 4 Atención humanitaria en primer año entregada en términos y en cumplimiento Vigencia 2017.



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017, Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

Los 23.873 restantes corresponden a personas que no pudieron ser atendidas ni por la ruta normal de primer año ni por la ruta de trámite especial dentro de la vigencia 2017 debido a la existencia de variables como:

- La inclusión fue realizada durante los últimos meses de 2017 y por temas presupuestales fue atendida en vigencia 2018 (posterior al primer trimestre).
- Que el hogar esté siendo atendido por el mismo hecho victimizante por alguna de las estrategias de la Unidad para las Víctimas (Atención humanitaria en especie, atención por subsidiariedad) en cuyos casos se debe esperar a que termine la vigencia de la ayuda que el hogar esté recibiendo para proceder a realizar el giro.
- Que presenten inconsistencia en la información de identificación (cédulas inexistentes, doble cedula, persona fallecida, etc.), en cuyos casos se debe esperar a que se subsane esta inconsistencia directamente con la Registraduría para realizar el giro.

Finalmente, en relación con la superación del ECI acuerdo con lo establecido en el Auto 373 de 2016, para el indicador de subsistencia mínima para la población dentro del primer año desde la ocurrencia del desplazamiento forzado, se debe evidenciar que el 100% de la población en este rango temporal reciba la atención humanitaria en la vigencia reportada. Para el año 2017 el cumplimiento se situó en el 77 %, que constituye un reto para la Unidad en referencia a la mejora de los procesos y procedimientos existentes y en la articulación con otras entidades, para que se garantice la atención humanitaria a la totalidad de población en esta fase de emergencia.

### 1.1.2.3 Subsistencia Mínima – Vulnerabilidades Altas (Umbral 100%)

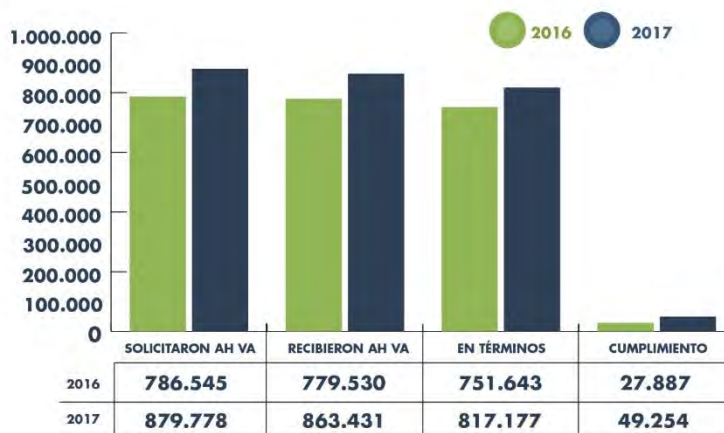
**Indicador:** Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificadas con vulnerabilidades altas que recibieron Atención Humanitaria dentro de los tres meses siguientes de la solicitud/Número de personas víctimas de desplazamiento

forzado identificadas con vulnerabilidades altas que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año.

Este indicador mide la proporción de la población víctima incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, que realizaron una solicitud de Atención Humanitaria a la Unidad para las Víctimas y bajo el marco de lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, se identificaron con carencias extremas en alguno de los componentes de la subsistencia mínima, respecto de los que efectivamente la recibieron.

En este sentido, la Unidad para las Víctimas luego de adelantar el procedimiento de identificación de carencias en los componentes de la Subsistencia Mínima, a las víctimas que solicitaron atención humanitaria, durante el año 2017, se evidenció que 879.778 personas presentaron una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad en al menos uno de los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación de la subsistencia mínima. De ellos a 863.431 se les realizó la colocación de la atención humanitaria, presentado un cumplimiento del 98,14% del indicador.

Gráfico 5 Comportamiento de las solicitudes de atención humanitaria por vulnerabilidades altas 2016-2017.



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017, Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

Teniendo en cuenta la vigencia 2016, se evidencia un aumento de 93.233 solicitudes (11,9% en términos porcentuales) con vulnerabilidad alta. Sin embargo, respecto a la vigencia anterior, la Unidad mejoró su capacidad de respuesta frente a la necesidad de colocación de la atención a la población desplazada, logrando umbrales sostenidos de atención y colocación de 98% durante las dos vigencias, teniendo en cuenta las atención que se realizaron en términos (dentro de los tres primeros meses posteriores a la solicitud) y en cumplimiento (solicitudes que excedieron los tres meses, posteriores a la solicitud, pero que finalmente fueron atendidas durante la vigencia).

Gráfico 6 Distribución de atención humanitaria por vulnerabilidades altas referente a la atención en términos, cumplimiento e inconsistencias - Vigencia 2017.



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017, Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

Del total de 879.778 personas catalogadas con una vulnerabilidad alta durante 2017, a 814.177, que corresponde al 92,5% se les realizó la colocación del giro de atención humanitaria en tiempos, es decir dentro de los 3 meses siguientes al recibo de la solicitud, mientras que a 49.254, que equivale al 5,6% de las víctimas, se les realizó colocación en un término superior al establecido, esta situación se presenta por los siguientes factores:

- Novedades de identificación, datos de ubicación actuales, fallecimientos, entre otros al momento del pago,
- La solicitud ingresó en los últimos meses de 2017 y fue atendida con atención humanitaria en vigencia 2018, y
- La víctima está siendo atendida por otra estrategia de atención como entrega en especie, caso en el cual se debe esperar a que termine la vigencia de esa atención para realizar el giro de Atención Humanitaria.

Finalmente, el 1,9% corresponde a casos de víctimas que presentaron inconsistencias en la información de identificación por lo cual no fue posible realizar el giro de atención humanitaria.

Frente al umbral de superación del ECI propuesto por la Corte Constitucional, el cual es de 100% para víctimas con vulnerabilidades altas, el acceso al componente para esta población durante la vigencia 2017 fue del 98,1%, lo cual evidencia el alto nivel de compromiso por parte de la Unidad para la atención de las víctimas con mayor grado de vulnerabilidad, logrando en los dos últimos años ajustar los procedimientos y focalizar los recursos hacia las víctimas que más lo necesitan.

#### 1.1.2.4 Subsistencia Mínima – Vulnerabilidades Bajas (Umbral 70%)

**Indicador:** Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificadas con vulnerabilidades bajas que recibieron Atención Humanitaria dentro de los tres meses siguientes de la solicitud /Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificadas con vulnerabilidades bajas que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año.

Este indicador mide la proporción de la población víctima incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que realizaron una solicitud de Atención Humanitaria a la Unidad para las Víctimas y, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas y demográficas, se identificaron con carencias diferentes a una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, respecto de aquellos que efectivamente la recibieron.

Con relación al cumplimiento del indicador, la Corte Constitucional, en el Auto 373 de 2016, estableció un umbral de cumplimiento del 70% para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional frente a este particular.

Ahora bien, una vez realizado el procedimiento de identificación de carencias a las víctimas que solicitaron atención humanitaria en los componentes de Subsistencia Mínima se estableció que 441.280 personas presentaron carencias graves o leves en al menos uno de los componentes de alojamiento temporal o alimentación de la subsistencia mínima durante el año 2017, sin evidenciar características de extrema urgencia y vulnerabilidad. De este universo, la Unidad para las Víctimas realizó la colocación de atención humanitaria a 425.375 personas, mostrando un cumplimiento del indicador del 96,4%.

Entonces, dado lo anterior y con respecto a este indicador, para la vigencia 2017, el Gobierno Nacional cumplió el umbral establecido por la Corte Constitucional, al reportar un cumplimiento del 96,4%; presenta, inclusive, un resultado del 26,4% por encima del umbral.

Se presenta a continuación una explicación más detallada del resultado obtenido. De igual manera que en el indicador anterior, y para los fines del presente informe, se entiende la colocación en tiempos de la atención humanitaria cuando ésta se materializa dentro de los tres meses posteriores al recibo de la solicitud, y en cumplimiento cuando la Unidad para las Víctimas entrega la atención humanitaria posterior a los tres meses de la solicitud inicial.

Del universo de 425.375 víctimas plenamente identificadas con vulnerabilidades bajas a quienes efectivamente se les hizo colocación de atención humanitaria<sup>72</sup>, el Gobierno Nacional le entregó atención humanitaria en términos a 374.354, correspondiente al 84,8%. Adicionalmente, a 51.021 personas, equivalente al 11,6%, se les entregó en los meses posteriores a los tres meses de haber realizado la

<sup>72</sup> La colocación de atención humanitaria es entendida por la Unidad para las Víctimas como: el envío de los giros de atención humanitaria al operador bancaria para su disposición.



solicitud. Respecto al universo restante, se efectuó entrega de la ayuda posterior a la superación de inconsistencias tales como problemas de identificación, datos de ubicación y datos de contacto.

Gráfica 7 Vulnerabilidades bajas: "en términos" – "cumplimiento parcial"



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017, Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

En cuanto al enfoque diferencial étnico, del universo de 374.354 personas a quienes se les hizo colocación de atención humanitaria en términos, el 10,1% declara pertenencia a alguna étnica, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 2 Enfoque diferencial – atención humanitaria, "en términos".

ETNIA	No. PERSONAS
Afrodescendientes	29.433
Indígenas	7.431
Rrom	696
Raizales	218
Palenqueros	63

Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

Por su parte, con respecto al enfoque diferencial étnico, del universo de 51.021 de personas a quienes se les hizo colocación de atención humanitaria con cumplimiento parcial, el 13,9% declara pertenencia a alguna étnica, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 3 Enfoque diferencial – atención humanitaria con cumplimiento parcial

ETNIA	No. PERSONAS
Afrodescendientes	5.801
Indígenas	1.153

Rrom	93
Raizales	25
Palenqueros	5

Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

Comparando el comportamiento del indicador entre 2016 y 2017, en el primer periodo el universo fue de 700.661 personas, mientras que para el año 2017 se evidencia una reducción de 259.453 personas, reportando 425.375 víctimas a quienes se les hizo colocación de atención humanitaria. En ambas vigencias la Unidad para las Víctimas reportó un cumplimiento significativamente alto del indicador: 99.9 % en 2016 y 96.4% en 2017. Lo anterior puede entenderse como muestra de la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, la cual ha construido sus procesos de gestión para responder con eficiencia a las necesidades, independientemente del universo a atender.

## 1.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 1.2.1 Ayuda Humanitaria Inmediata

#### 1.2.1.1 Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria inmediata

##### A. El Sistema de Corresponsabilidad como articulador de la oferta pública en materia de ayuda humanitaria

La estrategia de corresponsabilidad como se menciona en el apartado de coordinación nación territorio es un modelo de gestión pública que busca articular las acciones de los tres niveles de gobierno para la implementación de la política pública de víctimas, a través de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De manera tal que, los municipios reportan las necesidades que tienen en materia de ayuda y atención humanitaria inmediata -AHI, a través de la herramienta Tablero PAT, y así cada nivel de gobierno con base en esta información, se compromete a apoyar la garantía de este derecho de la población víctima.

Por su parte, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2460 de 2015<sup>73</sup> se desarrolló el modelo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad, en el que se contempla la creación de un indicador de subsidiariedad que permite medir los resultados en la implementación de la estrategia, particularmente en lo relacionado con la aplicación este principio. Este indicador tiene como objetivo medir el comportamiento del principio de subsidiariedad en materia de AHI, brindado desde

<sup>73</sup> El Decreto 2460 de 2015, reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”

la Nación hacia los municipios, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad existente entre los niveles de gobierno, para la garantía de este derecho de la población víctima del conflicto armado.

La medición se realizó a los municipios que requirieron apoyo en AHI durante la vigencia, con el propósito de establecer la cobertura del apoyo subsidiario brindado desde la Nación hacia los municipios. Para el cálculo del índice se tuvo en cuenta dos momentos:

### **i) Exante**

Hace referencia al estudio de focalización que realizó la Unidad para las Víctimas en la vigencia anterior, donde se identificaron los municipios que serían apoyados en la siguiente vigencia (periodo del presente informe). Este estudio tiene el objetivo de planificar la entrega del apoyo subsidiario para la AHI, cuyo resultado, corresponde al estudio realizado en 2016 para focalizar a los municipios que serían apoyados en 2017. Para ello, se tuvo en cuenta a aquellos municipios que en los últimos tres años tuvieran un promedio de declaraciones mayor o igual a 40 y con un indicador de capacidad territorial medio o bajo.<sup>74</sup>

### **ii) Expost**

Se identifican aquellos municipios que al finalizar la vigencia cumplieron con los criterios definidos en el estudio de focalización, pero que al momento del estudio en 2016 no habían sido focalizados para el apoyo subsidiario. En concreto, son los municipios que en 2017 efectivamente tuvieron al menos 40 declaraciones con un máximo de tres meses entre la fecha de la declaración y la de ocurrencia del hecho victimizante, y con capacidad territorial media o baja.

Como resultado, de acuerdo con la metodología descrita, se tiene que:

Exante 189 municipios cumplieron con los criterios para ser focalizados y recibir el apoyo subsidiario para la entrega de atención humanitaria.

Expost, un total de 136 municipios cumplieron los criterios para recibir dicho apoyo.

216 municipios formalizaron con la Unidad para las Víctimas el apoyo subsidiario; de estos solo el 57.4% (124 municipios) utilizaron el apoyo subsidiario, argumentando insuficiencia técnica, administrativa y financiera. Los municipios restantes no solicitaron este apoyo ante la Unidad a razón que solventaron las necesidades más apremiantes de esta población con recursos propios.

De estos resultados, se puede interpretar que hubo un apoyo adecuado a los municipios que habían sido focalizados para el apoyo subsidiario en la vigencia anterior. Sin embargo, también se puede interpretar que los municipios focalizados

---

<sup>74</sup>Anexo No. 1 del presente capítulo: "Estudio de focalización a entidades territoriales para brindarles apoyo subsidiario en ayuda humanitaria-AHÍ".

no necesariamente requirieron el apoyo expost, motivo por el cual, el indicador finalmente no tiene un resultado positivo. Por su parte, hubo 108 municipios que cumplieron con los requisitos expost, y que no fueron candidatos para recibir apoyo subsidiario por no cumplir con los criterios de focalización exante.

Esta problemática es un resultado de la dificultad para predecir la dinámica del conflicto, de manera que se focalice con total precisión qué municipios requerirán apoyo subsidiario. Adicionalmente, resulta necesario hacer más partícipe a las gobernaciones en la medición teniendo en cuenta que éstas también vienen brindando apoyo subsidiario en AHI a sus municipios, mientras se fortalece la articulación con el nivel nacional y se aplican las reglamentaciones departamentales de corresponsabilidad, expedidas entre 2016 y 2017. En razón a esto, la Unidad para las Víctimas para la vigencia 2018, flexibilizó el proceso de formalización partiendo de mesas de trabajo con gobernaciones con la finalidad de involucrar su apoyo subsidiario en favor de los municipios y las víctimas.

### iii) Asistencia Técnica Departamental (Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata)

Desde la implementación de la estrategia de corresponsabilidad en subsidiariedad, para la entrega de la AHI, ha mejorado la coordinación y comunicación entre las entidades territoriales, departamentales y municipales, quienes, a partir de la identificación de la capacidad de respuesta local frente a las emergencias humanitarias presentadas, determinan la solicitud del apoyo subsidiario en los componentes de alojamiento y alimentación.

En concordancia con lo evidenciado por la Corte Constitucional<sup>75</sup>, la Unidad para las Víctimas programó con las gobernaciones 29 visitas, bajo el esquema de Asistencia Técnica Departamental, con el fin de identificar las dificultades en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad enfocada en el apoyo subsidiario a los municipios de cada jurisdicción; a partir de dicho ejercicio, se lograron ajustar los criterios de focalización municipal, características de acceso al apoyo y necesidades locales para la atención; lo cual permitió establecer las necesidades reales más apremiantes, desde la perspectiva de cada departamento y su dinámica del conflicto.

Tabla 4 Asistencia Técnica Departamental – Estrategia de Corresponsabilidad (Subsidiariedad)

ASISTENCIA TÉCNICA	
DEPARTAMENTO	FECHA
CESAR	MAYO
LA GUAJIRA	MAYO
MAGDALENA	MAYO
ATLÁNTICO	MAYO

<sup>75</sup> Auto 373 del 23 de agosto de 2016. Evaluación de los avances, estancamientos y/o retrocesos en la protección y atención a la población desplazada por la violencia generalizada y el conflicto armado, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011; 2. PARTE ESPECIAL. Componentes de la política pública; .2.3. Componentes que requieren importantes avances para lograr el GED; 2.3.2.1. Ayuda humanitaria inmediata

ASISTENCIA TÉCNICA	
BOLIVAR	MAYO
SUCRE	MAYO
CUNDINAMARCA	AGOSTO
BOYACA	AGOSTO
TOLIMA	JUNIO
ANTIOQUIA	MAYO
CORDOBA	MAYO
CHOCO	JUNIO
VALLE DEL CAUCA	MAYO
CAUCA	MAYO
NARIÑO	JULIO, OCTUBRE
CALDAS	MAYO
QUINDIO	MAYO, JULIO
RISARALDA	MAYO
CAQUETA	JULIO
HUILA	JUNIO
NORTE DE SANTANDER	JUNIO
ARAUCA	JUNIO
SANTANDER	JUNIO
META	JUNIO
VICHADA	JULIO
GUAVIARE	JUNIO
GUAINIA	JULIO
CASANARE	JULIO
AMAZONAS	AGOSTO

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias - SPAE

Resultado de este trabajo, en coordinación con las administraciones departamentales, la Unidad para las Víctimas estableció mecanismos que permiten focalizar los municipios que presentan necesidades de apoyo temporal a sus obligaciones de ley, esto como garantía de la subsistencia mínima a hogares que requieren la AHI, priorizando aquellos que presentan incapacidad administrativa, financiera y técnica, como también, los que se encuentran en categoría 5 y 6 según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994,<sup>76</sup> o que hacen parte de acuerdos de restructuración bajo la Ley 550 de 1999 y que presentan crisis humanitarias recurrentes.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

<sup>77</sup> Ley 550 de 1999 "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley".



De otro lado, y con la finalidad de fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios y gobernaciones a las emergencias humanitarias y en relación con los planes de contingencia, la Unidad para las Víctimas hizo énfasis en la importancia de dar cubrimiento a los componentes de ayuda y atención humanitaria descritos en la guía metodológica para la formulación de planes de contingencia.<sup>78</sup>

Dicha estrategia fue documentada, con la intención de comprometer recursos, estrategias, componentes, tiempos, labores de alistamiento y rutas de atención, para que coordinadamente se atiendan las víctimas que por sus condiciones de vulnerabilidad acentuada requieran la ayuda. Lo anterior, generó el compromiso con las entidades departamentales de asumir el rol corresponsable y complementario y de apoyo subsidiario con las entidades municipales en los componentes de atención (alimentos, aseo, elementos de aseo, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia y transporte de emergencia).

## **B. Procedimiento de activación del mecanismo de subsidiariedad**

La activación de la formalización de la subsidiariedad para el 2017, da inicio entre los meses de marzo y abril con los mecanismos dispuestos por la entidad; las demoras en los trámites de solicitud por parte de las entidades territoriales radicaron en los retrasos para el envío y legalización de los requisitos mínimos descritos en la Resolución No. 271 de 2014. Cabe anotar que, las demoras para la activación de los mecanismos también corresponden a las pautas que el ente territorial determinó frente a la demanda de solicitudes de AHI.

A partir de la revisión de la información diligenciada por las entidades territoriales en el Tablero PAT<sup>79</sup> para los componentes de subsistencia mínima, la Unidad para las Víctimas, con el fin de superar las demoras para la activación del apoyo subsidiario a entidades territoriales, adelantó:

- Estudio de focalización vigencia 2017. Es importante resaltar que el estudio de focalización finalizó de manera temprana en el mes de diciembre de 2016, con la finalidad de activar el mecanismo de apoyo y acceso a este, de manera oportuna.
- Ejercicio de comunicación y disposición presupuestal a las entidades territoriales en enero de 2017.
- Simplificación de requisitos mínimos para la formalización del apoyo subsidiario.
- Aprobación temprana para iniciar la implementación del apoyo subsidiario.

<sup>78</sup> Ver. Anexo No. 2 del presente capítulo: "Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia 2017".

<sup>79</sup> Planes de Acción Territorial (Tablero PAT): Es la herramienta de planeación que permitirá a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Lo anterior, partiendo de: i) la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) desde cada nivel de gobierno, y ii) la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros). De igual manera, es el instrumento para la definición de compromisos por cada nivel de gobierno, la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y el ajuste del Plan de Acción Territorial- PAT, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 1º del artículo 2.2.8.3.1 del decreto 1084 de 20156. Ver página web (vía internet) <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/planes-de-acci%C3%B3n-territorial-pat/273>

La Unidad para las Víctimas, a partir de la formalización del apoyo, y de acuerdo con los procedimientos establecidos y comunicados, atiende las solicitudes de AHI que remiten las entidades territoriales, para gestionar recursos de acuerdo con las necesidades evidenciadas y los requerimientos de apoyo.

De la manera antes indicada, se garantiza la disponibilidad de recursos de subsidiariedad para los municipios focalizados con los mecanismos de atención dispuestos.

De tal manera que, una vez se logra la formalización de los municipios, se da un aval para tramitar solicitudes de AHI, a través de los mecanismos elegidos por las entidades territoriales y que para cada situación de emergencia humanitaria sean los más expeditos.

#### **i) Tiempos de respuesta cuando se activa el mecanismo de subsidiariedad**

Una vez se concreta la focalización y la formalización del apoyo subsidiario con el lleno total de requisitos por parte de la entidad territorial municipal, la Unidad para las Víctimas, previa verificación de los requerimientos y adjuntos de la solicitud de apoyo subsidiario en AHI, informa a la entidad territorial con copia a los enlaces de la Dirección Territorial de la Unidad y del nivel Departamental, la aprobación, devolución o rechazo del requerimiento en un tiempo no mayor a dos (2) días hábiles posteriores a recibir la solicitud por parte de la entidad territorial.

En los casos donde se realice una devolución electrónica de la solicitud a la administración municipal por alguna inconsistencia en el trámite, esta debe ser subsanada en el menor tiempo posible por parte del enlace y el responsable municipal, y de la misma forma, debe informar a la Dirección Territorial de la Unidad y a la Gobernación de su jurisdicción, por medio de correo electrónico, evidenciando así la trazabilidad de la solicitud, con lo que se garantiza un trámite ágil y oportuno.

La comunicación de colocación de ayuda se realiza cuando el proceso de acreditación finaliza con éxito, e inmediatamente es comunicado a las entidades territoriales para la difusión a los hogares víctimas que fueron beneficiados.

#### **ii) Acciones adelantadas para superar las dificultades de las entidades territoriales para gestionar los recursos y garantizar la entrega de las ayudas facilitadas en el marco de ese mecanismo**

Los municipios describen sus necesidades en la herramienta tablero PAT, y a partir de ello, las entidades de orden departamental y nacional focalizan sus recursos basados en las necesidades evidencias y la estrategia de corresponsabilidad.

Es importante enunciar que, de las experiencias y aprendizajes dejados con base a la utilización de la información del tablero PAT y las recomendaciones de la Corte frente a la gestión de los recursos, bajo el principio de subsidiariedad, se modificó el procedimiento con los departamentos de cara a la focalización de los municipios, y

con ello, se mejora la cobertura territorial para un mayor cubrimiento de las necesidades de las entidades territoriales en relación con la estrategia de corresponsabilidad, para atender la inmediatez en los componentes de alojamiento y alimentación.<sup>80</sup>

La modificación del procedimiento está orientado a unificar criterios de focalización de municipios, en agregación por departamento, que determinan:

- Priorización municipal de acuerdo con la intensificación del conflicto o necesidades excepcionales de apoyo, coordinado mediante mesas de negociación departamentales, donde se establece la ruta de atención única entre los municipios y los dos niveles de gobierno superior.
- Formalización rápida de requisitos mínimos, por medio de formatos tipo (Racionalización de trámites).
- Asignación de techos presupuestales - agregación por departamento- (Bolsa agotable), para atender las solicitudes de AHI por cada uno de los municipios de acuerdo con la dinámica presentada y necesidad de apoyo.
- Aumento de la cobertura municipal, teniendo en cuenta que podrán acceder al apoyo subsidiario los 1.102 municipios de Colombia.
- Coordinación directa con la administración departamental para establecer la estrategia de corresponsabilidad para el apoyo subsidiario y concurrente de los municipios de cada jurisdicción, atendiendo a las dinámicas particulares de cada región.

### **C. Acompañamiento a las entidades territoriales dentro del mecanismo**

#### **i) Cómo opera el acompañamiento a los municipios más allá de la asistencia técnica**

El acompañamiento a las entidades territoriales para la implementación de la estrategia de corresponsabilidad, bajo el principio de subsidiariedad para la AHI, es un ejercicio permanente de información y retroalimentación, que facilita la gestión del recurso ante cada emergencia humanitaria que lo requiera, sea individual o masiva, y a su vez, es articulado con los procesos de asistencia técnica para la formulación o actualización de los planes de contingencia municipales y departamentales de acuerdo con la guía metodológica diseñada para ello, y como parte de los componentes de atención en la inmediatez.

---

<sup>80</sup> Auto 373 del 23 de agosto de 2016. Evaluación de los avances, estancamientos y/o retrocesos en la protección y atención a la población desplazada por la violencia generalizada y el conflicto armado, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011; 2. PARTE ESPECIAL. Componentes de la política pública; .2.3. Componentes que requieren importantes avances para lograr el GED; 2.3.2.1. Ayuda humanitaria inmediata.

**ii) Medidas adoptadas para superar la imposibilidad de las entidades territoriales para garantizar la continuidad de la entrega de la ayuda inmediata mientras se surten los trámites para la valoración y la notificación de las decisiones de inclusión en el RUV**

Una de las medidas adoptadas por la Unidad para las Víctimas, para atender las necesidades de ayuda humanitaria inmediata y ante las posibles demoras en los procesos de valoración, fue permitir el cubrimiento de las necesidades de la población, por medio de solicitudes de apoyo hasta por dos meses, sin importar el hecho victimizante.

**iii) Alternativas planteadas para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone**

**a. Alternativa de apoyo directo mediante oficio - Entidades Territoriales**

La Unidad para las Víctimas, en evidencia del aumento del número de municipios que se apoyaron subsidiariamente para la entrega de la AHI, en especial los que presentan menor capacidad técnica, administrativa y financiera, planteó alternativas de apoyo a municipios que no dispusieron de recursos o que los agotaron; para ello, estableció una alternativa de apoyo directo mediante oficio, argumentando solicitud excepcional de apoyo, y menor capacidad financiera para ejercer sus funciones de ley, así las cosas, esta Entidad atendió el 100% de las solicitudes de apoyo para la entrega de la AHI, con la descripción anterior, lo cual, garantizó el cubrimiento del apoyo subsidiario de acuerdo a las necesidades de los municipios, tanto de forma masiva, como de forma individual.

Así mismo, la Unidad para las Víctimas dispone con el Ministerio del Interior, de la herramienta de planificación (Tablero PAT), que facilita a cualquier entidad territorial la identificación de necesidades para la entrega de la AHI y de apoyo subsidiario, lo anterior, determina la mejor manera en que se coordinan los tres niveles de gobierno o Entes Territoriales frente a la responsabilidad de ley.

**iv) Acciones de la Unidad para las Víctimas, para evitar que en el mecanismo de subsidiaridad se generen demoras en la entrega de ayuda humanitaria inmediata, así como la superación de barreras y dificultades que presentan algunas entidades territoriales en relación con los recursos y la entrega de las ayudas facilitadas en el mecanismo**

La Unidad para las Víctimas, dentro de sus competencias, lideró acciones tendientes en apoyar a las entidades territoriales en relación con las solicitudes de Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata, con el fin de que estas sean más ágiles y no presenten barreras en su implementación. Para ello se dispuso de las siguientes actividades:

- Actualización 2017 y 2018 de la herramienta “Guía para la Ejecución del Apoyo Subsidiario a Entidades Territoriales en AHI”,<sup>81</sup> la cual, hace referencia a la manera más ágil y dinámica para realizar las solicitudes de AHI, así como las características que deben tener los hogares víctimas para que puedan acceder, tiempos para realizar la respectiva verificación de datos, e información puntual de la ruta para la comunicación y entrega de las ayudas.

Para los meses comprendidos (febrero–abril 2017 y enero – mayo 2018), la Unidad para las Víctimas socializó con las entidades territoriales municipales dicha guía la cual, es un insumo primordial para comprender la funcionalidad y etapas del proceso del apoyo subsidiario.

- Proporcionar las herramientas técnicas a las entidades territoriales, con el fin de apoderar al territorio en la obligación establecida en la ley para el apoyo subsidiario y la entrega de la AHI, por lo tanto, se gestionó capacitación a los funcionarios de las direcciones territoriales en el manejo de todas las herramientas dispuestas para llevar a cabo la operatividad del proceso, replicando estos a los enlaces de víctimas de las alcaldías.

Cabe resaltar que, la entidad cuenta con profesionales que hacen presencia en el territorio, los cuales brindan acompañamiento y asesoría técnica permanente a las alcaldías y gobernaciones en los temas referentes a la AHI.

**v) Procedimientos, esquemas y resultados que eviten que los recursos enviados por la Unidad para las Víctimas a las entidades territoriales sean devueltos porque la entidad territorial no concurre a recibir la ayuda humanitaria, en particular cuando se tiene conocimiento de las necesidades apremiantes y persistentes de la comunidad llamada a recibirla**

Dentro de los compromisos asumidos por las entidades territoriales, derivados de la competencia establecida en la Resolución No. 1249 de 2016 (Capítulo V artículo 20 literal d), para el trámite del apoyo humanitario en subsidiariedad, se encuentra la optimización de los recursos y el debido acompañamiento a las víctimas para el cobro del beneficio ante el operador bancario de la Unidad.<sup>82</sup>

La Unidad para las Víctimas coadyuvó a las entidades territoriales en la notificación de cada uno de los hogares para que accedan a la Ayuda y a la AHI, por medio de ejercicios de comunicación permanente a través del procedimiento “Servicio al Ciudadano”, y bajo las estrategias del canal telefónico y virtual. Lo anterior, con el fin de que cada uno de los hogares que cuenten con colocación de giro, puedan

<sup>81</sup> Anexo No. 3 del presente capítulo: “Guía para la ejecución del apoyo subsidiario a entidades territoriales en ayuda o atención humanitaria inmediata-AHI”.

<sup>82</sup> Resolución No. 1249 de 2016 (Capítulo V artículo 20 literal d), señala que la entidad territorial será la encargada de convocar a la población destinada a la Ayuda o Atención Humanitaria Inmediata por los medios idóneos y de esta forma, hacer seguimiento a la misma con el fin de garantizar que estos hogares acudan al cobro, teniendo en cuenta los plazos establecidos por la entidad bancaria, con el fin de prevenir la devolución de los giros.



acercarse a realizar el cobro de la ayuda dentro del tiempo de disponibilidad para cobro y no sean reintegrados.

Igualmente, el seguimiento a las ejecuciones presupuestales permite la redistribución de los recursos a aquellas entidades territoriales que presentan mayores emergencias humanitarias.

**vi) Superación de barreras formales y/o por falta de concurrencia que impida a las entidades territoriales entregar la ayuda humanitaria inmediata, en particular cuando la entidad no tiene la voluntad o no cuenta con los presupuestos de normalidad que la activación del mecanismo de subsidiaridad supone, y además se tiene el conocimiento por parte de la Unidad para las Víctimas, que existen necesidades apremiantes y persistentes por parte de la comunidad**

La Unidad para las Víctimas con el fin de superar las barreras formales y/o por falta de concurrencia que impidió a las entidades territoriales entregar la ayuda y atención humanitaria inmediata o la atención de eventos de tipo masivo, realizó lo siguiente:

#### **a. Asistencia Técnica en la Formulación de Planes de Contingencia.**

El plan de contingencia, es una herramienta orientada a brindar una mayor capacidad de respuesta institucional con el propósito de preparar al ente territorial para atender en la inmediatez a las víctimas del conflicto, dicho documento se encuentra articulado con el Plan de Acción Territorial el cual, incorpora todos los componentes de Prevención y Asistencia necesarios para que concurrentemente las instituciones del SNARIV puedan atender las emergencias y la entrega de la ayuda humanitaria inmediata.

La efectividad del plan de contingencia se verá reflejada en las decisiones tomadas frente a la prevención urgente, con el fin de identificar las acciones y responsabilidades de cada institución competente. En el plan de contingencia se encuentran establecidas las rutas específicas de atención de cualquier hecho victimizante para que en un evento de tipo masivo / individual, la entrega de la AHI sea efectiva.

Con el fin de corregir los problemas identificados al momento de activar las rutas del plan de contingencia, se ha brindado de manera permanente asistencia técnica para la actualización que se debe realizar una vez por año identificando las falencias y los puntos a favor. Esto se hace mediante las recomendaciones que la Unidad le hace a cada uno de los planes de contingencia.

#### **b. Atención de eventos por desplazamiento forzado de tipo masivo.**

Con el fin de garantizar la acción conjunta de las entidades estatales con competencia en brindar respuestas adecuadas para atender las situaciones de riesgo de las comunidades en los diferentes municipios, la Unidad para las Víctimas solicitó la activación del plan de contingencia de cada municipio e impulsó la convocatoria de las instancias de concreción de la Política de Atención y Reparación Integral de las

Víctimas en el orden territorial. Así mismo, acompañó la realización de misiones humanitarias que permitieron el ingreso a la zona en compañía de actores locales a la zona afectada por riesgo o emergencia humanitaria, de esta forma se logró acompañar a la población víctima y generar acciones de atención.

### c. Asistencia técnica

La unidad para las víctimas, bajo el ejercicio de asistencia técnica a las entidades de nivel departamental y municipal, articula la implementación de la Ley de Víctimas bajo los componentes descritos por esta (CONPES 3726, 2012), medidas que son socializadas e incorporadas en las decisiones territoriales para la activación de mecanismos que conlleven a una atención integral a las víctimas; para ello, la unidad mediante el ejercicio descrito, prepara, construye y mejora la capacidad territorial, para que corresponsablemente se articule y active las rutas necesarias para una efectiva atención y pronta respuesta humanitaria a las situaciones de riesgo.

## 1.2.2 Ayuda Humanitaria de Emergencia y Transición

### 1.2.2.1 El Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas

#### A. Los Centros Regionales, Enlaces de Asistencia, Puntos de Atención y Direcciones Territoriales

##### i) Avances en la implementación de Centros Regionales y Puntos de Atención

Durante la vigencia 2017 y hasta marzo 31 de 2018, se dio apertura a **9** puntos de atención y **4** centros regionales adicionales a los ya existentes,<sup>83</sup> llegando a **198** espacios de atención, tal como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

*Tabla 5. Puntos de Atención y Centros Regionales  
01 de enero de 2017 a 31 de marzo de 2018*

<b>AÑO</b>	<b>PUNTOS ATENCIÓN</b>	<b>CENTROS REGIONALES<sup>84</sup></b>	<b>TOTAL</b>
<b>2017</b>	161	24	185
<b>2018</b>	170	28	198

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

<sup>83</sup> Ver. Anexo No. 4 del presente capítulo: "Informe Estados de Cosas Inconstitucional 'Centros Regionales Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Estrategia para la Atención a las Víctimas' 2013 - 2018".

**ii) Designación de Enlaces de Asistencia en puntos de atención del territorio nacional**

Para garantizar una atención integral a las víctimas en todo el país, la Unidad para las Víctimas dispuso para el año 2017 de **202** enlaces de asistencia y **48** enlaces transversales que hacen presencia en 95 puntos de atención y 28 centros regionales, para un total de **250** enlaces distribuidos en 123 puntos diferentes de las 20 Direcciones Territoriales existentes para cubrir todo el territorio nacional. Estos servidores dispuestos para orientación y atención presencial de las víctimas en todo el país se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

*Tabla 6. Equipo de trabajo enlaces de asistencia y transversales en los puntos de atención y centros regionales a nivel nacional*

<b>DIRECCIÓN TERRITORIAL</b>	<b>ASISTENCIA</b>	<b>TRANSVERSAL</b>	<b>NÚMERO DE PUNTOS EN LOS QUE HACEN PRESENCIA</b>	<b>TOTAL, ENLACES</b>
ANTIOQUIA	26	9	20	35
ATLÁNTICO	10	2	4	12
BOLIVAR	10		4	10
CAQUETA Y HUILA	10	2	5	12
CAUCA	11		3	11
CENTRAL	27		13	27
CESAR Y GUAJIRA	14	3	6	17
CHOCO	4	2	3	6
CORDOBA	6		2	6
EJE CAFETERO	11		5	11
MAGDALENA	3		2	3
MAGDALENA MEDIO	3	9	10	12
META Y LLANOS ORIENTALES	16	3	7	19
NARIÑO	11		6	11
NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA	6	3	5	9
PUTUMAYO	2	4	5	6
SANTANDER	7	3	7	10
SUCRE	4		1	4
URABA	10	5	9	15
VALLE DEL CAUCA	11	3	6	14
<b>TOTAL, GENERAL</b>	<b>202</b>	<b>48</b>	<b>123</b>	<b>250</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Lo anterior, refleja un aumento en la cobertura respecto del año 2016, en el cual, se contaban con un total de 202 enlaces en 100 puntos de atención y centros regionales.

Adicionalmente, la Unidad dispone de 474 orientadores que hacen presencia en los 198 puntos de atención y centros regionales destinados para la atención a las víctimas

Es importante aclarar que, en los 75 lugares donde no hay presencia de enlaces de asistencia, se complementan con orientadores que se encargan de tomar las solicitudes de las víctimas, y orientarlas de acuerdo con su necesidad.

Específicamente para los municipios de Ocaña y San Calixto (Norte de Santander), Tierralta, Valencia y Puerto Libertador (Córdoba), Valledupar (Cesar), Bello (Antioquia) y municipios del Cauca referenciados en el auto 373 de 2016 como municipios con insuficiencia en los puntos de atención o insuficiencia de funcionarios<sup>85</sup>, se informa que la Unidad para las Víctimas hace presencia con 41 orientadores, los cuales, orientan y atienden a las víctimas de manera integral.

Tabla 7. Puntos de Atención Municipios Auto 373 de 2016

DIRECCIÓN TERRITORIAL	PUNTO DE ATENCIÓN	NUMERO DE ORIENTADORES
DIRECCION TERRITORIAL ANTIOQUIA	BELLO	3
DIRECCION TERRITORIAL CAUCA	CENTRO REGIONAL POPAYAN	6
	CENTRO REGIONAL SANTANDER DE QUILICHAO	1
	EL BORDO	2
	GUAPI	1
	LOPEZ DE MICAY	1
	TIMBIQUI	1
DIRECCION TERRITORIAL CESAR Y GUAJIRA	CENTRO REGIONAL VALLEDUPAR	16
DIRECCION TERRITORIAL CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR	1
	TIERRALTA	2
	VALENCIA	2
DIRECCION TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA	CENTRO REGIONAL OCAÑA	4
	SAN CALIXTO	1
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>41</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

<sup>85</sup> Dentro del auto 373 de 2016, se toma como referencia algunos municipios en lo que le Defensoría del Pueblo encontró insuficiencia en los puntos de atención: Dibulla (Guajira), en los municipios de Ocaña y San Calixto (Norte de Santander), en Tierralta, Valencia y Puerto Libertador (Córdoba), en Valledupar (Cesar). Y encontró, así mismo, insuficiencia de funcionarios y de los recursos necesarios para el funcionamiento de los puntos de atención, en Bello (Antioquia) y en el Cauca. Defensoría del Pueblo.

Además, la Unidad para las Víctimas cuenta con estrategias complementarias de jornadas de atención y ferias de servicio, para ampliar la cobertura y atender a las víctimas que se encuentran en aquellos lugares alejados, en los cuales no se cuenta con punto de atención. En 2017 y hasta el 31 de marzo de 2018 se adelantaron **1.028** jornadas o ferias de servicio, en las cuales, se atendieron a **163.216** solicitudes de **109.722** víctimas.

Tabla 8 Estrategias complementarias de atención presencial.  
Del 01 de enero de 2017 al 31 de marzo de 2018

JORNADAS DE ATENCIÓN			
Año	Jornadas	Solicitudes	Víctimas
2017	869	137.306	93.662
2018 (corte marzo 31)	159	25.910	16.060
<b>Total, General</b>	<b>1.028</b>	<b>163.216</b>	<b>109.722</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

### iii) Capacitación y Formación del personal de atención y orientación a las víctimas en puntos de atención y centros regionales del territorio nacional

En materia de formación, tanto los orientadores como los enlaces de asistencia y transversales, cuentan con capacitación permanente por parte del operador y de la Unidad para las Víctimas, a través de actividades de formación encaminadas a la actualización, mejoramiento y fortalecimiento de conocimientos de los colaboradores por medio de documentos de estudio (*presentaciones, banners informativos, manuales, formatos, refuerzos, notas informativas y procesos pedagógicos de capacitación en las modalidades virtual y presencial*), acorde con los lineamientos conceptuales y operativos dados por la Unidad para las Víctimas.

Dentro de las estrategias se encuentra:

- a. Estrategias de formación personal nuevo
- b. Estrategias de formación personal antiguo
- c. Estrategia de formación a enlaces municipales: La Unidad para las víctimas adelanta gestiones a través de las Direcciones Territoriales para articular procesos de formación y acompañamiento a funcionarios de las alcaldías y municipios

### iv) Capacidad en espacios físicos y personal en los puntos de atención y direcciones territoriales, para atender oportunamente a todas las personas, en términos de privacidad, confidencialidad y seguridad para adelantar el PAARI (Entrevista Única de Caracterización)

Cada uno de los orientadores y enlaces, en el desarrollo de sus funciones tanto en los puntos de atención, como en las jornadas móviles, cuentan con herramientas de



trabajo para brindar la atención adecuada a la víctima, como computadores portátiles, acceso a scanner e impresoras, y conectividad a internet, estos elementos se encuentran incluidos en las órdenes de compra No. 1188 de 2014 con el operador Millenium y No. 21770 de 2017 con el operador Interactivo.

Respecto, al espacio físico en cada uno de los puntos de atención y centros Regionales se cuenta con puestos individuales para brindar la atención, sin embargo, las condiciones dependen del lugar donde se encuentren ubicados, debido a que no todos los puntos cuentan con una infraestructura homogénea y las órdenes de compra mencionadas no contemplan adecuaciones físicas en los puntos de atención debido a que las mismas no son competencia de la Unidad para las Víctimas.

Se reitera respetuosamente, que la adecuación y mantenimiento de los puntos de atención les corresponde a las Administraciones Municipales, son ellos quienes tienen el deber de velar por que las instalaciones del Punto de Atención cuenten de manera permanente con las condiciones óptimas para prestar en favor de las víctimas, una atención eficaz, eficiente y oportuna. A su vez, si bien la Unidad para las Víctimas aporta recursos para el diseño, la construcción y adecuación de los Centros Regionales de Atención y Reparación a las víctimas, les corresponde a las entidades territoriales aportar en su funcionamiento y sostenibilidad.

Finalmente, respecto al proceso de atención y de construcción de la entrevista única, se informa que la Unidad para las Víctimas cuenta con protocolos en los cuales se establecen los lineamientos para garantizar la confidencialidad de la información. Así mismo, para garantizar la oportunidad en la atención, los enlaces cuentan con agendas, con fechas y horas específicas, lo que permite garantizar el cumplimiento en la atención a cada una de las víctimas que llegan al punto.

## **B. Sistemas de información y herramientas**

### **i) Avances en la adopción de sistemas de información y/o herramientas informáticas**

Tal como se reportó en el pasado informe, en relación con las falencias identificadas a los sistemas de información y herramientas tecnológicas, la Unidad para las Víctimas ha avanzado en la adecuación y fortalecimiento de la herramienta SGV, la cual, se encuentra en los puntos de atención para los orientadores, enlaces, profesionales encargados de la atención a víctimas y enlaces municipales, con el fin de facilitar el acceso a la información de las víctimas disminuyendo los tiempos de atención y optimizando las respuestas.

Esta herramienta permite sistematizar de manera integral las solicitudes de víctimas y ciudadanos atendidas por medio de los canales de atención Presencial, Telefónico y Virtual, y a su vez, brindar un mejor servicio en menor tiempo y un mayor control de la información debido a que cuenta con integración a diversas fuentes de información.

Durante la vigencia 2017 se implementaron los siguientes ajustes:

- Cruce de datos de contacto más actualizados.
- Nuevas integraciones con el componente de fuentes Externas, para el acceso a todos los sistemas de información involucrados en la Ruta de Atención.
- Implementación del componente de ubicación, ajuste y adecuación al Módulo de Jornadas.
- Captura de Entrevistas Únicas (preguntas, respuestas y validaciones), generación de la constancia de la Entrevista, cargue de soportes.
- Despliegue en pruebas del módulo de turnos de atención que está dirigido a prestar un mejor servicio en todos los puntos de atención donde hace presencia la entidad, al respecto de debe precisar que actualmente se encuentran en las pruebas de recorrido del mencionado nuevo módulo de turnos de atención con el fin de validar la aplicabilidad operativa y funcional y se espera desplegar en ambiente productivo aproximante para la vigencia 2018.

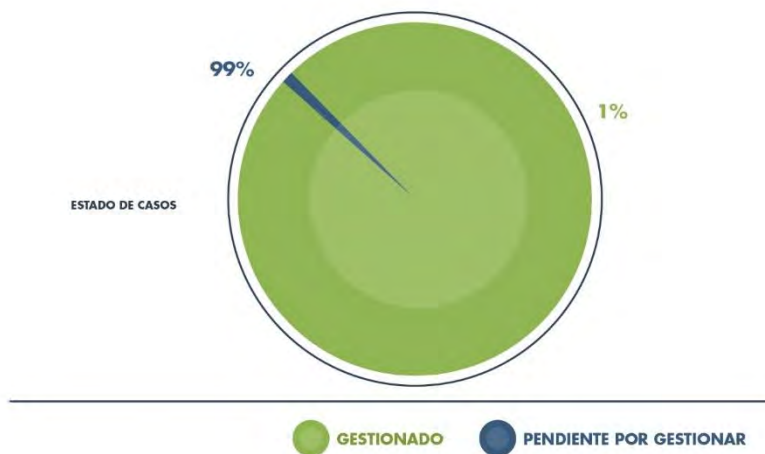
Desde su creación en abril de 2016 y a 31 de marzo de 2018, a través de esta herramienta se han recibido **16.738.125** solicitudes de víctimas. A continuación, se relaciona el estado de las solicitudes que han ingresado a través de SGV.

Tabla 9 Solicitudes Sistema de Gestión para las Víctimas  
Abril de 2016 a 31 de marzo de 2018

SOLICITUDES EN SGV	ESTADO ACTIVIDAD	TOTAL, CASOS	CONDICIÓN	TOTAL, CASOS
16.738.125	GESTIONADO	16.572.430	FINALIZADO	13.091.069
			SOLUCIONADO	3.480.540
	PENDIENTE POR GESTIONAR	165.695	REMITIDO	162.415
			DEVUELTO	4.101

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Gráfica. 8. Estado de Casos.



Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención

Gráfica. 9. Casos por Condición.



Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención

De igual manera, dentro de los principales avances de los sistemas de información se encuentran: el sistema LEX del Grupo de Respuesta Escrita de la Entidad, que se trata de la implementación de la primera fase del procedimiento de seguimiento a las sentencias de restitución de tierras, logrando radicar 2.083 sentencias y la implementación de las tipificaciones que detallan las instancias en las que se encuentran, tipos de procesos, identificación del predio, áreas de escalamientos, identificación del demandante entre otros.

De otra parte, se desarrolló la integración entre las herramientas Orfeo-LEX, de tal manera que cuando se realice la digitalización de un radicado en Orfeo se pueda tener en línea esta información y se visualice en Lex de manera inmediata la información radicada en Orfeo.

Todos los ajustes mencionados en los diferentes sistemas de información contribuyen a la atención y orientación a las víctimas, ofreciendo mecanismos de verificación y validación que pueden suplir las actividades que se realizaban de forma manual.

## ii) Estrategias implementadas para apalancar la cobertura de los mecanismos no presenciales

La Unidad para las Víctimas, consciente de la necesidad de fortalecer las estrategias de atención no presenciales para garantizar la atención y el acceso a los servicios que presta, continúa con el canal telefónico y virtual y el esquema de atención no presencial, para brindar atención y orientación a las víctimas que por tiempo o costos de desplazamiento no pueden acudir a los puntos de atención y centros regionales. De igual manera implementó la estrategia Punto Integral de Atención Virtual a la víctima.

### a. Canal Telefónico y Virtual

Este canal cuenta con los servicios de recepción de llamadas (Gestión Inbound), salida de llamadas (Outbound), video llamadas, buzón para devolución de llamadas (Virtual hold) y recepción de documentos a través de fax (Fax server)

Adicionalmente, continúa ofreciendo servicios virtuales para ampliar la cobertura y el acceso de las víctimas a orientación y atención sobre las medidas a las que tienen derecho, estos servicios son: mensaje de texto para consultas a través del código 85777 (SMS Chat), chat a través de la página web de la Unidad, agente virtual.

Para el año 2017 y hasta el mes de abril de 2018, el canal telefónico y virtual cuenta con una planta de **286** orientadores, los cuales, están distribuidos en los diferentes servicios de acuerdo con las necesidades, con el fin de dar cumplimientos al mayor número de atenciones según la capacidad operativa.

Finalmente, desde el canal telefónico y virtual se realiza apoyo en la gestión a los puntos de atención, cuando es requerida por los profesionales debido a la afluencia de ciudadanos, en relación con la capacidad de los orientadores, y en ferias en las cuales se designan orientadores telefónicos, quienes a lo largo de la jornada realizan una atención telefónica prioritaria resolviendo y tramitando las solicitudes de los ciudadanos.

### b. Esquema No presencial

Como ya se ha informado a la Corte Constitucional, otra de las estrategias con las que cuenta la Unidad para las Víctimas es el Esquema No Presencial, a través del cual, se construye la Entrevista Única de Caracterización (antes PAARI). Este esquema funciona únicamente con llamadas de salida para contactar a las víctimas que requirieron de la construcción de las entrevistas para actualizar su información o por falta de información en registros administrativos. Las llamadas se realizan de acuerdo con los agendamientos realizados por los orientadores presenciales y telefónicos para las víctimas que así lo soliciten, o que no cuenten con un punto de atención cercano para formular la entrevista de manera presencial. Este servicio se presta con el fin de evitar que la víctima incurra en mayores gastos, y no tenga que acudir nuevamente a un punto de atención.

En suma, el esquema no presencial contó en el año 2017 con **120** enlaces de asistencia, que complementan a los 202 enlaces que se encuentran en territorio, quienes formularon un total de **224.502** entrevistas de caracterización a las víctimas.

Actualmente, la operación cuenta con **3** esquemas de atención no presencial con un total de **171** enlaces de asistencia que complementan los 250 enlaces del territorio. Los enlaces del Esquema No Presencial se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 10 Esquema No Presencial\_ Enlaces de Asistencia

ESQUEMA	ENLACES DE ASISTENCIA
BOGOTA - NO PRESENCIAL	142
BUCARAMANGA - NO PRESENCIAL	16
POPAYAN - NO PRESENCIAL	13
<b>Total, general</b>	<b>171</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Como resultado de las estrategias de atención presencial y no presencial, para el periodo de reporte se han construido **386.736** entrevistas únicas a hogares víctimas, con un total de **947.790** integrantes.

Tabla 11 Entrevistas Únicas - 01 de enero de 2017 a marzo de 2018

AÑO	ENTREVISTAS HOGARES	ENTREVISTAS INTEGRANTES
2017	318.482	787.771
mar-18	68.254	160.019
<b>Total</b>	<b>386.736</b>	<b>947.790</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

### c. Punto Integral de atención Virtual a la víctima

Finalmente, es importante mencionar una última estrategia implementada: Punto Integral de atención Virtual a la víctima que consiste en una aplicación de tipo web, a través de la cual, las víctimas se pueden registrar y luego de surtir una validación de su identidad, pueden consultar dos tipos de información: i) su estado en el RUV y ii) realizar la consulta de su solicitud de Asistencia Humanitaria – AH, ante la Unidad.

Para la implementación de esta estrategia se buscó un apalancamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de que las víctimas residentes en sitios apartados donde la Unidad no hace presencia puedan hacer sus consultas a través de los Puntos y Quioscos del plan vive Digital.<sup>86</sup>

#### 1.2.2.2 Protocolo de respuesta excepcional para comunidades que enfrentan restricciones de movilidad intermitentes y que se encuentran en zonas de difícil acceso para las autoridades

##### A. Ruta de atención humanitaria

En cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley Étnicos y los Autos de la Honorable Corte Constitucional, la Unidad para las Víctimas reconoce al

<sup>86</sup> La estrategia puede ser consultada desde la siguiente página web: (Vía internet) <http://tramites.unidadvictimas.gov.co/PIAVV/>



confinamiento como un hecho victimizante con ocasión del conflicto armado y de situaciones de post conflicto relacionadas con las nuevas dinámicas de violencia en los territorios, y la configuración de actores armados al margen de la ley que puedan afectar y causar graves daños a la población que incluyen la violación de las normas internacionales establecidas en el marco internacional de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

La valoración y la inclusión de los casos relacionados con restricciones a la movilidad y el confinamiento masivo de la población civil en el Registro Único de Víctimas, y posteriormente, el diseño y el desarrollo de una ruta de atención, asistencia y reparación por parte de la Unidad para las Víctimas, da cuenta de un avance significativo de la política en relación con esta problemática que afecta a muchos territorios y poblaciones de diverso tipo en Colombia.

Como parte integral del proceso de diseño y desarrollo de una ruta especial de atención, asistencia y reparación, la Unidad para las Víctimas cuenta con un conjunto de herramientas y dispositivos orientados a brindar las garantías, la atención y el acceso gradual a las medidas que incluyen no solo la entrega de la ayuda humanitaria, sino también, la acción articulada de las demás entidades del sistema (SNARIV) tendientes al restablecimiento de sus derechos sociales vulnerados.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se encuentran las acciones, en su orden cronológico y procedimental, que la Unidad para las Víctimas ha llevado a cabo para atender a las comunidades y/o grupos de personas que sufren restricciones a la movilidad y/o situaciones de confinamiento incluidas en el RUV:

### **i) Prevención y Atención de Emergencias Humanitarias (Inmediatez)**

Como se ha informado a la Corte Constitucional en los Autos de Seguimiento,<sup>87</sup> en cumplimiento de las competencias señaladas en el Decreto 1084 de 2015, relacionadas con la respuesta ante las emergencias humanitarias, la Unidad para las Víctimas brinda acompañamiento y asesoría técnica con el objetivo de generar capacidades locales en las entidades del SNARIV y el cumplimiento de la gestión y la articulación de las acciones institucionales encaminadas a la prevención y protección de derechos fundamentales de comunidades en alto riesgo, lo cual incluye, la entrega de la AHI. Esta gestión se realiza en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, por medio de la adopción de los Planes de Prevención y los Planes de Contingencia.

La Unidad para las Víctimas presta asesoría técnica para la formulación y actualización de los Planes de Contingencia con el fin que las entidades territoriales cuenten con las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima y mitigar el impacto producido.<sup>88</sup> De esta forma, la guía metodológica de planes de contingencia ha sido actualizada de acuerdo a los avances

<sup>87</sup> Autos de Seguimiento: 373 de 2016 Orden trigésimo-primer, Auto 091 orden primera y Auto 504 de 2017 orden décima.

<sup>88</sup> Desde esta perspectiva el artículo 2.2.7.7.11. del Decreto 1084 de 2015.

normativos y administrativos relacionados con la corresponsabilidad, además se incluyó la integración de los procesos de prevención urgente, atención humanitaria inmediata y subsidiariedad y énfasis al carácter humanitario y la obligatoriedad de la atención inmediata, inclusión de los enfoques diferenciales en la atención de las emergencias humanitarias y basados en las particularidades territoriales y poblacionales.<sup>89</sup>

De acuerdo con lo anterior, la ruta de atención y asistencia humanitaria durante las emergencias en situaciones de restricciones a la movilidad y/o difíciles condiciones de seguridad viene siendo implementada para mitigar el impacto de la ocurrencia de los hechos victimizantes, garantizando socorro, asistencia y protección y atención a las necesidades inmediatas que guarden relación causal con el hecho victimizante. Las entidades territoriales deben garantizar la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de confinamiento<sup>90</sup> y de forma transitoria y parcial, las entidades territoriales de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, que demuestren imposibilidad de ejercer adecuadamente sus competencias, reciben el apoyo de la Unidad para las Víctimas bajo el mecanismo de subsidiariedad y en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.<sup>91</sup>

## ii) Trámite y expedición de la Resolución No. 00171 de 2016

Con esta actuación administrativa, la Unidad para las Víctimas precisa y delimita el confinamiento y las situaciones de restricción a la movilidad y reconoce el confinamiento como un hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011, donde se establece específicamente lo siguiente:

- Delimita el alcance y el contenido de este tipo de situaciones humanitarias y establece un marco de referencia para su valoración e inclusión en el RUV.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Ver. Decreto 2460 de 2015 y lineamientos de certificación para los planes de contingencia de entidades territoriales

<sup>90</sup> Decreto 1084 de 2015. Capítulo 4. Ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Artículo 2.2.6.4.1. Ayuda Humanitaria Inmediata. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del referido artículo.

<sup>91</sup> Resolución No. 1249 de 2016 señala: "Por la cual se deroga la Resolución No0271 de 2014 y se establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda o atención humanitaria inmediata contempladas en los artículos 2.2.1.10 y 2.2.1.14 del Decreto Reglamentario 1084 de 2015; artículos 2.2.8.3.1.11, 2.2.8.3.1.12, 2.2.8.3.1.13, 2.2.8.3.1.15 y 2.2.8.3.1.16 del Decreto de Corresponsabilidad 2460 del 2015; el artículo 47 (parágrafo 1º modificado por la Ley 1753 de 2015) y el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011".

<sup>92</sup>El artículo 1º de la Resolución No. 171 de 2016, señala: "**...se define como una situación de vulneración a los derechos fundamentales, en que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la posibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia, derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno.**" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

- Establece las acciones de cada uno de los procesos misionales, equipos operativos y transversales de la Unidad para las Víctimas, según su competencia, para la atención de las comunidades confinadas y con restricciones a la movilidad.<sup>93</sup>
- A partir de esta resolución, la Unidad para las Víctimas ha avanzado en:
- La valoración e inclusión en el RUV de comunidades y/o grupos de personas por el hecho victimizante confinamiento.<sup>94</sup>
- La Mesa Técnica de Verificación de Avances para la Atención de las Víctimas de Confinamiento y Restricciones a la Movilidad, unifica criterios técnicos y de acción al interior de la entidad y en el marco de la coordinación de acciones con las demás entidades del Sistema.

### **iii) Conformación de la Mesa Técnica de Verificación de Avances para la Atención de las Víctimas de Confinamiento y Restricciones a la Movilidad**

La Mesa Técnica fue conformada por la Unidad para las Víctimas con el propósito de construir la ruta de atención, asistencia y reparación a las víctimas incluidas por confinamiento.

Se desarrollaron tres sesiones principales los días 20 de abril, 2 y 23 de mayo de 2017, cuyos productos principales fueron:

Los avances se describen a continuación:

#### **a. Los lineamientos técnicos por parte de los procesos misionales y estratégicos**

Los diferentes procesos de la Unidad para las Víctimas desarrollaron mesas de trabajo para el diseño integral de los lineamientos, articulando las rutas de atención de acuerdo con sus competencias (conceptos, criterios y procedimientos), basados en las particularidades del hecho victimizante confinamiento y las características poblacionales de las comunidades y/o grupos de personas afectados por este hecho.

Los lineamientos diseñados fueron los siguientes:

- Definición de los criterios para la identificación de la situación humanitaria, validación y entrega de la ayuda humanitaria posterior a la inclusión en el RUV. Articulación conceptual y operativa con los demás procesos con énfasis en el enfoque étnico y colectivo.

<sup>93</sup> Ver. Anexo No. 5 del presente capítulo: "Resolución No. 00171 de 2016".

<sup>94</sup> El proceso de valoración y registro es competencia de la Subdirección de Valoración y Registro de la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas. Ver Anexo No 6. Adjunto con relación a los eventos Tipo masivo Incluidos en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de Confinamiento y otros alcances frente a las acciones orientadas a la superación del ECI.

- Definición de las medidas de reparación y de los criterios para determinar si se requiere implementar la medida de rehabilitación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social o de la Unidad para las Víctimas.
- Definición de los lineamientos para la activación de las otras medidas en cabeza del SNARIV (acciones de carácter integral, institucional y sostenibles desde la prevención urgente y demás medidas posterior a la inclusión en el RUV), en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

### **b. La inclusión de las recomendaciones de los equipos transversales**

Se adelantaron los lineamientos, definición y articulación conceptual y operativa (procesos, procedimientos e instrumentos técnicos), incorporando en los mismos el enfoque étnico y colectivo y el derecho territorial, en el marco del alcance técnico, administrativo y presupuestal de la Unidad para las Víctimas.

Durante el proceso aportó un documento de la caracterización del confinamiento en Colombia. Avances iniciales en: i) recopilación normativa internacional; ii) marco normativo y de ruta enmarcado en la Ley 1448 de 2011 y iii) normativa que enmarca el confinamiento para grupos étnicos, jurisprudencia, Decretos Ley, y valoraciones adicionales que se hayan adelantado en favor de los grupos de especial protección constitucional.

### **c. Diseño de los procesos, procedimientos e instrumentos técnicos**

A partir de los lineamientos técnicos, se crearon los procesos y diseñaron los procedimientos e instrumentos para su desarrollo e implementación.

Para la construcción de estos, la Unidad para las Víctimas adelantó varios ejercicios y pruebas piloto con el apoyo de algunas Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas y la Fundación Panamericana para el Desarrollo. Los ejercicios consistieron en:

- **Aplicación del instrumento diseñado para el proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria**

Con respecto a la aplicación del instrumento técnico, la prueba se enfocó en una articulación interinstitucional en los territorios focalizados por FUPAD para el estudio del confinamiento y restricciones a la movilidad y en la verificación territorial y diagnóstico de la situación humanitaria de las comunidades y/o grupos de personas presuntamente afectados por este hecho victimizante.

El propósito principal de dicha articulación, fue aplicar el instrumento técnico inicial construido por la Unidad para las Víctimas para el proceso de identificación y verificación, con el cual se incluyeron los lineamientos conceptuales y operativos propuestos para su aplicación e implementación en territorio; de esta manera, los resultados del ejercicio contribuyeron sustancialmente al mejoramiento del diseño de

los instrumentos y de los procesos y procedimientos del lineamiento técnico adelantado. Los territorios que participaron se muestran en la siguiente tabla:

*Tabla 12. Territorios y comunidades - ejercicios prueba piloto confinamiento. Vigencia 2017.*

DEPARTAMENTO	COMUNIDAD
NARIÑO	Pital de la Costa, Firme de los Coimes. – <u>22 de agosto de 2017.</u>
VALLE DE CAUCA	Comunidad indígena Valledupar Comunidad indígena Jooín Jeb - <u>22 de agosto de 2017 y 21 de noviembre de 2017.</u>
CAUCA	Resguardo Indígena de Calle Santa Rosa con la comunidad confinada (la Sierpe, Unión Málaga y Calle Santa Rosa) – <u>12 de diciembre de 2017.</u>
ARAUCA	Indígenas Jitnu. – <u>27 de julio de 2017.</u>

Fuente: Unidad para las Víctimas

Los principales resultados y aportes de los ejercicios prueba piloto fueron:

- **El reconcomiendo de la dinámica territorial:**

- Conocimiento de la realidad de las comunidades y/o grupos de personas respecto a hechos relacionados con la restricción a la movilidad y el confinamiento, a partir de sus características poblacionales y territoriales y del conocimiento de su opinión y apreciación del proceso, lo cual motivó el rediseño del instrumento técnico de diagnóstico (reformulación de preguntas, inclusión de mallas de validación, incorporación del enfoque colectivo, el enfoque diferencial, el derecho territorial, mecanismos de acceso de las medidas, entre otros).
- Conocimiento de las prácticas interinstitucionales del SNARIV local para la articulación e implementación de lineamientos misionales, y su articulación con las comunidades y/o grupos de personas, que permitieron la definición de roles a nivel nacional y a nivel territorial, para la operativización e implementación del lineamiento técnico.

- **Profundización conceptual del confinamiento y sus afectaciones:**

- Consulta y estudio de las causas del confinamiento y sus afectaciones, y su relevancia ligada a las particularidades de las comunidades y/o grupos de personas afectadas, que permitió el reconocimiento de restricciones, afectaciones con enfoque y el análisis de las medidas relacionadas con el hecho victimizante, como también modificaciones al instrumento técnico. En este sentido, también se adelantaron mesas de trabajo con el equipo base de FUPAD, en las cuales, se compartieron las experiencias, conclusiones y recomendaciones del estudio que aportaron sobre el confinamiento.



- Reconocimiento de un nuevo escenario en el posconflicto con los actores armados, que permitió dentro del proceso, el replanteamiento de la operativización y la comunicación con las comunidades y/o grupos afectados. En general los resultados se consideraron constructivos para el objetivo definido, porque permitió el diseño final de los documentos técnicos para la implementación de los lineamientos misionales, teniendo en cuenta la dinámica territorial de las instituciones, de las comunidades y/o grupos de personas afectados y sus características, las competencias institucionales, los estudios de confinamiento. Los documentos técnicos son los siguientes:
  - Proceso para la identificación de las afectaciones y de la situación humanitaria, su instrumento técnico, mallas de validación y acta resumen.
  - Procedimiento confinamiento para la entrega de la ayuda humanitaria y remisión a la oferta institucional – Flujograma.
  - Manual Conceptual y Operativo de Confinamiento.

**iv) Colocación de ayuda humanitaria para comunidades señaladas por el Auto 091 de 2017**

Este ejercicio piloto buscó focalizar las regiones señaladas por el Auto 091 de 2017 (Bajo San Juan y Bajo Calima), cuya estrategia fue definida para atender las comunidades y/o grupos de personas afectadas por restricciones a la movilidad y confinamiento.

Para la estrategia de atención se realizaron ejercicios de verificación y homologación en cuanto a pertenecía étnica, ubicación geográfica, y número de hogares por jefe de hogar o comunidad, y se definieron criterios de identificación de los hogares, tales como: incluidos por confinamiento en el RUV, hogares que no han sido atendidos por ninguna estrategia (medida de subsistencia mínima: inmediatez, emergencia y/o transición) y temporalidad bajo los lineamientos para la entrega de ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento forzado.

A partir de lo anterior, fueron identificados inicialmente 45 hogares, de los cuales, 21 resultaron avalados y viables para pago por confinamiento. En este sentido, el resultado fue el siguiente:

*Tabla 13. Hogares atendidos por Confinamiento. Vigencia 2018*

ETNIA	MUNICIPIO	CANTIDAD DE GIROS
Indígena	Buenaventura	16
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	El litoral del San Juan	5
<b>Total, general</b>		<b>21</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria, Unidad para las Víctimas

#### **v) Construcción del Lineamiento Técnico para la entrega de ayuda humanitaria y coordinación de las demás medidas, para las comunidades y/o grupos de personas confinadas incluidas por este hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas – RUV (Circular)**

La Unidad para las Víctimas construyó el lineamiento técnico cuyos criterios principales son los que a continuación se describen:

- El confinamiento se atiende como un hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado y bajo los criterios señalados en el artículo 47 y su parágrafo 3 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.4.2 del Decreto 1084 de 2015, en el que se dispone que las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo con las necesidades que tengan relación causal con el hecho victimizante de confinamiento.
- Se contemplan las acciones necesarias para la activación de las otras medidas con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel municipal o departamental, articulando la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas, así como la materialización de las garantías de no repetición, bajo un enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- El Proceso para la Identificación de Afectaciones y de la Situación Humanitaria se implementa a través de la aplicación de un instrumento técnico definido por la Unidad para las Víctimas, el cual, consiste en una entrevista estructurada que pretende obtener información de primera fuente que facilite el análisis de la situación, que permita determinar la continuidad o no del confinamiento, identificar las condiciones del territorio (restricción/afectación/necesidad), aplicar las medidas que correspondan con ocasión al confinamiento, para mitigarlas mientras persistan y se mantenga la situación de confinamiento para las personas de la comunidad y/o grupo de personas.
- En este sentido, la Unidad para las Víctimas, en cabeza de sus Direcciones Territoriales, solicitará al ente territorial la convocatoria del CTJT para coordinar las acciones con el propósito de analizar, evaluar y hacer seguimiento a las condiciones de riesgo y amenazas en contra de la población confinada, las acciones interinstitucionales establecidas en pro de la superación de la o las condiciones que generan el confinamiento y gestionar las medidas en favor de las comunidades y/o grupos de personas.

#### **vi) Desarrollo y puesta en operación de la ruta de atención, asistencia y reparación**

Constituye uno de los principales desafíos para lo que resta del 2018 y contempla la socialización y puesta en práctica en el territorio de toda la batería técnica normativa desarrollada en la fase de diseño, la cual incluye a su vez el acompañamiento de pruebas piloto, así como el monitoreo de situaciones humanitarias y el acompañamiento y/o seguimiento a casos y situaciones específicas relacionadas con la entrega de las ayudas.

## **B. Prevención y Atención de Emergencias Humanitarias (Inmediatez)**

La asistencia inmediata se brinda a partir de la legislación vigente para víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. Por lo tanto, las entidades territoriales deberán garantizar la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de confinamiento, siempre y cuando este haya ocurrido durante los últimos tres (3) meses.<sup>95</sup>

Esta ayuda está orientada a garantizar los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, cuando sea requerida, y prorrogable hasta por un mes de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, determinadas por el mecanismo que cada entidad territorial adopte.

De acuerdo con los mecanismos de corresponsabilidad definidos por la legislación, la Unidad para las Víctimas actúa según la estrategia establecida para la articulación de la oferta pública en materia de atención y ayuda humanitaria bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y la estrategia de corresponsabilidad (Ruta para la entrega de AHI en cumplimiento del principio de subsidiariedad<sup>96</sup>, Asistencia técnica para la formulación y actualización de planes de contingencia) establecidas en la norma .

En este sentido, la Unidad para las Víctimas en materia de prevención y atención de emergencias, en un trabajo conjunto con sus Direcciones Territoriales, para la vigencia 2017 realizó lo siguiente:

### **i) Emergencias humanitarias por restricciones a la movilidad**

Las acciones desarrolladas por la Unidad para las Víctimas en los casos en los cuáles se identificaron emergencias humanitarias por restricciones a la movilidad por parte de actores armados ilegales, se presentaron en cuatro (04) departamentos y nueve (09) municipios. El departamento con más emergencias de este tipo fue Chocó con un total de nueve (09), seguido por Valle del Cauca y Nariño con tres (3) cada uno, y el departamento del Cauca con uno (01). A su vez, los municipios con mayor número de confinamientos fueron Litoral de San Juan (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca) y San Andrés de Tumaco (Nariño) con tres (03) cada uno:

<sup>95</sup> Decreto 1084 de 2015. Capítulo 4. Ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Artículo 2.2.6.4.1. Ayuda Humanitaria Inmediata. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del referido artículo.

<sup>96</sup> Resolución No. 01249 de 23 de noviembre de 2016.

Tabla 14. Emergencias humanitarias por restricciones a la movilidad  
01 enero a 31 de diciembre 2017

FECHA DE INICIO DEL EVENTO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ZONA	ETNIA	CAUSA DEL CONFINAMIENTO (TIPO)	CAUSA DEL CONFINAMIENTO (SUBTIPO)	RESPONSABLE DEL CONFINAMIENTO (AUTOR)	DESCRIPCIÓN DEL RESPONSABLE
08/01/2017	VALLÉ DEL CAUCA	BUENAVENTURA	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
04/02/2016	VALLÉ DEL CAUCA	BUENAVENTURA	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
10/01/2016	CHOCO	LITORAL DE SAN JUAN	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
30/01/2017	CHOCO	LITORAL DE SAN JUAN	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	ACCIONES ARMADAS	COMBATES	GUERRILLA	ELN
30/01/2017	CHOCO	LITORAL DE SAN JUAN	RURAL	INDÍGENAS	ACCIONES ARMADAS	COMBATES	GUERRILLA	ELN
18/02/2017	CAUCA	TIMBIQUÍ	RURAL	INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
05/01/2017	NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
03/02/2017	CHOCO	LLORÓ	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
04/03/2017	CHOCO	ALTO BAUDO	RURAL	AFROCOLOMBIANOS/INDÍGENAS	ACCIONES ARMADAS	ENFRENTAMIENTOS	GUERRILLA	ELN

FECHA DE INICIO DEL EVENTO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ZONA	ETNIA	CAUSA DEL CONFINAMIENTO (TIPO)	CAUSA DEL CONFINAMIENTO (SUBTIPO)	RESPONSABLE DEL CONFINAMIENTO (AUTOR)	DESCRIPCIÓN DEL RESPONSABLE
03/03/2017	CHOCO	RIOSUCIO	RURAL	AFROCOLOMBIANOS/INDÍGENAS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
14/03/2017	CHOCO	LLORÓ	RURAL	INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS	ACCIONES ARMADAS	ENFRENTAMIENTOS	GUERRILLA	ELN
07/05/2017	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	ACCIONES ARMADAS	ENFRENTAMIENTOS	GUERRILLA	ELN
01/06/2017	NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	ACCIONES ARMADAS	ENFRENTAMIENTOS	BANDAS CRIMINALES	CLAN DEL GOLFO
08/08/2017	CHOCO	CARMEN DEL DARIEN	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	ACCIONES ARMADAS	ENFRENTAMIENTOS	GUERRILLA	ELN
12/09/2017	CHOCO	MEDIO BAUDO	RURAL	INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	GUERRILLA	ELN
15/10/2017	NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	RURAL	AFROCOLOMBIANOS	AMENAZAS/INTIMIDACIONES	GENERALIZADAS	OTROS	DISIDENCIA FARC

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPAEE, Unidad para las Víctimas

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas ha desarrollado en cada caso un ejercicio de acompañamiento, movilizandolos mecanismos de participación social e institucional pertinentes en los territorios y activando misiones humanitarias junto con jornadas de atención integral de acuerdo con las características del territorio y la magnitud e impacto del hecho victimizante. En el marco de esta función, la participación de la Unidad se ha centrado en: i) advertir sobre los riesgos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que puedan afectar a la población civil; ii) impulsar la adopción de acciones de prevención del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, así como de protección de la población civil por parte de las



entidades competentes; iii) generar respuestas a emergencias humanitarias en escenarios de prevención urgente; iv) coordinar y movilizar la oferta relacionada con la atención de emergencias humanitarias; y v) participar en escenarios de coordinación, acompañamiento y asesoría en materia de movilización de la oferta de apoyo subsidiario en ayuda o atención humanitaria inmediata de acuerdo con las necesidades, las condiciones y las características del territorio y la población víctima.

En virtud de lo anterior, en el 2017 y 2018 se registraron en total **802** emergencias humanitarias en el territorio nacional que fueron monitoreadas por parte de los Enlaces de Prevención y Atención a Emergencias de la Unidad para las Víctimas. Dichas verificaciones fueron incluidas en la base unificada de eventos con los respectivos reportes recogidos con las fuentes locales por los Enlaces de Prevención y Atención a Emergencias. Lo anterior, con el objetivo de facilitar el seguimiento y análisis de: El comportamiento de las emergencias presentadas en el territorio nacional, de la presencia y accionar de los Grupos Armados Organizados, Grupos Armados Organizados Residuales y de las nuevas manifestaciones de violencia en el país. También en aras de documentar la gestión en territorio de la Unidad para las Víctimas y de la asistencia humanitaria brindada.

Los departamentos donde se presentó el mayor número de emergencias durante estas dos (2) vigencias fueron: Antioquia con ciento cuarenta y un (141), Cauca con ciento nueve (109), Arauca con setenta y tres (73), y Norte de Santander con setenta (70).

*Tabla 15. Emergencias Humanitarias  
Vigencia 2017 - JUNIO 2018*

DEPARTAMENTO	TOTAL EMERGENCIAS
ANTIOQUIA	141
CAUCA	109
ARAUCA	73
NORTE DE SANTANDER	70
CHOCO	58
NARIÑO	56
CAQUETA	56
META	32
CORDOBA	27
HUILA	26
GUAVIARE	25
BOLIVAR	20
VALLE DEL CAUCA	18
RISARALDA	13
PUTUMAYO	12
TOLIMA	10
SANTANDER	8
CALDAS	7

ATLÁNTICO	7
CASANARE	7
BOGOTA D.C.	5
CUNDINAMARCA	4
CESAR	4
SUCRE	3
MAGDALENA	3
LA GUAJIRA	3
QUINDIO	2
VICHADA	2
BOYACA	1
<b>TOTAL, GENERAL</b>	<b>802</b>

Fuente: Base Bitácora Diaria de Eventos 2017 - 2018.

Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias – SPAE, Unidad para las Víctimas

## ii) Ayuda y Atención Humanitaria en Montos de Dinero

En el año 2017 se adelantó el trámite a un total de 942 solicitudes de AHI en dinero allegadas por las entidades territoriales.

Igualmente se han generado 916 comunicaciones de órdenes de pagos, correspondientes a giros colocados de Atención Humanitaria Inmediata.

A su vez se han emitido 1.168 comunicaciones de resultados de acreditación, correspondientes a hogares aprobados y hogares rechazados para la Atención Humanitaria Inmediata por subsidiariedad en dinero.

A continuación, se relacionan por Dirección Territorial el número de hogares que se les realizó el apoyo subsidiario través del mecanismo en montos en dinero.

Tabla 16. Ayuda Y Atención Humanitaria En Montos De Dinero  
Vigencia 2017

DIRECCIÓN TERRITORIAL	HOGARES	MONTO
ANTIOQUIA	464	630.061.183
ARAUCA / NORTE DE SANTANDER	144	142.047.195
ATLÁNTICO	18	22.227.388
BOLIVAR	2	4.500.072
CAQUETA / HUILA	122	146.993.628
CAUCA	88	97.230.940
CENTRAL	49	61.979.213
CHOCO	78	51.263.892
CORDOBA	38	64.225.584
EJE CAFETERO	115	123.430.903

DIRECCIÓN TERRITORIAL	HOGARES	MONTO
GUAJIRA / CESAR	58	77.379.040
MAGDALENA MEDIO	7	8.520.618
META LLANOS ORIENTALES	365	406.621.747
NARIÑO	563	694.604.010
PUTUMAYO	103	133.286.830
SANTENDER	5	6.750.104
SUCRE	117	155.606.555
URABA	112	122.468.194
VALLE DEL CAUCA	809	1.362.934.821
<b>Total</b>	<b>3.257</b>	<b>4.312.131.917</b>

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias- SPAE, Unidad para las Víctimas

En el marco de ejecución del mecanismo de montos en dinero se ha realizado el apoyo a 3.257 hogares por valor de cuatro mil trescientos doce millones ciento treinta y un mil novecientos diecisiete pesos M/Cte. (\$4.312.131.917).

### iii) Ayuda Y Atención Humanitaria En Especie Periódica

Durante el año 2017 la Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias, contó con 7 municipios que formalizaron el apoyo subsidiario a través del mecanismo de Especie Periódico, en su ejercicio los 7 realizaron solicitud de Ayuda Humanitaria Inmediata en especie periódico:

Tabla 17. Ayuda y Atención humanitaria en Especie Periódica  
Vigencia 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOGARES	MONTO
ANTIOQUIA	APARTADO	91	81.454.544
CAQUETÁ	FLORENCIA	163	138.493.044
CAUCA	POPAYAN	239	207.418.568
CHOCÓ	LITORAL DE SAN JUAN	79	84.841.599
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	100	106.288.212
NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	212	176.019.972
TOLIMA	IBAGUE	103	103.582.175
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>987</b>	<b>898.098.113</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas, Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias, Unidad para las Víctimas  
A diciembre 31 de 2017.

En Ayuda Humanitaria Inmediata en apoyo subsidiario, fueron apoyados 7 municipios que elevaron solicitud apoyando a 987 hogares por un monto de ochocientos noventa y ocho millones noventa y ocho mil ciento trece pesos M/Cte. (\$898.098.113).

#### iv) Ayuda y Atención Humanitaria en Especie Eventos

Para la vigencia correspondiente, se apoyó a los entes territoriales con kit alimentarios y no alimentarios por un valor de Cuatro Mil Trescientos Diecisiete Millones Trescientos Sesenta y Tres Mil Ochocientos Setenta y Uno pesos M/Cte. (\$4.317.363.871), para la atención de (6.816) hogares.

Tabla 18. Ayuda y Atención humanitaria en Especie por Eventos Vigencia 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOGARES	MONTO
ANTIOQUIA	MEDELLÍN	46	43.310.379
BOGOTÁ	BOGOTÁ	322	147.974.337
CAUCA	SUÁREZ	336	154.408.004
CHOCÓ	ALTO BAUDÓ	1.408	498.567.757
CHOCÓ	CARMEN DEL DARIEN	725	395.037.327
CHOCÓ	LITORAL DE SAN JUAN	514	247.796.910
CHOCÓ	LLORÓ	176	103.564.157
CHOCÓ	MEDIO BAUDÓ	63	80.010.612
CHOCÓ	RIOSUCIO	1.136	831.540.087
CHOCÓ	TADÓ	72	100.844.063
CHOCÓ	UNGUÍA	18	13.096.973
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	32	9.042.010
CÓRDOBA	TIERRA ALTA	211	282.396.267
NARIÑO	BARBACOAS	82	204.037.834
NARIÑO	MAGUI	42	63.390.076
NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO	1.002	575.189.594
NARIÑO	SANTA BARBARA DE ISCUANDE	215	266.616.606
VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	416	300.540.880
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>6.816</b>	<b>\$4.317.363.871</b>

Fuente: Subdirección de prevención y atención de emergencias, Unidad para las Víctimas  
Corte a diciembre 31 de 2017.

En el marco de ejecución del mecanismo de especie por evento se ha realizado el apoyo a 6.816 hogares por valor de cuatro mil trescientos diecisiete millones trescientos sesenta y tres mil ochocientos setenta y un pesos M/Cte. (\$4.317.363.871).

### v) Alojamiento Temporal

Dentro de las intervenciones que se han realizado en el 2017 cabe resaltar la entrega de los Kit de Albergue por valor total seiscientos setenta y cuatro millones novecientos cincuenta y dos mil quinientos treinta y tres pesos M/Cte. (\$674.952.533) para la dotación de Albergues Temporales en zonas de alto riesgo de ocurrencias de Emergencias Humanitarias derivadas del conflicto armado.

Estos Kit han sido entregados en 10 municipios de 3 departamentos, buscando beneficiar a 1.112 hogares aproximadamente.

Tabla 19. Entrega de Ayuda Humanitaria en Especie kit albergue Vigencia 2017

ENTREGA DE AH ESPECIE KIT ALBERGUE 2017			
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	HOGARES	MONTO
CHOCÓ	ALTO BAUDO	389	30.288.722
CHOCÓ	CARMEN DEL DARIEN	50	12.834.393
CHOCÓ	MEDIO BAUDO	63	80.010.612
CHOCÓ	RIOSUCIO	25	28.220.407
CHOCÓ	TADO	50	75.061.406
META	MAPIRIPAN	182	175.898.679
NARIÑO	BARBACOA	65	127.222.235
NARIÑO	RICAURTE	195	60.754.859
NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO	59	56.440.813
NARIÑO	SANTA BARBARA DE ISCUANDE	34	28.220.407
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>1.112</b>	<b>674.952.533</b>

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias, Unidad para las Víctimas  
Corte: diciembre 31 de 2017.

En el marco de ejecución del mecanismo de especie con kits de albergues se ha realizado el apoyo a 1.112 hogares por valor de Seiscientos Setenta y Cuatro Millones Novecientos Cincuenta y Dos Mil Quinientos Treinta y Tres Pesos M/Cte. (\$674.952.533)

### vi) Asistencia técnica para la actualización o formulación de planes de contingencia

Se brindó asistencia técnica para la actualización o formulación de planes de contingencia en **700** municipios y **24** departamentos; cabe resaltar que, de éstos, 51 municipios pertenecen a zonas priorizadas en el marco de los primeros 100 días de implementación de los acuerdos de paz, y 170 municipios priorizados en el marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.



Tabla 20 Consolidado Avance Meta Plan de Acción  
01 de enero a 31 de diciembre 2017

MES	ENTIDADES TERRITORIALES QUE RECIBIERON ASISTENCIA TÉCNICA (DATO ACUMULADO)	PLANES DE CONTINGENCIA DEPARTAMENTALES ELABORADOS (DATO ACUMULADO)	NO. DE ASISTENCIAS TÉCNICAS (DATO POR MES)	NO. DE MISIONES PARA ASISTENCIA TÉCNICA EN PLANES DE CONTINGENCIA FINANCIADAS UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS (DATO POR MES)
Enero	7	0	184	1
Febrero	285	0	483	4
Marzo	359	0	310	16
Abril	387	0	180	30
Mayo	406	0	200	44
Junio	512	1	200	57
Julio	602	1	77	14
Agosto	606	3	119	16
Septiembre	630	5	70	16
Octubre	658	5	154	32
Noviembre	675	6	131	44
Diciembre	700	15	65	20
<b>Total</b>	<b>700</b>	<b>15</b>	<b>2173</b>	<b>294</b>

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias -SPAEE, Unidad para las Víctimas

La asistencia técnica en Planes de Contingencia consistió en el desarrollo de actividades presenciales, virtuales y telefónicas en las que la Unidad para las Víctimas, socializó lineamientos, acompañaron y dieron asesoría a las entidades territoriales y a los Subcomités y Comités Territoriales de Justicia Transicional, con el fin de generar capacidad institucional local para la atención inmediata de las víctimas de emergencias humanitarias. Este ejercicio buscó articular el proceso de certificación territorial, la estrategia de corresponsabilidad, las gestiones para la Ayuda Humanitaria Inmediata y el proceso de planeación territorial.

De esta manera, se muestra en la tabla el total de asistencias técnicas realizadas en la vigencia 2017 de acuerdo con la modalidad:

Tabla 21. Modalidad de la asistencia Técnica 2017 -01 de enero al 31 de diciembre de 2017

MES	PRESENCIAL	VIRTUAL	TELEFÓNICO
Enero	20	163	1
Febrero	114	368	1
Marzo	105	205	
Abril	114	66	
Mayo	154	46	
Junio	117	83	
Julio	47	30	
Agosto	61	58	
Septiembre	33	36	1

Octubre	64	89	1
Noviembre	70	60	1
Diciembre	28	37	
<b>Total</b>	<b>927</b>	<b>1241</b>	<b>5</b>

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias -SPAE, Unidad para las Víctimas

De igual forma, en el marco del cumplimiento de las metas del plan de acción y de los compromisos presidenciales en 51 municipios priorizados durante los primeros 100 días del proceso de desmovilización y dejación de armas de las Farc, la Unidad para las Víctimas definió e inició con sus Direcciones Territoriales la implementación de una estrategia de asistencia técnica en planes de contingencia, que dio como resultado:

- Elaboración de cronogramas con Alcaldías y Gobernaciones para la socialización de lineamientos, capacitación y asesoría en planes de contingencia municipales y departamentales.
- Articulación con la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal con el fin de generar lineamientos en el marco del plan de contingencia para la construcción de la ruta de atención inmediata de casos de accidente por minas antipersonal de población civil.
- Articulación con la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio del Interior con el fin de generar lineamientos en el marco del plan de contingencia para la construcción de la ruta de protección de bienes patrimoniales según la nueva normativa.
- Articulación con el Ministerio del Interior para:
  - Diseñar un módulo en el aplicativo RUSICTS que permita a los entes territoriales diligenciar el Plan de Contingencia en línea.
  - Diseñar un módulo de “Planes de Contingencia” en el portal de capacitación a entidades territoriales “Escuela Virtual Víctimas”.
  - Emisión de lineamiento a todas las entidades territoriales para que activen la ruta de protección de personas definida en el Plan de Contingencia cuando se presenten casos de amenaza.
  - Participación en mesa técnica con Departamento Nacional de Planeación y grupos de nación territorio del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, con el propósito de identificar las solicitudes de información que se realizan a entidades territoriales en los temas de planes de contingencia y subsidiariedad.
  - Capacitación a profesionales de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en lineamientos de planes de contingencia.

- Flexibilización de priorización de asistencia técnica en planes de contingencia con base en los requerimientos de la Corte Constitucional, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- Articulación territorial de la Unidad para las Víctimas con el Ministerio del Interior, la Consejería de Derechos Humanos, la Dirección de Acción Contra Minas Antipersonal, las Gobernaciones y los organismos humanitarios con el fin de garantizar las condiciones logísticas y administrativas para realizar la asistencia técnica en planes de contingencia de forma presencial. Con este apoyo y articulación se logró realizar cerca del 60% del total de las asistencias técnicas presenciales que se realizaron en 2017.
- Incidencia en la Comisión Interinstitucional para la Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y adolescentes y el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición para incluir en sus planes operativos de 2018 actividades para mejorar articulación nacional en la intervención en territorio asociada a la construcción de planes de prevención.

En concordancia con lo anterior, la Unidad para las Víctimas acompañó y coordinó **2.173** asistencias técnicas en **700** entidades territoriales, en las cuales, se llevaron a cabo **24** seguimientos semanales y **06** mensuales a las actividades de asistencia técnica a planes de contingencia, en las 51 zonas priorizadas en el marco de los primeros 100 días de implementación de los acuerdos de paz:

*Tabla 22. Asistencia Técnica por Departamento -planes de contingencia  
01 enero a 31 de diciembre 2017*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS ASISTIDOS
Cundinamarca	73
Antioquia	52
Bolívar	44
Valle del Cauca	43
Cauca	42
Norte de Santander	41
Huila	38
Tolima	36
Meta	30
Magdalena	29
Caldas	28
Chocó	27
Cesar	23
Sucre	21
Casanare	20
Nariño	20
Caquetá	17
Córdoba	17
La Guajira	16

Risaralda	15
Putumayo	14
Quindío	13
Arauca	8
Atlántico	8
Santander	7
Guaviare	5
Vichada	5
Amazonas	3
Vaupés	3
Bogotá D.C.	1
Boyacá	1
<b>Total General</b>	<b>700</b>

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias –SPAE, Unidad para las Víctimas

**vii) Proyectos de Infraestructura y Comunitaria**

La Unidad para las Víctimas ofrece mecanismos de atención en prevención tales como los proyectos de Infraestructura Social y Comunitaria, los cuales, se definen como una línea de intervención, con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta institucional de los entes territoriales a nivel nacional para el desarrollo de acciones de prevención y ayuda y atención inmediata en emergencias humanitarias derivadas del conflicto armado interno. Este proceso se fundamenta en los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, y consiste el suministro de materiales y/o mobiliario en físico para la construcción y/o mejoramiento de infraestructura social y comunitaria local.

Entre los tipos de proyectos que se impulsan se identifican principalmente: construcción y/o mejoramiento de placas deportivas; construcción y/o adecuación de centros comunitarios (albergues); construcción y/o adecuación de infraestructura educativa como aulas y restaurantes; construcción de baterías sanitarias; construcción de placas huella; construcción y/o adecuación de salones comunitarios; dotación con mobiliario de centros comunitarios; dotación con mobiliario de infraestructura educativa y dotación con mobiliario de salones comunitarios.

De acuerdo con lo anterior, para la vigencia 2017 se ejecutó el apoyo a **70** proyectos, distribuidos en **18** departamentos y **56** municipios, por un monto de siete mil doscientos ochenta millones treinta y tres mil veintiocho pesos m/cte. (\$7.280'033.028). De estos proyectos, 37 corresponden a apoyo con materiales de construcción y 33 a apoyo con dotación de mobiliario:

*Tabla 23 Proyectos Infraestructura Social y Comunitaria  
Vigencia 2017*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO
Cesar	La Paz	Dotación mobiliario Institución educativa Técnico San Jose de Oriente Sede Mirador y Betania

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO
Guaviare	El Retorno	Dotación de mobiliario para aulas escolares y bibliotecas de las Torre Gómez, Antonio Nariño y la Paz
Guaviare	Miraflores	Construcción Alojamiento Niñas en la Institución Educativa Maria Auxiliadora ubicado en la cabecera municipal
Meta	Mesetas	Construcción Placas Huellas en las Veredas San Antonio y Alto Cafre
Meta	Mesetas	Construcción Placas Huellas en las Veredas Horizonte y Porvenir
Nariño	Roberto Payan	Construir aula educativa lúdica cultural
Nariño	Los Andes	Construcción placa polideportiva y graderías vereda El Crucero
Norte De Santander	Tibú	Dotación con mobiliario para fortalecimiento de los espacios escolares en Wachiman Bajo, Miramontes, Orú L5, CER Bertrania, San Gregorio y Hogar Juvenil Campesino
Tolima	Planadas	Construcción Salón Comunal Vereda Buenos Aires – Corregimiento Bilbao
Tolima	Planadas	Construcción Salón Comunal Vereda Villa Nueva – Corregimiento Gaitania
Tolima	Planadas	Dotación Centro Comunitario Vereda San Miguel.
Tolima	Planadas	Dotación de la Junta de Acción Comunal Central Gaitania
Tolima	Planadas	Dotación Escuela Básica Primaria Vereda Altamira Baja – Resguardo Indígena Nasawex´s – Corregimiento Gaitania.
Antioquia	Cáceres	Dotación con mobiliario Institución Educativa El Tigre
Antioquia	Remedios	Construcción Centro Educativo Rural vereda Lejanías
Antioquia	Vigía del Fuerte	Construcción casa comunitaria corregimiento San Antonio de Padua
Antioquia	Anorí	Dotación con mobiliario casetas comunales y centros educativos rurales de las veredas concha arriba, concha abajo, concha media, Octavio Barrientos, concha puentiadereo y la esperanza y los centros educativos rurales de: concha arriba, concha media, concha abajo, concha Santiago, puerto rico y la esperanza.
Arauca	Araucita	Construcción de Casas Comunales de los Barrios Los Guadales, Brisas del Llano y Matecaña
Caquetá	La Montañita	Dotación de la infraestructura educativa Nuestra Señora del Perpetuo Socorro sede Colegio
Caquetá	Cartagena del Chairá	Dotación con mobiliario para las instituciones educativas El Chaira Jose Maria Córdoba sede primero de agosto e Institución Educativa Agroecológico Amazónico sede Buenos Aires
Caquetá	Belén de los Andaquíes	Adecuaciones a espacio de salón comunal de la vereda Portal la Mono



DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO
Caquetá	San Vicente del Caguán	Construcción de aulas escolares institución educativa Domingo Savio sede Palestro
Cauca	El Tambo	Construcción Espacio Multifuncional Vereda Lisboa Dajuando
Cauca	Buenos Aires	Construcción Aula Educativa I.E Nueva Visión De Honduras
Cauca	Miranda	Dotación colegio El Rosario sede Guatemala
Cauca	Caldono	Construcción de Un (1) Puente Vehicular en la Vía Granadillo – Honda Estrella (PR 20+900) sobre la Quebrada Pioya
Córdoba	Montelíbano	Construcción de comedor escolar institución educativa técnico agropecuario Claret
Guajira	Fonseca	Dotación con mobiliario para la Institución Técnica Agropecuaria Rural de Conejo
Huila	Neiva	Rehabilitación infraestructura escuela Alberto Rosero Concha
Meta	Uribe	Dotación con mobiliario para la institución educativa Rafael Uribe sede educativa La Estrella y Santander
Meta	Vistahermosa	Construcción Placa Huella trocha 22
Meta	La Macarena	Mantenimiento Infraestructura Educativa escuela La Orquídea
Meta	La Macarena	Mantenimiento Infraestructura Educativa del internado Santa Teresa
Meta	La Macarena	Construcción de dos unidades sanitarias y aula escolar escuela San Antonio Alto
Nariño	Leiva	Construcción Polideportivo En La Vereda Cañaduzal
Nariño	Olaya Herrera	Construcción Aula Lúdica y baterías sanitarias IE Camilo Hurtado
Nariño	Barbacoas	Construcción Aula Educativa y Batería Sanitaria vereda La Humildad
Nariño	Policarpa	Construcción cancha en grama sintética en el corregimiento de El Ejido y Madrigal
Putumayo	Villa garzón	Dotación con mobiliario institución educativa Villa Amazónica, institución Educativa Rural Santa Juliana.
Putumayo	Valle del Guamuez	Dotar con mobiliario a la Institución Educativa José Asunción Silva
Putumayo	San Miguel	Dotar de mobiliario la Institución Educativa Rural Jordán Ortiz, I.E Técnico La Dorada, IER Puerto El Sol, IER San José
Putumayo	Puerto Asís	Dotación Mobiliario Centro Comunitario Integral Con Base En La Inclusión Social Diferencial.
Putumayo	Orito	Dotar de mobiliario al Centro Educativo Rural Altamira, Institución educativa Umada Warrara y la institución Etno educativa Rural Puerto Rico.
Putumayo	Puerto Caicedo	Dotar de mobiliario la Institución Educativa José Antonio Galán, Institución Educativa Rural Divino Niño y Centro Educativo Rural La Independencia.
Tolima	Icononzo	Mejoramiento y Adecuación de las Instalaciones de la Institución Educativa El Triunfo
Valle Del Cauca	El Dovio	Construcción centro integral comunitario

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO
Nariño	Leiva	Construcción Centro de Vida del Adulto mayor
Santander	Barichara	Dotación Mobiliario para las Instituciones Educativas: Paramito, Guane y Aquileo Parra en el municipio de Barichara - Santander
Cundinamarca	San Bernardo	Construcción Placa Huella Sector Palmar Alto Otros
Santander	Güepsa	Dotación de mobiliario y elementos escolares a las sedes de primaria ubicadas en el área rural y urbana y salón cultural en el municipio de Güepsa Santander
Cundinamarca	Bogotá	Construcción monumento "Edificadores de Paz"
Santander	Guavatá	Construcción placa huella en la malla vial rural del municipio de Guavatá
Choco	San Jose del Palmar	Pavimentación 256 metros lineales de vía en la cabecera municipal.
Putumayo	Puerto Asís	Dotación Mobiliario Escolar para la Institución Educativa Santa Teresa
Putumayo	Valle del Guamuez	Dotación de Mobiliario escolar Instituciones y Centro educativo Oficiales del municipio
Santander	Oiba	Construcción alcantarillas y 480 ml de placa huella vereda palo blanco
Santander	Villanueva	Construcción y dotación de dos comedores escolares para el colegio integrado Eliseo Pinilla rueda sede a y b
Santander	Santa Helena del Opón	Construcción Placa Huella
Antioquia	Tarso	Construcción Centros Comunitarios veredas Tacamocho y La Virgen
Antioquia	Urrao	Dotar la institución educativa j. Ivan Cadavid, escuela Cacique Toné
Putumayo	Puerto Guzman	Dotación Mobiliario Institución Educativa Amazónica
Putumayo	Puerto Guzman	Dotación mobiliario Institución Ceiba
Putumayo	Puerto Guzman	Dotación mobiliario Institución educativa Rural Puerto Rosario
Putumayo	Puerto Guzman	Dotación Mobiliaria Institución Educativa Rural Mayoyoque
Santander	Carcas	Dotación Mobiliario apoyo población municipio Carcas
Santander	San Gil	Construcción placa huella vereda San Pedro
Meta	Villavicencio	Dotación Mobiliaria I.E. las Palmas
Córdoba	Montelíbano	Dotación con mobiliario para Institución Educativa San Francisco de Rayo
Córdoba	San Jose De Uré	Dotación con mobiliario Institución Educativa Corazón de Maria corregimiento Brazo Izquierdo e Institución Educativa San Luis
Córdoba	Puerto Libertador	Dotación con mobiliario institución Educativa Juan Pablo II sede San José vereda Playa Rica

Fuente: Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias, Unidad para las Víctimas

### viii) Acciones de coordinación interinstitucional

En materia de coordinación interinstitucional para la prevención, la protección y la atención inmediata de emergencias humanitarias, la Unidad para las Víctimas, ha participado en las siguientes instancias nacionales, llevando a cabo las siguientes acciones:

- Advertir sobre los riesgos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que puedan afectar a la población civil;
- Impulsar la adopción de acciones prevención del desplazamiento forzado y demás hechos victimizantes, así como de protección de la población civil por parte de las entidades competentes;
- Generar y coordinar respuestas a emergencias humanitarias en escenarios de prevención urgente.

Por su parte, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, la CIAT tiene la misión de recomendar al Ministro del Interior la emisión o no de alertas tempranas y la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, así como la realización del seguimiento de las acciones implementadas por las autoridades, teniendo como insumo los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo. En este escenario, la Unidad para las Víctimas, lleva a cabo lo siguiente:

- Verificar los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento emitidos por el SAT y remitidos a la Secretaría Técnica de la CIAT.
- Participar en las sesiones de evaluación de los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento y reevaluación de las alertas tempranas emitidas por el Ministro del Interior.
- Generar las respuestas a las recomendaciones hechas a la entidad.

Durante el año 2017, la Defensoría del Pueblo emitió 67 informes de advertencia, de los cuales, 53 fueron Informes de Riesgo (Informes de Inminencia y de Alcance Intermedio) y 14 Nota de Seguimiento. Los informes fueron emitidos para 332 municipios de los 32 departamentos y el Distrito Capital. En el marco de esta competencia, la Unidad para las Víctimas participó en **15** sesiones de evaluación, **52** sesiones de seguimiento y **37** de reevaluación de alertas tempranas.

Como resultado de la gestión del espacio, se respondieron **229** solicitudes de información de Ministerio Público y Ministerio del Interior, sobre las acciones de la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de las recomendaciones de las Alertas Tempranas:

Tabla 24. Documentos de advertencia emitidos por el sistema de alertas tempranas - SAT  
Vigencia 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ALERTA TEMPRANA DE INMINENCIA	INFORME DE ALCANCE INTERMEDIO	INFORME DE RIESGO DE INMINENCIA	NOTA DE SEGUIMIENTO	TOTAL GENERAL
AMAZONAS	7	0	1	0	0	1
ANTIOQUIA	25	0	4	1	0	5
ARAUCA	6	0	1	0	2	3
ATLÁNTICO	7	0	0	0	0	0
BOLIVAR	24	1	1	1	2	5
BOYACÁ	7	0	0	1	0	1
CALDAS	9	0	1	0	0	1
CAQUETÁ	5	0	0	3	0	3
CASANARE	9	0	1	0	0	1
CAUCA	25	0	2	2	0	4
CESAR	20	0	0	0	0	0
CHOCÓ	19	0	3	3	1	7
CÓRDOBA	10	0	1	1	0	2
CUNDINAMARCA	12	0	1	1	1	3
DISTRITO CAPITAL	1	0	1	0	1	2
GUAINÍA	3	0	1	0	0	1
GUAVIARE	5	0	2	0	0	2
HUILA	7	0	0	0	0	0
LA GUAJIRA	4	0	0	0	0	0
MAGDALENA	11	0	0	0	0	0
META	22	0	3	1	2	6
NARIÑO	10	0	0	3	0	3
NORTE DE SANTANDER	16	0	0	1	0	1
PUTUMAYO	7	0	1	1	1	3
QUINDÍO	10	0	0	0	0	0
RISARALDA	8	0	0	0	0	0
SANTANDER	7	0	0	0	0	0
SUCRE	4	0	1	0	0	1
TOLIMA	14	0	0	1	0	1
VALLE DEL CAUCA	9	0	2	5	3	10
VAUPÉS	2	0	0	0	1	1
VICHADA	4	0	0	0	0	0
<b>Total General</b>	<b>332</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>67</b>

Fuente: SAT-CIAT

Procesado: Unidad para las Víctimas

Corte: diciembre 31 de 2017.

\*ATINM: Alerta Temprana de Inminencia / IRAI: Informe de Riesgo de Alcance Intermedio / IRINM: Informe de Riesgo de Inminencia / NDS: Nota de Seguimiento

Los departamentos donde se emitieron más informes de advertencia durante el año 2017 son Valle del Cauca, seguido de Chocó y Meta. Continúan en orden descendente Antioquia, Bolívar, Cauca, Arauca, Caquetá, Cundinamarca, Nariño y Putumayo.

**C. Atención y Ayuda Humanitaria posterior a la inclusión en el RUV**

**i) Atención Humanitaria**

La Unidad para las Víctimas durante el periodo de 01 de enero de 2017 a 31 de marzo de 2018, ha atendido por medio de la atención humanitaria de emergencia por desplazamiento forzado, a hogares incluidos también por confinamiento. De esta manera, en la siguiente tabla se puede observar que se han atendido **1474** hogares con atención humanitaria de emergencia o de transición.

Tabla 25. Atención Humanitaria - 01 de enero de 2017 a 31 de marzo de 2018

AÑO	HOGARES ATENDIDOS	COLOCACIONES	VALOR
2017	769	1.152	\$ 947.836.000,00
2018	322	322	\$ 268.914.000,00
<b>Total general</b>		<b>1.474</b>	<b>\$ 1.216.750.000,00</b>

Fuente: Herramientas de Atención Humanitaria  
Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

La información corresponde a víctimas incluidas por confinamiento (de los 9.254 registros con inclusión, 311 no tienen número de identificación y 196 duplicados y/o con novedad en los datos primarios "nombre cédula"). Finalmente fueron viables para verificación **8.747**, en la tabla 1 se encuentra el resumen de colocación de Atención Humanitaria. A continuación, en la Tabla 26 se encuentra las cifras por departamento de entrega, número de hogares y monto:

Tabla 26 Atención Humanitaria por Departamento de Entrega

DEPARTAMENTO	HOGARES CON ATENCIÓN HUMANITARIA	MONTO - GIRO
Antioquia	29	\$ 25.351.000
Bogotá, D.C.	52	\$ 42.780.000
Caquetá	3	\$ 660.000
Cauca	205	\$ 157.015.000
Choco	824	\$ 702.213.000
Cundinamarca	3	\$ 939.000
Nariño	61	\$ 46.503.000
Putumayo	1	\$ 400.000
Quindío	6	\$ 6.820.000
Santander	7	\$ 5.219.000
Valle del Cauca	283	\$ 228.850.000



<b>Total general</b>	<b>1474</b>	<b>\$ 1.216.750.000</b>
----------------------	-------------	-------------------------

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

## ii) Ayuda Humanitaria

Adicionalmente, se realizaron 21 giros de ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento forzado a hogares de los departamentos de Chocó y Valle del Cauca, incluidos por confinamiento en el RUV, como parte de una estrategia de atención en las regiones señaladas por el Auto 091 de 2017.

A continuación, en la Tabla 27 se encuentra las cifras de atención por departamento, municipio y número de hogares:

Tabla 27. Ayuda Humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento forzado/Confinamiento Auto 091/17

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE HOGARES CON GIRO DE AYUDA HUMANITARIA
Chocó	El Litoral de San Juan	5
Valle del Cauca	Buenaventura	16
<b>Total general</b>		<b>21</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

### 1.2.2.3 La prórroga inmediata de la ayuda humanitaria

Como se ha mencionado en pasados informes, el modelo de identificación de carencias para la entrega de la atención humanitaria permite garantizar la atención de los hogares víctimas de desplazamiento forzado con vulnerabilidades altas, debido a que la atención humanitaria que se entrega obedece a la gravedad y urgencia de la carencia detectada, de modo que, a mayor carencia, mayor es el monto de la ayuda entregada por la Unidad para las Víctimas.

De igual manera, dentro de este procedimiento se asigna un monto de atención humanitaria de emergencia para cubrir las carencias del hogar durante un año, y la Unidad para las Víctimas realiza la colocación de estos giros sin que medie una nueva solicitud, garantizando de esta manera la atención de los hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la víctima durante un año no tiene que acudir cada cuatro (4) meses a realizar una nueva solicitud, con lo que se considera que se ha superado la falencia señalada por la Corte Constitucional asociada a las órdenes emitidas para adoptar la prórroga automática de la atención humanitaria.

Para evidenciar lo anteriormente descrito, a continuación, se muestran los resultados de los hogares identificados en situación de extrema vulnerabilidad en alguno de los

componentes de la Subsistencia Mínima y atendidos en 2017 con tres giros de forma automática, como tal como se evidencia en la información siguiente:

Tabla 28 Giros colocados 2017 - Extrema Vulnerabilidad

NÚMERO DE GIROS COLOCADOS	NÚMERO DE HOGARES
1	117.127
2	171.602
3	70.942
<b>Total General</b>	<b>359.671</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Para el año 2017 se garantizó la entrega de un giro de atención humanitaria a **117.127** hogares, dos giros a **171.602**, y tres giros a **70.942** hogares, sin necesidad de presentar una nueva solicitud. Las diferencias en las cifras obedecen a la fecha en la cual ingresan y se activan las solicitudes, razón por la cual, los hogares pendientes de segundo y tercer giro continúan siendo atendidos en la vigencia 2018.

#### 1.2.2.4 Presupuesto destinado a Atención Humanitaria

Para el año 2017, se continúan evidenciando que el modelo de identificación de carencias en la subsistencia mínima permite focalizar los recursos en la atención de la población con mayor vulnerabilidad, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 29. Asignación de recursos de atención humanitaria Vigencia 2017

NIVEL DE VULNERABILIDAD	HOGARES ATENDIDOS	VALOR GIRADO
<b>Alta</b>	584.264	\$ 577.934.256.000
<b>Baja</b>	207.227	\$ 94.817.297.000
<b>Total General</b>	<b>791.491</b>	<b>\$ 672.751.553.000</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

La Tabla 29 se evidencia que **\$ 577.934.256.000**, correspondiente al **86 %** de los recursos se destinaron para la atención de la población con mayor vulnerabilidad, que a su vez corresponde al **74% de los hogares atendidos**, y que, por su parte, el **14%** de los recursos restantes fueron destinados para atender a las víctimas con vulnerabilidades bajas, que a su vez corresponden al **26% de los hogares atendidos**.

Es necesario aclarar, que las anteriores cifras reportadas, corresponden al total de hogares atendidos y al total del presupuesto invertido en AH vigencia 2017. Así mismo, el total de hogares incluyen aquellos que realiza dos o tres giros durante la vigencia 2017, pero cuya solicitud se inició en vigencia 2016.

Es importante recordar, que históricamente la mayoría de los recursos se destinaban para el pago de atención humanitaria de transición, debido a que antes de la implementación del modelo de subsistencia mínima, el proceso de trámite y programación de las solicitudes de atención humanitaria no permitía identificar plenamente aquellos hogares que ya no presentan niveles de vulnerabilidad relativos a la subsistencia mínima. El modelo actual permite hacer esta identificación, y, por tanto, es posible focalizar los recursos en la población que más los necesita.

Para la vigencia 2017, la ejecución presupuestal en el componente de atención humanitaria fue de **\$683.250.955.511**, de los cuales **\$249.981.918.661** corresponden al aplazamiento presupuestal de la vigencia 2016 mencionado en el informe anterior, el cual fue ejecutado en el periodo enero-mayo de 2017. Los otros **\$433.269.036.850** corresponden a recursos de la vigencia 2017, que fueron ejecutados en el periodo mayo-diciembre.

De igual manera, es importante recordar que la implementación del procedimiento de medición de carencias también ha permitido que la Unidad para las Víctimas determine cuando los hogares solicitantes no requieren la entrega de los componentes de atención humanitaria. De acuerdo con el comportamiento de trámite de solicitudes bajo este modelo, se evidencia que para 2017 cerca del **20%** de los hogares ya han superado sus necesidades relativas a la subsistencia mínima y, por tanto, fueron objeto de suspensión de esta medida. Así se evidencia que el presupuesto asignado a la Unidad para atender oportunamente las solicitudes de atención humanitaria se ajusta a la necesidad actual de la población víctima en todos los niveles de carencias focalizando los recursos en los hogares con mayor vulnerabilidad.

### **1.2.3 Cobertura y acceso en el proceso de implementación del Decreto 2569 de 2014**

En relación con la observación planteada por la Corte Constitucional asociada a la exigencia de la aplicación de instrumentos como la entrevista única, antiguo PAARI, es importante aclarar, que su aplicación no constituye un requisito para la solicitud y entrega de atención humanitaria, únicamente se realiza cuando la víctima solicita actualizar la información sobre la de conformación de su hogar o cuando para la Unidad no es posible identificar información de la víctima a partir de otros registros administrativos, debido a que la entrevista permite contar con información actualizada directamente de la víctima y su grupo familiar.

De otra parte, como se ha manifestado en informes anteriores, el cambio en el modelo de entrega de atención humanitaria, adoptado por el Decreto 2569 de 2014 (incorporado en el Decreto 1084 de 2015), garantiza que la entrega de esta medida en las etapas de la emergencia y la transición se realice con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima de acuerdo con el mandato establecido en la Ley 1448 de 2011.

La implementación del modelo de identificación de carencias en los componentes de la Subsistencia Mínima permite determinar la etapa y la entrega de la atención humanitaria respondiendo a la situación actual de los hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas por hechos de desplazamiento forzado. Esta valoración tiene por objetivo: (i) identificar a los hogares víctimas de desplazamiento que requieren atención humanitaria al no poder garantizar por sus propios medios y recursos, su subsistencia mínima; (ii) identificar las carencias en alojamiento, alimentación y servicios de salud de estos hogares; (iii) clasificar las carencias en alojamiento y/o alimentación según su nivel de gravedad y urgencia; (iv) identificar hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; (v) definir las características particulares y los alcances de la atención humanitaria que será entregada a cada hogar.

El proceso de identificación de carencias se adelanta mediante el uso de diferentes registros administrativos, instrumentos de caracterización y las bases de datos oficiales disponibles en la RNI de la Unidad para las Víctimas. A través de una búsqueda en estos registros, entre los que se encuentra la entrevista única, es posible obtener información sobre la situación actual del hogar y conocer si tiene garantizados los componentes de su subsistencia mínima o si cuenta con recursos que le permiten cubrirlos por sus propios medios, lo cual contribuye a optimizar la entrega de la atención humanitaria a los hogares y las víctimas que más la necesitan.

Se recuerda que el resultado del procedimiento de identificación de carencias para un hogar, de acuerdo con el nivel de carencia identificado en cada componente examinando, alojamiento y alimentación, puede derivar en diferentes valoraciones de niveles de carencias, cuyos resultados se expresan y sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 30. Niveles de Carencia - procedimiento de medición de carencias

NIVEL DE CARENCIA POR COMPONENTE		
CARENCIA HOGAR	CARENCIA ALOJAMIENTO	CARENCIA ALIMENTACIÓN
<b>EMEM</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
<b>EME</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta
<b>EMN</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	No carencia
<b>EEM</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
<b>EE</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta
<b>EN</b>	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta	No carencia
<b>NEM</b>	No carencia	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta
<b>NE</b>	No carencia	Extrema urgencia y vulnerabilidad no manifiesta

NIVEL DE CARENCIA POR COMPONENTE		
CARENCIA HOGAR	CARENCIA ALOJAMIENTO	CARENCIA ALIMENTACIÓN
<b>GG</b>	Grave	Grave
<b>GL</b>	Grave	Leve
<b>GN</b>	Grave	No carencia
<b>LG</b>	Leve	Grave
<b>LL</b>	Leve	Leve
<b>LN</b>	Leve	No carencia
<b>NG</b>	No carencia	Grave
<b>NL</b>	No carencia	Leve
<b>NN</b>	No carencia	No carencia
<b>PA (Primer Año)</b>	Se presumen carencias	Se presumen carencias

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Es importante recordar, que el procedimiento de identificación de carencias se aplica para las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV cuyo hecho ocurrió en un término mayor a 12 meses. Si la víctima se encuentra en su primer año de desplazamiento, se aplica la ruta de Primer Año (PA), la cual tiene una atención más expedita debido a que las carencias se presumen.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se relaciona la información de las solicitudes atendidas con atención humanitaria, el nivel de carencias identificado, el número de giros realizados y el presupuesto ejecutado durante el año 2017.

Tabla 31. Solicitudes atendidas con atención humanitaria según nivel de carencias Vigencia 2017

CARENCIA	HOGARES ATENDIDOS	NÚMERO DE GIROS	VALOR GIRADO
<b>EMEM</b>	310.464	497.852	\$ 347.540.973.000
<b>EEM</b>	55.010	88.127	\$ 51.906.860.000
<b>EME</b>	31.799	49.200	\$ 32.709.391.000
<b>EE</b>	6.065	9.092	\$ 5.266.156.000
<b>EMN</b>	413	609	\$ 254.262.000
<b>EN</b>	50	72	\$ 23.496.000
<b>NE</b>	14.848	20.914	\$ 6.711.102.000
<b>NEM</b>	122.125	174.836	\$ 69.047.230.000
<b>PA</b>	43.490	65.391	\$ 64.474.786.000
<b>GG</b>	56.514	69.746	\$ 39.549.548.000
<b>GL</b>	18.929	24.238	\$ 9.475.521.000
<b>GN</b>	8.752	11.300	\$ 3.366.719.000
<b>LG</b>	26.820	34.027	\$ 13.478.037.000
<b>LL</b>	14.202	17.860	\$ 4.626.262.000



CARENCIA	HOGARES ATENDIDOS	NÚMERO DE GIROS	VALOR GIRADO
LN	6.716	8.288	\$ 1.484.223.000
NG	48.654	58.801	\$ 16.488.217.000
NL	26.640	30.173	\$ 6.348.770.000
<b>Total General</b>	<b>791.491</b>	<b>1.160.526</b>	<b>\$ 672.751.553.000</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

En la tabla anterior, se relaciona el total de hogares con solicitudes atendidas durante 2017. Esto incluye solicitudes que pudieron haber iniciado su trámite en 2016, pero continuaron siendo atendidas en 2017. De las solicitudes tramitadas durante este periodo se identificaron un total de **791.491** hogares con carencias en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima, a los cuales se realizó la colocación de **1.160.526** giros, con una inversión total de **\$ 672.751.553.000**, evidenciando un aumento en el número de hogares atendidos respecto del año 2016.

De los **791.491** hogares atendidos, **510.180** corresponden a hogares que iniciaron su trámite durante el 2017, y de ellos han sido atendidos, por lo menos con un giro de atención humanitaria un total de **509.778** hogares, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 32. Cifras de cumplimiento – entrega de atención humanitaria

NIVEL DE VULNERABILIDAD	ESTADO	NÚMERO DE HOGARES
ALTA	ATENDIDO	359.671
	PENDIENTE AL CORTE	361
BAJA	ATENDIDO	150.107
	PENDIENTE AL CORTE	41
<b>Total general</b>		<b>510.180</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

### 1.2.3.1 Atención a víctimas con vulnerabilidades altas

Como se expresó anteriormente, y se ha reiterado en los informes de cumplimiento de las órdenes 32 y 33 de Auto 373 de 2016, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.6.5.4.8 del Decreto 1084 de 2015, los hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, son aquellos que por las características socio-demográficas y económicas particulares, y por la conformación actual del hogar, están inhabilitados para generar ingresos o para adquirir capacidades para hacerlo, teniendo como consecuencias la limitación para cubrir los gastos del hogar en los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento y alimentación.

La situación de extrema urgencia y vulnerabilidad se determina después de desarrollar el procedimiento de identificación de carencias en la Subsistencia Mínima,

a través de este, la Unidad para las Víctimas evalúa la información que se obtiene de diferentes *registros administrativos*, que dan cuenta del acceso a programas de la oferta institucional de las entidades del SNARIV. Este el procedimiento se sustenta en dos pilares básicos: (i) Grado de necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima, y (ii) Resultado de la valoración que se realiza a los destinatarios.

Por lo anterior, si un hogar se encuentra en la categoría de extrema urgencia y vulnerabilidad, tiene los siguientes efectos con relación a la entrega de atención humanitaria:

- Recibirá atención humanitaria de emergencia en los componentes de alojamiento y alimentación, por parte de la Unidad para las Víctimas.
- El hogar recibirá tres (3) entregas en un año, independientemente del tiempo que haya transcurrido desde el desplazamiento.
- El valor de la atención humanitaria en el período de la medición corresponderá al monto establecido por la Unidad, ajustado según el número de miembros del núcleo familiar incluidos en el RUV por desplazamiento forzado.

Es importante recordar, que la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, no se considera como una condición definitiva, puesto que ésta puede ser superada por cambios en la conformación del hogar o a medida que los miembros, ya sea por sus propios medios o mediante el acceso a programas sociales, adquieran capacidades para cubrir de manera efectiva los componentes de alojamiento y alimentación.

En virtud de lo anterior, después de que finaliza la vigencia del último giro de atención humanitaria, es necesario realizar una nueva medición de carencias para determinar si en el hogar continúan presentándose factores particulares asociados a la edad, condición de discapacidad, enfermedades crónicas, entre otras, que puedan determinar que el hogar continúa en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. A continuación, se evidencian los hogares atendidos y los montos girados, cuya valoración de carencias indica que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

*Tabla 33 Entrega de Atención Humanitaria a hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad con solicitudes atendidas entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2017.*

<b>AÑO GIRO</b>	<b>CARENCIA</b>	<b>GIROS</b>	<b>HOGARES</b>	<b>VALOR</b>
2017	<b>EE</b>	9.092	6.065	\$ 5.266.156.000
2017	<b>EEM</b>	88.127	55.010	\$ 51.906.860.000
2017	<b>EME</b>	49.200	31.799	\$ 32.709.391.000
2017	<b>EMEM</b>	497.852	310.464	\$ 347.540.973.000
2017	<b>EMN</b>	609	413	\$ 254.262.000
2017	<b>EN</b>	72	50	\$ 23.496.000
2017	<b>NE</b>	20.914	14.848	\$ 6.711.102.000
2017	<b>NEM</b>	174.836	122.125	\$ 69.047.230.000

2017	PA	65.391	43.490	\$ 64.474.786.000
<b>Total General</b>		<b>906.093</b>	<b>584.264</b>	<b>\$ 577.934.256.000</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

En la tabla anterior, se relaciona el total de hogares con solicitudes atendidas durante el año 2017, incluyendo hogares que iniciaron su trámite de atención en 2016, pero continuaron siendo atendidas en 2017. De las solicitudes tramitadas durante este periodo se identificaron **584.264** hogares con carencias extremas en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima, a los cuales se realizó la colocación de **906.093** giros, con una inversión total de **\$ 577.934.256.000**

En la siguiente tabla, se muestran los niveles de oportunidad y cumplimiento en la entrega de atención humanitaria a los hogares identificados con vulnerabilidades altas, que iniciaron su trámite y fueron atendidos en el 2017.

Tabla 34 Niveles de oportunidad y cumplimiento en la entrega de atención humanitaria a los hogares identificados con vulnerabilidades altas

NIVEL DE VULNERABILIDAD	ESTADO DE ATENCIÓN	CANTIDAD DE HOGARES
<b>ALTA</b>	GIRO EN TERMINOS	340.464
	GIRO POR FUERA DE TERMINOS	19.207
	PENDIENTE DE GIRO	361
<b>Total General</b>		<b>360.032</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

Del total de **584.264** hogares identificados con carencias extremas en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima, **360.032** iniciaron su trámite en 2016 y **359.671** fueron atendidos con al menos un giro de atención humanitaria. A **340.464 hogares**, se le realizó la colocación del primer giro de atención humanitaria en términos, es decir dentro de los primeros 60 días. A **19.207** hogares, se les realizó el giro en un término mayor a los 60 días y **361** hogares, aún se encuentran pendientes de giro.

Se debe mencionar que la atención por fuera de términos y los giros pendientes pueden obedecer a la existencia de circunstancias asociadas a que:

- El hogar está siendo atendido con atención humanitaria en especie.
- El hogar está siendo atendido en subsidiariedad.
- El hogar presenta un pago vigente por otra ruta (hogar atendido como caso prioritario).
- Se presenta inconsistencia en la información de identificación como cédulas inexistentes o persona fallecida.

En los casos en los cuales el hogar esté siendo atendido por alguna de las estrategias de la Unidad, se debe esperar a que termine la vigencia de la ayuda que el hogar esté recibiendo para proceder a realizar el giro. Para los casos de inconsistencia en la información, se debe esperar a subsanar esta inconsistencia para realizar el giro.

A partir de los criterios de este modelo de atención, se destacan los relacionados con las variables de enfoque étnico y de enfoque diferencial, con los que se busca atender a los hogares y personas, teniendo en cuenta elementos diferenciales en virtud de sus características socio demográficas, económicas, y su situación de vulnerabilidad particular, para poder focalizar y priorizar la atención humanitaria a los hogares con vulnerabilidad acentuada. Los resultados son los siguientes:

### 1.2.3.2 Resultados de la identificación de carencias y entrega de atención humanitaria en las etapas de emergencia y/o transición a las víctimas de desplazamiento forzado con auto reconocimiento y/o pertenencia a un pueblo o comunidad indígena

Para la vigencia 2017, los resultados del proceso de identificación de carencias asociadas a la vulnerabilidad en la subsistencia mínima, en los hogares con auto reconocimiento de pertenencia a un pueblo o comunidad indígena presentan son:

Tabla 35 Hogares con auto reconocimiento y/o pertenencia a un pueblo o comunidad indígena Vigencia 2017

CARENCIA	NÚMERO DE GIROS	HOGARES ATENDIDOS
EE	389	247
EEM	3.765	2.365
EME	1.892	1.264
EMEM	28.924	17.773
EMN	20	14
EN	2	1
GG	929	814
GL	262	233
GN	111	102
LG	562	512
LL	230	215
LN	96	94
NE	591	435
NEM	6.108	4.060
NG	701	647
NL	369	354
PA	2.010	1.207
NN	0	3.420
<b>Total general</b>	<b>46.961</b>	<b>33.757</b>

Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención, Unidad para las Víctimas

El análisis de las cifras evidencia que de los hogares atendidos se identificó un total de **33.757** hogares (en donde al menos uno de sus miembros se auto reconoce como perteneciente a una comunidad o pueblo indígena) que fueron atendidos con atención humanitaria de emergencia y transición, incluyendo atención por primer año. Esta información es tomada de las bases proporcionadas por la RNI

El resultado del proceso de identificación y valoración de la vulnerabilidad en la subsistencia mínima es la siguiente:

- Del total de hogares, **26.159** fueron identificados con una vulnerabilidad alta o extrema urgencia en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima y han recibido atención humanitaria en la etapa de emergencia.
- Un total de **1.207** hogares fueron atendidos por la ruta de primer año, que implica presunción de carencias en la Subsistencia Mínima.
- Igualmente, en **814** hogares se identificaron carencias graves en los dos componentes y han recibido atención humanitaria en la etapa de emergencia en los dos componentes.
- Un total de **215** hogares fueron identificados con carencias leves en los dos componentes (alojamiento- alimentación) y han recibido atención humanitaria de transición en los dos componentes.
- Un total de **745** hogares fueron identificados con carencias graves o leves en los componentes de alojamiento y alimentación y han recibido atención humanitaria de acuerdo con este resultado.
- Un total de **1.197** hogares fueron identificados con algún tipo de carencia (grave o leve) en uno de los componentes de la Subsistencia Mínima y No carencia en el otro, por tanto, han recibido atención humanitaria solo por el componente en el que presentan carencias.
- Un total de **3.420** hogares fueron identificados sin carencias en los dos componentes de la subsistencia mínima, por tanto, se les suspendió la entrega de la medida de atención humanitaria.

### 1.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN		
	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
PRACTICAS INCONSTITUCIONALES	1. Así ocurre con la postura del Gobierno Nacional frente a las entidades territoriales que tienen poca capacidad financiera, administrativa y técnica en materia de ayuda humanitaria inmediata.	
	Incluso en los casos en los que la Unidad para las Víctimas activó el mecanismo de subsidiariedad, se han identificado demoras de hasta un semestre para su implementación, al igual que la persistencia de dificultades de las entidades territoriales para gestionar los recursos y garantizar la entrega de las ayudas facilitadas en el marco de ese mecanismo.	



	<p>Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, la Unidad para las Víctimas no puede hacer depender la entrega de la ayuda humanitaria inmediata del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone. Esta actitud se vuelve reprochable desde el momento en que la mencionada Unidad tiene conocimiento de las necesidades apremiantes y persistentes de las comunidades y, no obstante, se abstiene de intervenir debido a razones formales o a la falta de concurrencia de las entidades territoriales. En este caso, es claro que la Unidad para las Víctimas, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que estas traen consigo, las adopta, justificando su actuar en la persecución de los fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos constitucionales.</p> <p>Con ello, la Unidad para las Víctimas pasa por alto las obligaciones que el principio de subsidiariedad pone en cabeza del Gobierno Nacional, mandato que adquiere especial relevancia atendiendo a la falta de capacidad institucional, administrativa y financiera de algunas entidades territoriales para atender a la población que se encuentra en su territorio –de manera acentuada, teniendo en cuenta las capacidades de aquellas que se encuentran en categorías 5 y 6, o que hacen parte de acuerdos de reestructuración bajo la Ley 550 de 1999.</p>	<p><b>ALTO</b></p>
	<p>2. A pesar de haberlo ordenado desde el 2013, la Unidad para las Víctimas todavía no cuenta con un <i>Protocolo</i> para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en aquellas zonas del país en las que las restricciones a la movilidad y las difíciles condiciones de seguridad son la primera afectación que enfrentan las comunidades. Esta Sala Especial reitera que en este tipo de casos es necesario contar con un mecanismo <i>excepcional</i> para la entrega de la ayuda. Lo anterior, con independencia del concepto de seguridad de las Fuerzas Militares, del desarrollo previo de procedimientos de desminado y de la necesidad de concertar y planear una intervención con todas las autoridades en aras de consolidar la atención integral en el territorio. Por más legítimo y necesario que sea la consecución de un resultado macro como el perseguido, su búsqueda no puede convertirse, debido a las dificultades que en algunas ocasiones impiden alcanzarlo, en un obstáculo para garantizar las acciones puntuales y precisas que eviten las condiciones de inseguridad</p>	<p><b>MEDIO</b></p>

	<p>alimentaria y las crisis humanitarias que atraviesan tales comunidades.</p> <p>Finalmente, en relación con la entrega completa y oportuna de la ayuda humanitaria de emergencia y de transición, esta Sala Especial considera que la Unidad para las Víctimas está persiguiendo fines válidos y necesarios con la implementación del Decreto 2569 del 2014. En efecto, hace falta identificar las necesidades actuales de la población desplazada, definir con más criterios quién necesita la ayuda humanitaria y quién no, para así poder atender de manera completa y oportuna a las personas que así lo requieren, suspendiendo, en consecuencia, la entrega de la ayuda a las personas que ya no se encuentran en una situación excepcional que amerite la continuidad de su entrega. No obstante, esta Sala advierte que la implementación de este Decreto, junto con la realización de los PAARIs, no ha estado exenta de trabas y de problemas importantes de cobertura y de acceso. En esa medida, esta Corporación considera que sujetar la entrega de la ayuda humanitaria a la realización del PAARI es una práctica inconstitucional para aquellas personas que, de acuerdo con el esquema anterior de medición, se catalogaron como de "vulnerabilidades altas" haciendo especial énfasis en aquellas que enfrentan factores que acrecientan la vulnerabilidad con el paso del tiempo (i.e. etarios, condiciones de discapacidad). Esta situación también se predica de comunidades indígenas, particularmente de aquellas que se encuentran residiendo en zonas urbanas marginalizadas, mientras se realiza un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad; enfrentando dificultades extremas en materia de seguridad alimentaria y de salubridad (i.e. Quibdó), teniendo en cuenta que la encuesta del PAARI no es sensible a sus dialectos propios.</p>	<p><b>ALTO</b></p>
<b>Auto 373 de 2016</b>		
<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>
	<p><b>1. Trigésimo.- ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la construcción e implementación de una ruta para la entrega directa de la ayuda humanitaria inmediata, dando aplicación al principio de subsidiariedad, en los 10 municipios más receptores y en aquellos que enfrentaron crisis humanitarias recurrentes durante el 2014 y el 2015, que se encuentren en categorías 5 y 6 o bajo la Ley 550 de 1999, y que, en última instancia, no cumplan con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión ordinaria en el marco de los esquemas habituales de planeación y articulación que contemplan los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes de</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>

	<p>Contingencia, en los términos descritos en este pronunciamiento.</p> <p>El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de los avances alcanzados en la adopción e implementación de esta ruta, en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	
	<p><b>2. Trigésimo primero. - ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que diseñe y ponga en marcha el Protocolo excepcional para la entrega de la ayuda humanitaria a favor de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad, en los términos descritos en este pronunciamiento y en los autos 099 de 2013 y 205 de 2015. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que establezca los avances alcanzados en la adopción e implementación de este Protocolo, en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>
	<p><b>3. Trigésimo segundo.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que: (i) continúe con la entrega de la ayuda humanitaria, sin que sea un argumento válido supeditar su entrega a la realización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), para aquellas personas que, de acuerdo con el esquema anterior de medición, se catalogaron como de "vulnerabilidades altas", en los términos descritos en este pronunciamiento; y que (ii) presente informes trimestrales en los que exponga el número de ayudas entregadas por este concepto, sus beneficiarios y el tipo de vulnerabilidad que enfrentan. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO</b></p>

	<p><b>4. Trigésimo tercero. - ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, junto con el ministro del Interior, identifique las comunidades indígenas que se encuentran en las circunstancias descritas en este pronunciamiento y que requieren de la entrega de ayuda humanitaria hasta tanto se realice el retorno o la reubicación en condiciones de seguridad. Para este ejercicio se podrá contar con la participación de la Defensoría del Pueblo y del ACNUR.</p> <p>El director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el ministro del Interior, deben presentar a la Sala Especial de Seguimiento un documento conjunto en el que se informe sobre sus avances en la identificación de estas comunidades indígenas, en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>	
<b>UMBRAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>UMBRAL</b>	<b>PORCENTAJE</b>
	<p><b>1.</b> Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores a la declaración / Número de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el 2017 cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.</p>	<b>70%</b>	<b>21.8%</b>
	<p><b>2.</b> Número de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas que cumplen con el criterio de primer año (el tiempo entre la fecha de ocurrencia del hecho y la fecha de declaración, no es mayor a un año) que recibieron atención Humanitaria/ Número de personas víctimas de desplazamiento forzado, cuya inclusión se realizó en el último año, respecto a un evento ocurrido dentro de los 12 meses previos a la solicitud.</p>	<b>100%</b>	<b>77%</b>
	<p><b>3.</b> Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificados con vulnerabilidades altas que recibieron Atención Humanitaria durante el último año / Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificados con vulnerabilidades altas que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año</p>	<b>100%</b>	<b>98.14%</b>
	<p><b>4.</b> Número de personas víctimas de desplazamiento forzado identificados con vulnerabilidades bajas que recibieron Atención Humanitaria durante el último año / Número de personas víctimas de desplazamiento forzado</p>	<b>70%</b>	<b>96.39%</b>

	identificados con vulnerabilidades bajas que han solicitado Atención Humanitaria durante el último año		
--	--	--	--



Capítulo 2  
**Asistencia y protección**

# Derecho a la educación



## 2. DERECHO A LA EDUCACIÓN

### 2.1 MEDICIONES IGED <sup>97</sup>

#### 2.1.1 Proceso de medición IGED

En el marco del derecho a la educación de la población víctima de desplazamiento forzado, se extrajo el universo de evaluación del RUV con corte a 31 de diciembre de 2017. Es preciso aclarar, que al igual que otras categorías de derecho presentadas en este informe y dadas las características propias de los datos del RUV, es posible que bajo los mecanismos de contraste y cruce de información con los registros administrativos del Sistema Integrado de Matrículas –SIMAT, las cifras resultantes de la presente medición sean inferiores a los porcentajes de atención real del Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior, a raíz de las particularidades de la población víctima de desplazamiento forzado, pues muchos niños, niñas y adolescentes no ingresan a la educación regular, y, sin embargo, son atendidos en el sector a través de programas de educación para adultos, entre otros. En este sentido, el resultado está determinado como una aproximación cercana al cumplimiento, o no, de las características de asistencia dentro del sistema educativo formal, lo que se refleja en el indicador de asistencia escolar.

Adicionalmente, es importante anotar que las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren entre 0 y 5 años o sean mayores 17 años, no han sido sujeto de evaluación para los indicadores descritos.

Por lo general, el Ministerio de Educación Nacional reporta las víctimas entre 5 y 17 años que están siendo atendidas, o que fueron atendidas, por el sistema educativo, considerando un rango de edad más alto por los estudiantes que ingresan en extra – edad dadas las particularidades de esta población. Sin embargo, es necesario mencionar que para la población general el rango de edad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, se encuentra entre los 5 y los 16 años, tomando la edad al inicio del periodo escolar. Por lo anterior, y con el ánimo de hacer una comparación con la población escolar general, fue pertinente acotar la edad de medición entre 5 y 16 años.

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis del informe es la diferencia entre atención y asistencia, toda vez que el primer término incluye la población que fue atendida pero que ya se pudo haber graduado del sistema educativo. Por su parte, la asistencia a la que se está refiriendo el indicador reportado considera la población que en una vigencia determinada está incorporada en el sistema educativo sin tener en cuenta atenciones anteriores. Por lo tanto, el indicador de asistencia para este informe solo considera la población matriculada en la vigencia 2017 en educación preescolar, básica y media.

---

<sup>97</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Educación.

Finalmente, conviene aclarar que los números de documento de identificación, y las fechas de nacimiento sobre las cuales se construyen las edades de contraste para los indicadores del presente capítulo, son los suministrados por la población víctima de desplazamiento forzado en los procesos de declaración frente al Ministerio Público, o a través de los procesos de caracterización poblacional, novedades y actualizaciones asociados al RUV. Esta observación tiene relevancia significativa dadas las particularidades del RUV, pues a pesar de los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas para consolidar información veraz sobre las víctimas del conflicto armado interno a través de la actual función misional de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, aún pueden persistir inconsistencias en los documentos de identificación, sobre todo los asociados a menores de edad, que constituyen el universo medible del presente capítulo. Adicionalmente, dado el contraste con el registro de matrículas dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional podría sobredimensionar el grupo poblacional que no tiene un cruce efectivo, por lo cual, en adelante, este segmento de la población se presentará como “**sin asistencia**” al sistema educativo formal.

Al respecto, la Unidad para las Víctimas se encuentra trabajando en la optimización del proceso de intercambio de información y en la articulación de esfuerzos institucionales con la Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera que se aumente el espectro de plena identificación para la población menor de edad incluida en el registro único de víctimas. Dentro de las acciones acordadas, en el corto plazo se presentará un contraste del RUV con el sistema de consulta y certificados de registros civiles.

### **2.1.1.1 Descripción de los universos**

Para determinar el goce efectivo del derecho a la educación, la población universo es: (i) víctimas por desplazamiento forzado por hechos ocurridos posterior a 1985 incluidas en el RUV, que se encuentren en edades entre los 5 y 16 años como matriculados en el SIMAT, (ii) de este grupo de víctimas, quienes se encontraban matriculados en el sistema educativo durante 2017 y (iii) los datos reportados por el SIMAT de acuerdo con las variables de cada indicador.

### **2.1.1.2 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición**

Para la verificación del goce efectivo del derecho a la educación formal (Preescolar, Básica o Media), en cuanto a la validación de asistencia, deserción, repitencia, transporte y alimentación escolar, se tomaron en cuenta los registros administrativos correspondientes al Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). Se resalta que para la medición de transporte y alimentación se tomó como fuente el anexo 13A del registro administrativo consolidado a través del SIMAT, proveniente del Ministerio de Educación Nacional para la Subdirección Red Nacional de Información con corte a 31 de diciembre de 2017.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Este anexo se refiere a que las estrategias de permanencia se alimentan a partir de un módulo del Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, del que forma parte el Anexo 13A.

En ese sentido, las estrategias de permanencia como transporte y alimentación escolar son reportadas directamente por los rectores de los establecimientos educativos, y ocasionalmente por las Secretarías de Educación. Los estudiantes que reciben el beneficio de transporte escolar deben cumplir con unas condiciones especiales de accesibilidad, como la distancia al establecimiento educativo. Sin embargo, para este informe se mide con respecto al total de la población escolarizada, por lo que el indicador no necesariamente refleja la atención con respecto a aquellos que realmente requieren el servicio.

Por su parte, también es importante mencionar que los programas de alimentación escolar se dirigen por lo general a los estudiantes en educación regular, priorizando los estudiantes de preescolar y primaria, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Ministerio de Educación.

En cuanto a los indicadores de eficiencia del sector, como la tasa de deserción intra anual y la repitencia, se ha considerado toda la matrícula de 5 a 16 años y los repitentes sin importar el grado. Se limita únicamente al sector oficial considerando que la matrícula de la población desplazada se concentra en este sector.

## 2.1.2 Resultados de la medición y comparabilidad

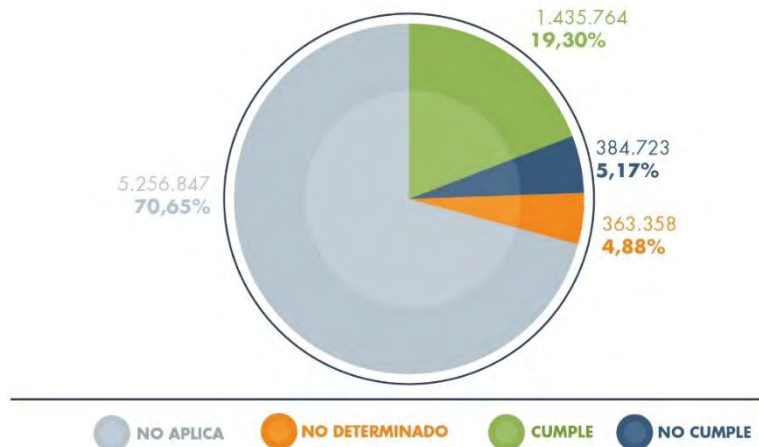
### 2.1.2.1 Cobertura en asistencia escolar a las víctimas de desplazamiento forzado

**Indicador:** Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad.

En relación con la asistencia escolar de las víctimas de desplazamiento forzado debe señalarse que el indicador es el siguiente: número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años.



Gráfica. 1 Medición IGED asistencia escolar población víctima de desplazamiento. Colombia – 2017



Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

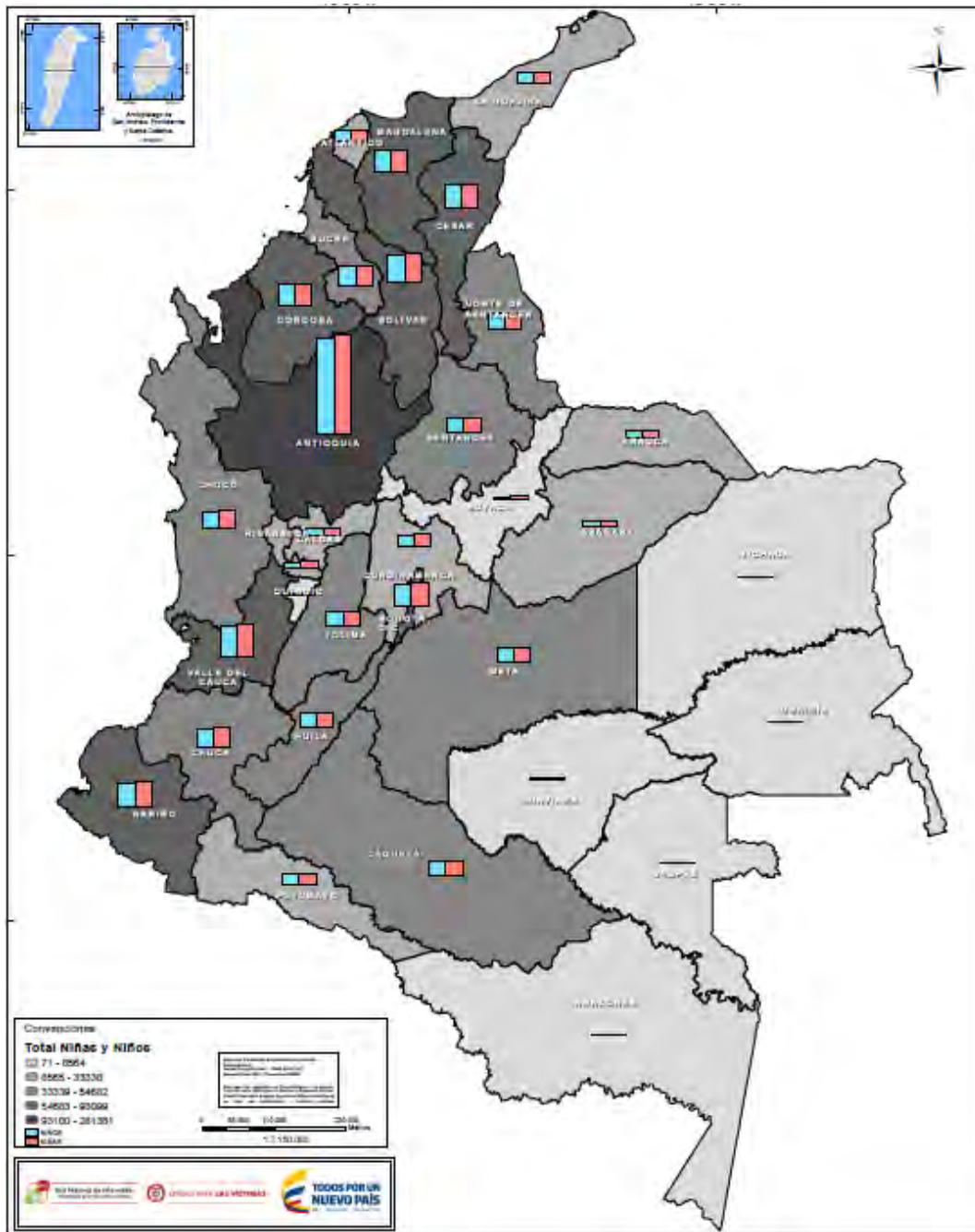
Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Para determinar el indicador de asistencia escolar se seleccionaron los universos estableciendo el total de víctimas de desplazamiento forzado que están en el rango etario fijado, es decir, entre los 5 y los 16 años. Se encuentra que de los 7.080.110 de desplazados a 31 de diciembre de 2017, 1.820.487 se encontraban en este rango de edades. De acuerdo con la población menor de edad, hallada en dicho rango, se identificó que por género un 51,26% corresponde a 933.191 hombres, el 48,39% responde a un total de 880.947 mujeres y 9 menores de edad reconocidos como intersexuales. Los 6.530 faltantes no cuentan con este tipo de información.

En el siguiente mapa se muestra el resultado del indicador de asistencia por género (masculino y femenino) por departamento.



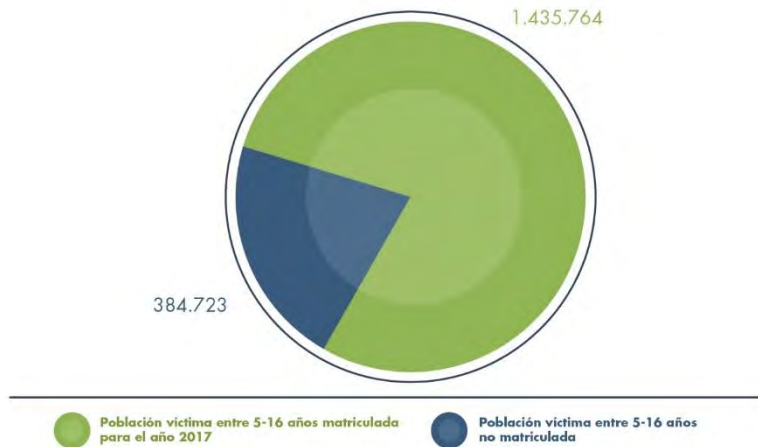
Mapa No.1 Medición IGED asistencia escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años diferenciada por género. Colombia - 2017



Fuente: SRNI - Unidad para las Víctimas

En ese sentido y de acuerdo con el resultado de la medición, se pudo establecer que 1.435.764 víctimas de desplazamiento forzado entre los 5 y los 16 años se encontraban asistiendo al sistema educativo en el año 2017, lo cual representa un aumento frente al total de víctimas con asistencia registrada en el 2016 (1.245.136), con una variación absoluta de 190.628 menores de edad y 15,3% en términos relativos.

Gráfica. 2 Medición IGED resultado asistencia escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años. Colombia - 2017



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Asimismo, las cifras anteriores representan un incremento en el porcentaje de asistencia en 2017 del 78,9% frente al 75,8% del año 2016. Sin embargo, al compararse con el porcentaje nacional de asistencia, el cual para el año 2017 se fijó en el 85,2%, se advierte que aún está por debajo, evidenciando que el acceso a este derecho en la población desplazada sigue teniendo dificultades frente a la población que no fue afectada por este hecho.

Tabla 1 Asistencia escolar población general. Colombia – 2017

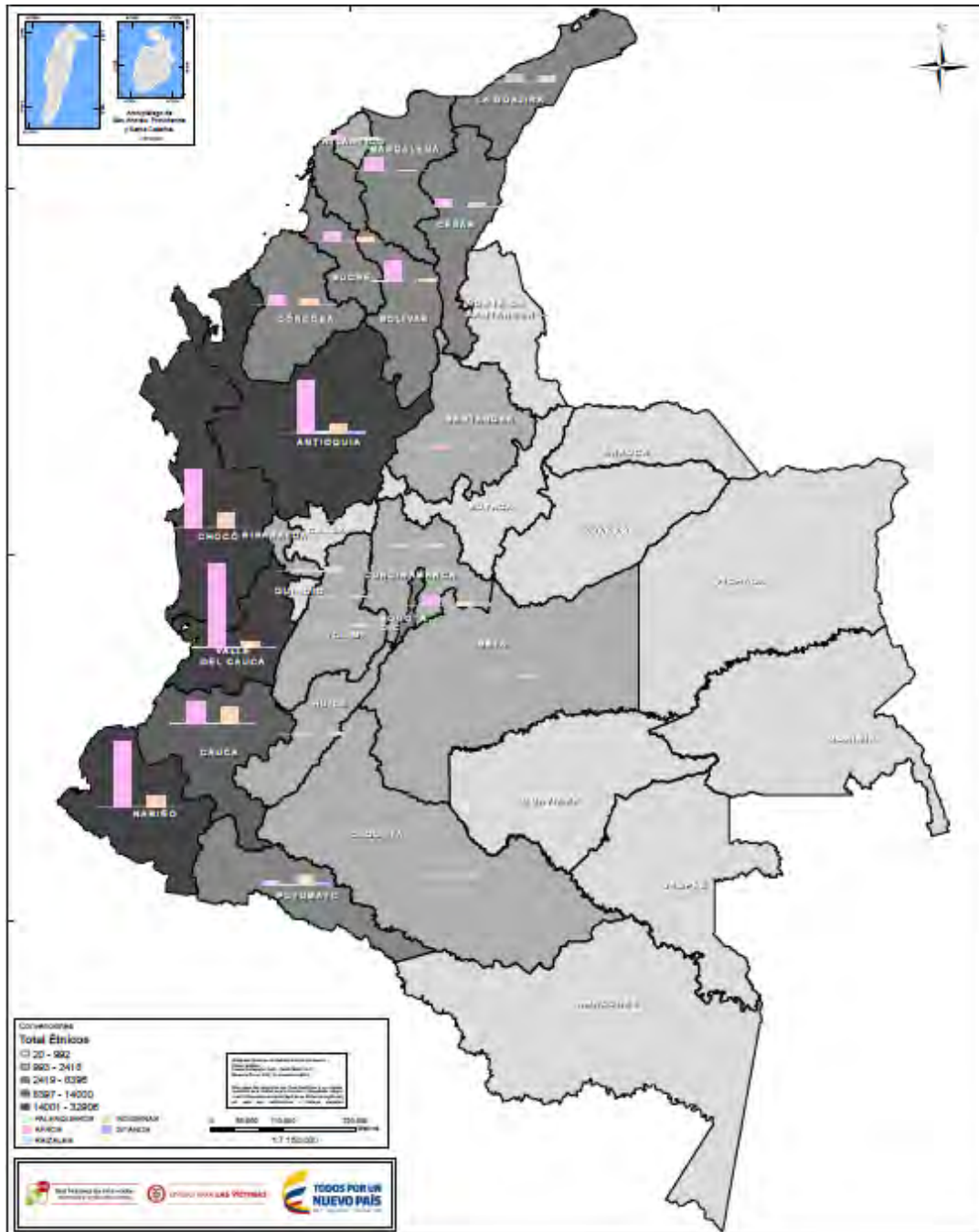
MATRICULA	TOTAL
MATRICULA 5 A 16 AÑOS	8.722.359
POBLACIÓN 5 A 16 AÑOS	10.240.769
TASA DE MATRICULACION	<b>85,17%</b>

Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada. Proyecciones de población DANE

Otros datos identificados en la medición se relacionan con la asistencia al sistema escolar por parte de menores de edad de comunidades étnicas, en este sentido se encuentra que 250.998 niños, niñas y adolescentes manifestaron formar parte de una comunidad o población étnica. El mayor número de esta población corresponde a afrocolombianos, con un total de 188.679 personas, siguen las comunidades indígenas con 56.418, gitanos con 4.292, raizales con 951 y palenqueros con 658.

A continuación, se presentan los resultados desagregados por población desplazada entre los 5 y 16 años, que registran asistencia escolar en el periodo 2017, y reportaron pertenencia étnica, por departamento:

Mapa No. 2 Medición IGED asistencia escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años enfoque étnico. Colombia – 2017



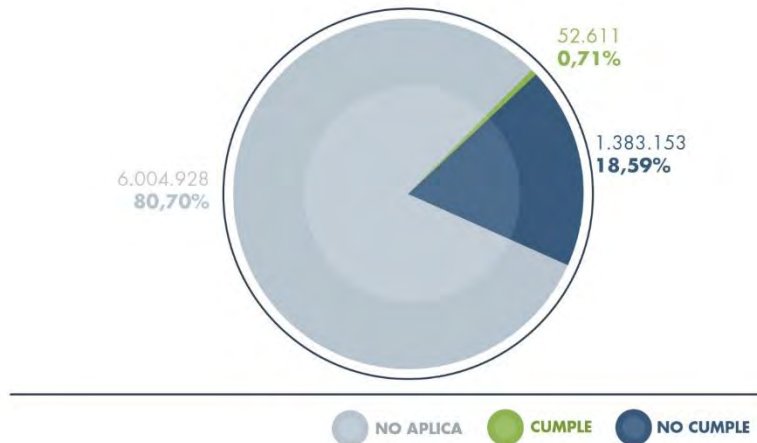
Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

### 2.1.2.2 Deserción escolar de las víctimas de desplazamiento forzado

**Indicador:** Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años, que habiéndose matriculado en el último año lectivo desertaron antes de terminar el mismo / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad matriculados en el último año lectivo.

En lo concerniente a la deserción escolar de las víctimas de desplazamiento forzado, el indicador utilizado para su medición es el siguiente: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años, que habiéndose matriculado en el último año lectivo desertaron antes de terminar el mismo.

Gráfica. 3 Medición IGED deserción escolar población víctima de desplazamiento. Colombia – 2017



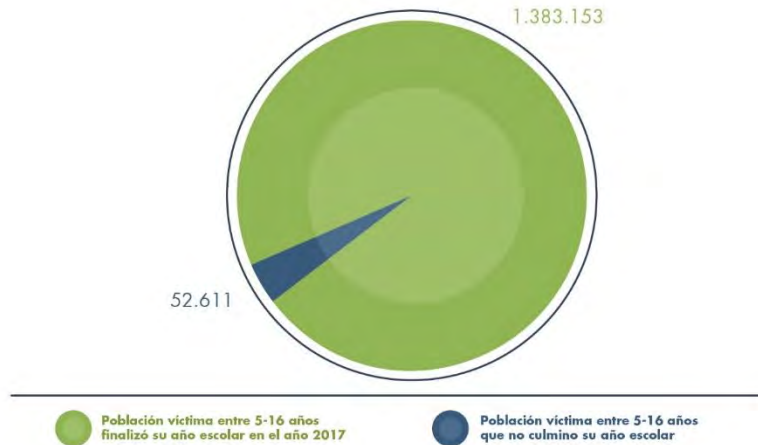
Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Como se explicó en el proceso de medición, se ajusta la edad para hacerlo comparable con la metodología IGED, en este caso se considera toda la población matriculada de 5 a 16 años y los desertores sin importar el grado, limitando únicamente al sector oficial, considerando que la matrícula de la población desplazada se concentra en este sector.

A partir de allí, se identificaron las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV a 31 de diciembre de 2017, que durante ese año se encontraban matriculadas. Luego, con el propósito de establecer el nivel relativo de deserción escolar, se tomó el universo de quienes estaban matriculados en los términos antes señalados, identificando a aquellos que cumplen la condición de deserción. De esta manera, el universo de las víctimas de desplazamiento forzado registradas en el año 2017, que en esa misma vigencia estaban matriculados, es de 1.435.764. De este total se identificó que 52.611 desertaron antes de terminar el año lectivo, lo cual corresponde un 3.7%.

Gráfica.4 Medición IGED resultado deserción escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años. Colombia - 2017



Fuente: MEN, SIMAT

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Según ese resultado se observa que, a pesar de que la deserción aumentó ligeramente en relación con respecto al año 2016 con una variación absoluta de 104 casos, dicha deserción disminuyó en términos relativos de un 4,2% a un 3,7%. Sin embargo, este porcentaje sigue siendo superior al porcentaje de deserción nacional para el año 2017, ubicado en el 3,1%, lo cual puede indicar una mayor dificultad por parte de la población víctima de desplazamiento, para permanecer en el sistema educativo.

Tabla 2 Deserción escolar población general. Colombia - 2017

TASA DESERCIÓN	TOTAL
Desertores Oficial 5-16 años	220.950
Matrícula Oficial 5-16 años	7.169.427
Tasa de Deserción Intra - Anual	<b>3,08%</b>

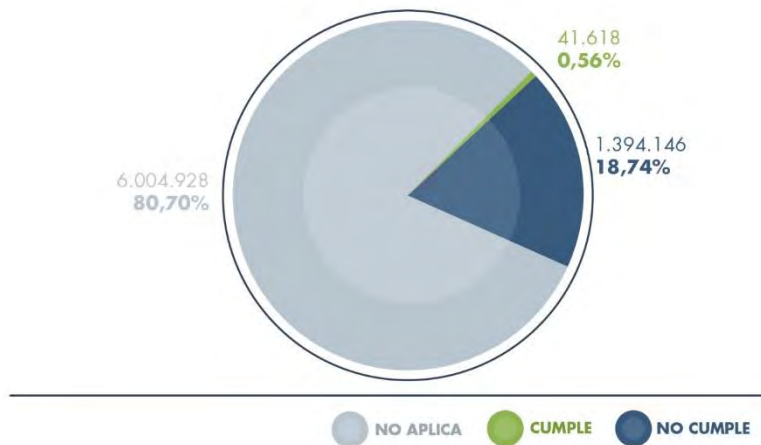
Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

### 2.1.2.3 Repitencia escolar de las víctimas de desplazamiento forzado

**Indicador:** Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años, matriculados en el mismo grado que el año anterior / Número de víctimas entre 5 y 16 años de desplazamiento forzado matriculados en el último año lectivo



Gráfica. 5 Medición IGED repitencia escolar población víctima de desplazamiento. Colombia – 2017

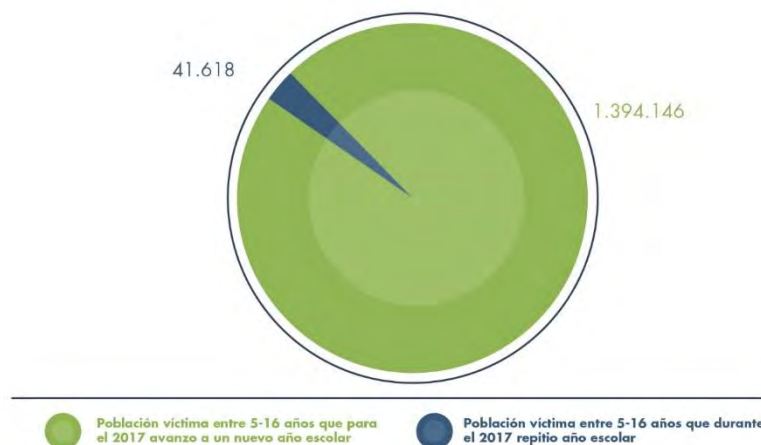


Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

De un universo de 1.435.764, un total de 41.618 estudiantes víctimas de desplazamiento forzado estaban matriculados, en 2017, en el mismo grado que el año anterior, correspondiendo al 2,9%. Lo que quiere decir que del universo total de la población matriculada para el año escolar 2017, el 97.10%, correspondiente a 1.394.146 menores de la población objetivo, fueron matriculados en el siguiente año escolar según la información entregada por el SIMAT en año anterior.

Gráfica. 6 Medición IGED resultado repitencia escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años. Colombia - 2017



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

El porcentaje anterior indica que, frente a la tasa de repitencia escolar en el sistema de educación formal, la repitencia escolar en víctimas de desplazamiento forzado está levemente por encima del porcentaje nacional.

Tabla 3 Repitencia escolar población general. Colombia – 2017

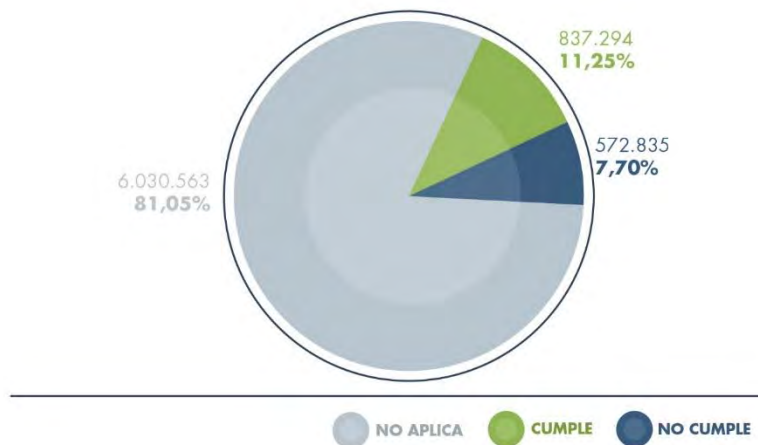
TASA REPITENCIA	TOTAL
Repitentes Oficial 5-16 años	194.018
Matrícula Oficial 5-16 años	7.169.427
Tasa de Repitencia	2,71%

Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

### 2.1.2.4 Acceso a alimentación escolar de las víctimas de desplazamiento forzado

**Indicador:** Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron alimentación en el colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.

Gráfica. 7 Medición IGED acceso a alimentación escolar población víctima de desplazamiento. Colombia – 2017

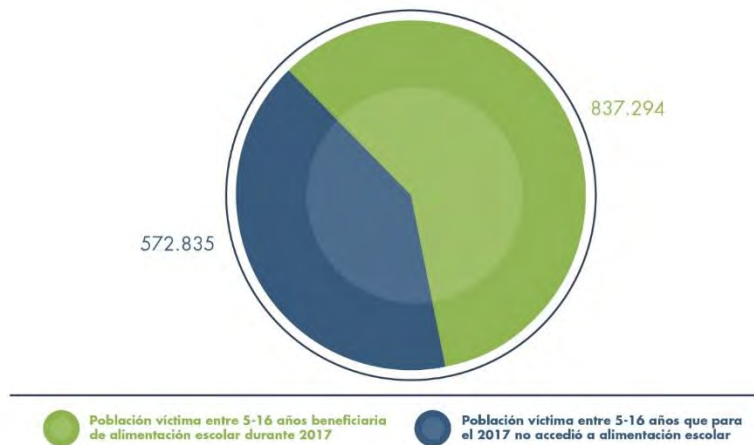


Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

El objeto de la medición es calcular el acceso a alimentación escolar de las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran matriculados en SIMAT, durante 2017. Para ello, se identificó el universo de las víctimas por desplazamiento forzado incluidas en el RUV en el 2017, con edades entre 5 y 16 años. De este segmento de la población, por encontrarse matriculados en ciclos de educación regular, tienen posibilidad de acceso a los programas de alimentación escolar, un total de 1.410.129 estudiantes. A partir de esta cifra, se establece cuántos de estos estudiantes fueron beneficiarios de la alimentación escolar en el mismo periodo, lo cual arrojó un total de 837.294 estudiantes víctimas de desplazamiento, representando un 59,4%.

Gráfica. 8 Medición IGED resultado acceso a alimentación escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años. Colombia - 2017

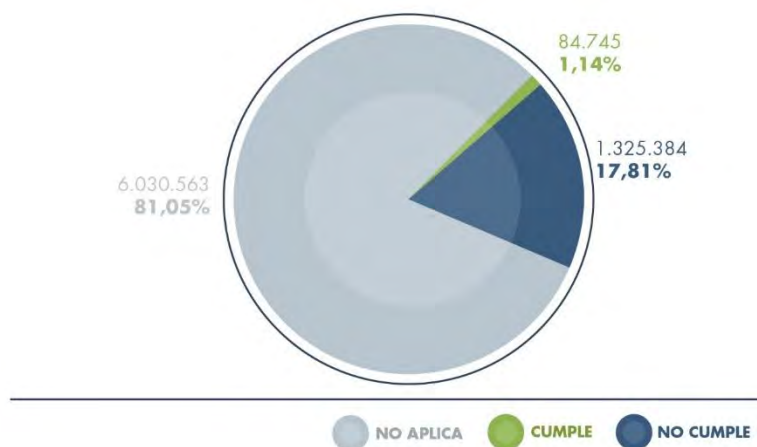


Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

### 2.1.2.5 Acceso a transporte escolar de las víctimas de desplazamiento forzado

**Indicador:** Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron transporte para ir al colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.

Gráfica. 9 Medición IGED acceso a transporte escolar población víctima de desplazamiento. Colombia – 2017



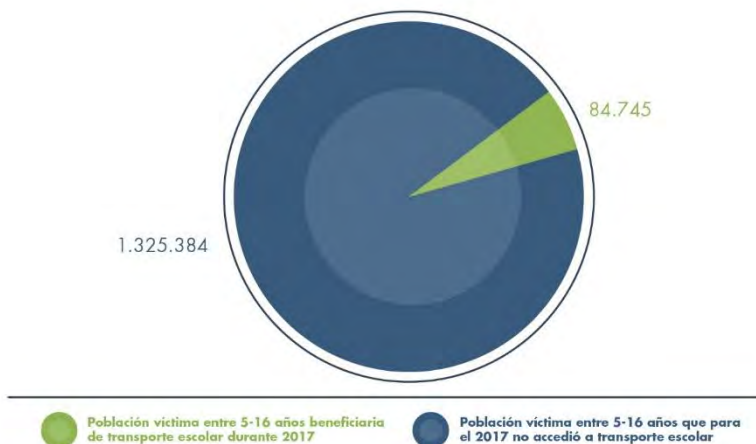
Fuente: MEN, SIMAT – Matrícula Consolidada

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

El objeto de la medición es calcular el acceso a transporte escolar de las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran matriculadas en el sector oficial y

reportadas en SIMAT, durante el año 2017. Para ello, se identificó el universo de las víctimas por desplazamiento forzadas incluidas en el RUV en el 2017, con edades entre los 5 y los 16 años, que por encontrarse matriculados en ciclos de educación regular tienen acceso al servicio de transporte escolar, esto es un total de 1.410.129 estudiantes, y a partir de esta cifra se establece cuántos de estos estudiantes fueron beneficiarios de transporte escolar en el mismo periodo, lo cual arrojó un total de 84.745 estudiantes víctimas de desplazamiento, representando un 6.0%.

Gráfica. 10 Medición IGED resultado acceso a transporte escolar población víctima de desplazamiento entre 5 y 16 años. Colombia - 2017



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

## 2.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 2.2.1 Cobertura y gratuidad en el servicio educativo

#### 2.2.1.1 Cobertura del sistema integrado de matrícula SIMAT

Una de las estrategias planteadas por el Ministerio de Educación Nacional para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) del país, con especial atención a la población víctima del conflicto, es la gratuidad del servicio educativo, establecido en la Ley 1450 de 2011 y reglamentado con el Decreto 4807 de 2011. De este modo, a partir del 2012 se universalizó la gratuidad en la educación preescolar, básica y media para garantizar que los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales matriculados entre transición y undécimo grado no paguen derechos académicos ni servicios complementarios.<sup>99</sup> Con ello, se busca eliminar la barrera de acceso y permanencia en el servicio educativo por falta de recursos económicos de los padres para que sus hijos inicien su ciclo educativo y lo culminen en las edades establecidas para hacerlo.

<sup>99</sup> Decreto 4807 del 2011, artículo 2.

El objetivo de la política de gratuidad es disminuir las brechas sociales y hacer de Colombia un país más justo, bajo el entendido de que la educación es el camino más efectivo para la movilidad social, permitiendo que niños, niñas y adolescentes accedan de forma más equitativa a las oportunidades. Para garantizar la gratuidad, se ha hecho un gran esfuerzo fiscal con el que se han beneficiado más de 8,5 millones de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, como se indicó a la Corte Constitucional en el Informe Anual de Gobierno presentado en 2017, la Tasa de Cobertura Bruta<sup>100</sup> se define como la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo. Sobre la misma, se presentan los siguientes datos:

Tabla 4 Matricula 2017

GRADOS			
TRANSICIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA
723.983	4.351.705	3.424.593	1.372.696
POBLACIÓN			
5 AÑOS	6 A 10 AÑOS	11 A 14 AÑOS	15 A 16 AÑOS
858.341	4.262.919	3.405.852	1.713.657
COBERTURAS BRUTAS			
TRANSICIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA
84,35%	102,08%	100,55%	80,10%

Fuente: Matricula definitiva 2017 SIMAT. Incluye la población en extra edad

Tabla 5 Cobertura bruta población en condición de desplazamiento forzado. Base de datos del Sistema Integrado de Matrícula SIMAT – UARIV

MATRÍCULA POBLACION DESPLAZADA ATENDIDA 2017					
TRANSICIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA	BÁSICA	TOTAL
126.252	838.362	609.966	206.803	1.574.580	1.781.383
POBLACIÓN DESPLAZADA					
5 AÑOS	6 A 10 AÑOS	11 A 14 AÑOS	15 A 16 AÑOS	5 A 14 AÑOS	5 A 16 AÑOS
64.689	639.551	553.369	240.132	1.257.609	1.497.741
COBERTURAS BRUTAS					
TRANSICIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA	BÁSICA	TOTAL
195,17%	131,09%	110,23%	86,12%	125,20%	118,94%

Fuente: Definitiva SIMAT 2017 vs UARIV diciembre de 2017, edad en el RUV al 31/12/2017  
Incluye la población en extra edad

<sup>100</sup> En el Informe Anual de Gobierno, presentado en 2017, se señaló lo siguiente sobre la Tasa de Cobertura Bruta: "Su objetivo es mostrar la relación porcentual de la matrícula de un nivel educativo con la demanda social que se debe atender en dicho nivel educativo. Este indicador se calcula dividiendo el número de estudiantes matriculados en un nivel determinado (sin importar la edad), sobre la población en edad teórica de cursarlo, multiplicado por cien. Esta tasa indica la capacidad que tiene el sistema educativo para atender la demanda social en educación sin importar la edad en un nivel educativo específico. Una elevada tasa de cobertura bruta es signo de un alto grado de participación de la población en el sistema educativo, sin tener en cuenta la edad en la que se incorporan al mismo. El objetivo de todo sistema educativo es lograr una tasa bruta de matrícula igual al 100%, lo cual indicaría que el país tiene la capacidad suficiente para atender a toda su población en edad escolar. Es factible que en el cálculo de este indicador se obtengan resultados de cobertura superiores al 100%, debido a que la demanda social es mayor a la población en edad escolar, y por lo tanto los alumnos ingresan en extra edad". Gobierno Nacional, Informe Anual de Gobierno. Agosto de 2017, págs. 276-277. Adicionalmente, sugerimos tomar en consideración las precisiones realizadas sobre cobertura neta, cobertura bruta, cobertura neta en población en condición de desplazamiento y cobertura bruta en población en condición de desplazamiento (p. 277 a 278)



Tabla 6 Cobertura Neta Sistema Integrado de Matrícula SIMAT 2017

<b>MATRÍCULA</b>					
<b>TRANSICIÓN</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BÁSICA</b>	<b>TOTAL</b>
474.310	3.524.823	2.440.487	733.221	7.283.258	8.703.522
<b>POBLACIÓN</b>					
<b>5 AÑOS</b>	<b>6 A 10 AÑOS</b>	<b>11 A 14 AÑOS</b>	<b>15 A 16 AÑOS</b>	<b>5 A 14 AÑOS</b>	<b>5 A 16 AÑOS</b>
858.341	4.262.919	3.405.852	1.713.657	8.527.112	10.240.769
<b>COBERTURAS NETAS</b>					
<b>TRANSICIÓN</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BÁSICA</b>	<b>TOTAL</b>
55,26%	82,69%	71,66%	42,79%	85,41%	84,99%

Fuente: Matrícula definitiva 2017 SIMAT

Tabla 7 Cobertura neta población en condición de desplazamiento. 2017

<b>MATRÍCULA POBLACION DESPLAZADA ATENDIDA 2017</b>					
<b>TRANSICIÓN</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BÁSICA</b>	<b>TOTAL</b>
57.307	570.246	334.278	62.827	1.250.122	1.491.992
<b>POBLACIÓN DESPLAZADA</b>					
<b>5 AÑOS</b>	<b>6 A 10 AÑOS</b>	<b>11 A 14 AÑOS</b>	<b>15 A 16 AÑOS</b>	<b>5 A 14 AÑOS</b>	<b>5 A 16 AÑOS</b>
64.689	639.551	553.369	240.132	1.257.609	1.497.741
<b>COBERTURAS NETAS</b>					
<b>TRANSICIÓN</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BÁSICA</b>	<b>TOTAL</b>
88,59%	89,16%	60,41%	26,16%	99,40%	99,62%

Fuente: Definitiva SIMAT 2017 vs UARIV diciembre del 2017, edad en el RUV al 31/12/2017

### 2.2.1.2 Acciones adelantadas para la búsqueda de menores de edad desplazados que aún se encuentran por fuera del sistema educativo, especialmente los que se encuentran ubicados en zonas con alertas tempranas o en zonas en las que se ciernen amenazas y peligros

El Ministerio de Educación Nacional desarrolló una serie de acciones encaminadas a la búsqueda de niños, niñas y adolescentes desplazados que se encuentran por fuera del sistema educativo, las cuales tuvieron como eje la articulación interinstitucional y el desarrollo de una metodología cuyo objeto es la búsqueda y vinculación de niños, niñas y jóvenes (en adelante, NNJ) víctimas desescolarizados y el seguimiento a la entrega de estrategias de permanencia suministradas por las Entidades Territoriales Certificadas - ETC.

Para tal efecto, el Ministerio de Educación Nacional focalizó secretarías de educación certificadas en educación en aquellos departamentos y municipios que concentran un mayor número de NNA víctimas de desplazamiento y de otros hechos victimizantes, que se encuentran desescolarizados en edad escolar. Estos departamentos son: Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

Tabla 8 Secretarías de Educación focalizadas

<b>Córdoba</b>	Tierra Alta
	Montelíbano
	Puerto Libertador
	Ayapel
<b>Putumayo</b>	Puerto Asís
	Orito
	Valle del Guamez
	Puerto Leguízamo
<b>Norte de Santander</b>	Ocaña
	Abrego
	Teorama
	Sardinata
<b>Nariño</b>	El Charco
	Barbacoas
	Andrés Sotomayor
	San Jos de Alban
<b>Cauca</b>	Guapi
	El Tambo
	Cajibío
	Bolívar

Fuente: Subdirección de Permanencia. MEN

La estrategia se basa en el cruce de información con el SIMAT y el RUV, en el que se toman en cuenta resultados de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Universidad Nacional. Con ello se logró identificar que los departamentos relacionados anteriormente son los que presentan mayor población por fuera del sistema educativo, y pertenecen a zonas donde el Estado está realizando presencia como consecuencia del conflicto armado.

Estas acciones permiten que el Ministerio de Educación Nacional focalice todos sus esfuerzos de fortalecimiento técnico en la atención educativa pertinente y de calidad para los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado, llegando a los territorios con programas educativos flexibles que atiendan las necesidades diferenciadas de esta población.

#### **A. Articulación Interinstitucional**

En lo que se refiere a la articulación interinstitucional y, con el objetivo de superar las falencias identificadas para la vinculación de los niños, niñas jóvenes y adolescentes (en adelante, NNJA) víctimas desescolarizados, el Ministerio de Educación Nacional emprendió un trabajo interinstitucional de articulación con la RNI

de la Unidad para las Víctimas para establecer el estado actual de las cifras de NNJA víctimas desescolarizados, obteniendo el siguiente resultado:

*Tabla 9 Población víctima por vinculación o no al sistema educativo. Auto 373 de 2016*

<b>ESTADO RESPECTO A LA POBLACIÓN DEL AUTO 373 DEL 2016</b>	
NNA ya vinculados al sistema educativo reportado por el MEN	124.659
NNA incluidos el registro de víctimas por establecer vinculación	367.251
NNA no incluidos en el registro de víctimas	161.356
<b>Total</b>	<b>653.266</b>

Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas

Como se observa, se identificó que de los 653.266 NNJA víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran fuera del sistema educativo según el Auto 373 del 2016, el 19% (124.659 NNA víctimas) ya se encuentra vinculado al sistema educativo. Adicionalmente, una vez depurada la base de datos del RUV, la RNI confirmó que el 24,7% (161.356 NNJA) se encuentran no incluidos en el RUV, y que el 56,3% (367.251 NNJA) se encuentran fuera del sistema escolar.

**B. Diseño y formulación de la metodología de articulación interinstitucional para la búsqueda y vinculación de NNJ víctimas desescolarizados y seguimiento a la entrega de estrategias de permanencia suministradas por las entidades territoriales certificadas**

La metodología adoptada por el Ministerio de Educación Nacional se desprende de una vertiente de marco lógico desde un enfoque de método de planeación participativa, conocida como planeación de proyectos orientada a objetivos. Se trata de una propuesta para la toma de decisiones en consenso con equipos interdisciplinarios, la cual se trabaja a partir de un diagnóstico participativo para la definición de una visión de solución conjunta para llegar a una estrategia de acción concertada.

El Ministerio de Educación Nacional partió de la necesidad de vincular a los 609.000 NNA víctimas señalados por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 como población fuera del sistema y a partir de ahí, adelantar acciones tendientes a la búsqueda y vinculación de esta población. Para ello se establecieron objetivos específicos que coadyuvaran al logro de este propósito, por lo que se partió por la identificación de la situación actual de esta población, articulando acciones con la RNI para establecer el universo a trabajar en la metodología. Posteriormente, se formularon las actividades que permiten realizar la búsqueda, vinculación y seguimiento de entrega de estrategias de permanencia suministradas a la población víctima.

Se identificaron las articulaciones necesarias para ese propósito, esto es, la coordinación con la Unidad para las Víctimas; así como con las secretarías de educación focalizadas y los gestores de oferta territoriales de dicha entidad.

En este contexto, se inició el desarrollo de las acciones que se siguen con base en los resultados obtenidos de las gestiones de articulación antes mencionadas. En primer lugar, teniendo en cuenta lo señalado en el acápite anterior, el Ministerio de Educación tomó como universo los 367.251 de NNA víctimas de desplazamiento forzado desescolarizados para el desarrollo de su metodología “Articulación Interinstitucional para la Búsqueda y vinculación de NNJ víctimas desescolarizados y seguimiento a la entrega de estrategias de permanencia suministradas por las ETC”. Así las cosas, en segundo lugar, una vez se realizó la identificación, se emprendió la asistencia técnica de las entidades territoriales focalizadas con un enfoque de articulación de acciones de las Secretarías de Educación y Gestión de Oferta Territorial de la Unidad para las Víctimas con la finalidad de acordar estrategias de búsqueda, vinculación y seguimiento de estos NNA caracterizados por la RNI.

Se encontró que, a partir del trabajo planteado por el Ministerio de Educación Nacional, en la implementación de la antedicha metodología, en conjunto con las Secretarías de Educación Certificadas y los gestores territoriales de la Unidad para las Víctimas, se logró la vinculación de 3.303 NNA víctimas en el año 2017.

Ahora bien, las entidades territoriales focalizadas por el Ministerio de Educación Nacional para la implementación de la metodología reseñada, de acuerdo con el criterio señalado por la Corte Constitucional, se relacionan en el siguiente cuadro de conformidad con la mayor prevalencia de población víctima fuera del sistema escolar en los territorios afectados por el conflicto armado así:

*Tabla 10 Prevalencia por departamentos de población víctima en edad escolar por fuera del sistema educativo*

ENTIDAD TERRITORIAL	POBLACIÓN VÍCTIMA FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO
ANTIOQUIA	41442
VALLE DEL CAUCA	31279
DISTRITO CAPITAL	20044
MAGDALENA	18688
BOLÍVAR	16696
CESAR	15551
CHOCO	14049
NARIÑO	13716
CORDOBA	12619
SUCRE	10319
CAUCA	9668
LA GUAJIRA	9024
ATLANTICO	8127
NORTE DE SANTANDER	8119
SANTANDER	6881
CAQUETA	5789
META	5546
CUNDINAMARCA	5270
TOLIMA	5182
HUILA	4290
PUTUMAYO	3559

CALDAS	2855
ARAUCA	2477
RISARALDA	2306
CASANARE	1341
QUINDIO	1331
GUAVIARE	1202
BOYACA	1020
VICHADA	341
GUAINIA	296
VAUPES	126
AMAZONAS	86
SAN ANDRES	12
<b>TOTAL</b>	<b>281.426</b>

Fuente: Sistema Integrado de Matricula SIMAT 2017

Debe señalarse que durante la vigencia 2017 el Ministerio de Educación Nacional programó visita de asistencia técnica a las siguientes secretarías de educación: Antioquia, Valle del Cauca, Medellín, Magdalena, Bolívar, Cesar, Chocó, Nariño, Córdoba, Sucre, Cauca, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Meta, Santa Marta, Tolima, Huila. Lo anterior, con el fin de implementar la metodología a partir de la articulación de acciones entre el MEN, las secretarías de educación certificada - SEC y Gestión de Oferta Territorial de la Unidad para las Víctimas.

En este sentido, la asistencia técnica consiste en proporcionar las bases de datos a los gestores territoriales de la Unidad para las Víctimas con información de los NNJ desescolarizados, desagregada por municipio, nombres, apellidos, y número de identificación, a fin de que ellos les compartan a las secretarías de educación los datos de contacto de las víctimas para ofertarles su portafolio educativo. Así mismo, a las secretarías de educación se les proporciona la base de datos con los NNJA víctimas que se encuentran vinculados al sistema educativo, desagregada por nombre, identificación, establecimiento y municipio, para que informe al Ministerio de Educación Nacional las ayudas de permanencia que proporcionan a esta población víctima, así como también el resultado de vinculación de los NNA víctimas desescolarizados.

La implementación de esta metodología ha representado un esfuerzo administrativo considerable de parte del Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación y la Unidad para las Víctimas en el nivel nacional y territorial, la cual ha tenido un impacto importante sobre la población que se encuentra desescolarizada, pues como se señaló, en el año 2017 se vincularon 3.303 NNA víctimas de acuerdo con la información proporcionada por el SIMAT. Adicionalmente, otros de sus impactos más sobresalientes son los siguientes:

- Fortalecimiento de la articulación interinstitucional en el ámbito territorial, aunando esfuerzos de las secretarías de educación y la gestión territorial de la Unidad para las Víctimas, en la búsqueda y focalización de la población víctima.
- Depuración de la Plataforma del SIGO de la Unidad para las Víctimas.

Actualmente, se encuentra en desarrollo la segunda fase de la metodología en las secretarías de educación certificadas del nivel municipal. Asimismo, se precisa que



esta herramienta metodológica fue diseñada por el Ministerio de Educación Nacional a través de la Subdirección de Permanencia, en respuesta a lo ordenado en el Auto 373 del 2016, cuyo objetivo final, una vez surtido el proceso de implementación, es dejarla instaurada en las ETC en beneficio de la vinculación y seguimiento a la atención de la población víctima.

### **2.2.2 Inasistencia y deserción escolar**

Desde el nivel nacional se identifica y caracteriza a la población inasistente y en riesgo de desertar y a los niños, niñas y jóvenes que ya han desertado y que deben ser reintegrados al sistema educativo. Para mitigar esta problemática se amplía la oferta de programas nacionales y se focalizan las acciones en la población víctima y vulnerable. A nivel territorial, se fortalece la capacidad institucional de las secretarías de educación y de los establecimientos educativos para que monitoreen a los estudiantes en riesgo, identifiquen las causas de la deserción y propongan programas preventivos y respuestas concertadas con otros sectores. Esto a través del Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar - SIMPADE.

Dentro de las estrategias de prevención de la inasistencia y la deserción escolar desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional, con énfasis en población víctima y vulnerable se encuentran:

- Gratuidad educativa.
- Articulación con los Programas “Familias en Acción” y Red para la Superación de la Pobreza Extrema Juntos.
- Inversión del Sector Solidario y de las Cajas de Compensación.
- Alimentación Escolar y Transporte Escolar.
- Estrategias y modelos educativos flexibles (incluyen canastas educativas, estrategias escolarizadas y semi-escolarizadas, procesos convencionales y no convencionales de enseñanza, acompañadas de otras estrategias como Escuelas del Perdón y Reconciliación).
- Programas transversales: Encuesta Nacional de Deserción Escolar, Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción, Experiencias significativas en Permanencia Escolar.

Con todas las anteriores acciones, el Ministerio de Educación Nacional busca aumentar las oportunidades de acceso en todos los niveles, focalizar los esfuerzos en reducir la deserción y promover la graduación de los estudiantes.

La implementación de planes de cobertura, acceso y permanencia educativa con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, se hacen con base en los análisis de información de oferta y demanda educativa y a partir de la información sobre deserción. Tienen como objetivo proveer más y mejores espacios para atender a la población víctima en todos los niveles y fortalecer la planeación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de la implementación de las estrategias

de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas.

Así mismo, a partir del análisis de la deserción escolar, se promueve el desarrollo e implementación de estrategias de permanencia pertinentes a las necesidades por tipo de entidad territorial y zona, edades, poblaciones diversas y vulnerables, como las etnias, los niños con discapacidad y los afectados por la violencia y por emergencias o desastres, entre otros.

### **2.2.2.1 Instrumentos de seguimiento**

#### **A. Mecanismos utilizados para evaluar los resultados de las estrategias de escolarización y prevención de la deserción escolar para la población víctima de desplazamiento forzado**

El Ministerio de Educación Nacional ha implementado el SIMPADE, con el objetivo de realizar un seguimiento niño a niño de la población registrada en el SIMAT, el cual permitirá predecir la deserción escolar por medio de un modelo estadístico. En el 2017 se capacitaron a las 95 Secretarías de Educación Nacional y algunos Establecimientos Educativos con el fin de replicar esta información en los demás Establecimientos y, de esta manera, obtener variables de los estudiantes sobre las 4 dimensiones que impactan la deserción: la personal, familiar, institucional y la de contexto. Al tener el SIMPADE implementado, con la consecuente intercomunicación de los sistemas SIMAT y el Directorio Único de Establecimientos, hace más sencillo para los establecimientos la utilización de la información registrada en estos sistemas de información.

Para el tratamiento de la deserción intra-anual, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado el concepto de Matrícula Consolidada, en la que se realiza una trazabilidad de los estudiantes mes tras mes. En este sentido, por medio de cruces de información, se realiza la búsqueda de los estudiantes en los establecimientos oficiales y privados, en la matrícula regular y en los ciclos de adultos para determinar los posibles desertores.

Es de mencionar que dentro de la matrícula reportada en el SIMAT, se encuentra la población víctima de desplazamiento, la cual es identificada por medio de cruces de información de este registro con el RUV. Es así como el Ministerio le realiza el seguimiento a la población víctima, particularmente, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

#### **i) Diagnóstico de las causas de deserción escolar de esta población**

A continuación, se entrega un resumen de las razones por las cuales la población víctima de desplazamiento desertó en la vigencia 2017. Es de mencionar que la totalidad de desertores definitivos para el 2017 en SIMAT fue de 232.756, de los cuales fueron caracterizados con causas de deserción 21.342 estudiantes en SIMPADE al cruzar con la información entregada por la Unidad para las Víctimas. De

1.435.764 estudiantes víctimas, se tiene 4.527 registros de deserción caracterizados en SIMPADE y las razones por las cuales desertaron son las siguientes:

Tabla 11 Razones de deserción

RAZONES POR LAS QUE DESERTÓ EL ESTUDIANTE	NO DE INCIDENCIAS
CAMBIO DE RESIDENCIA	2.509
POCO GUSTO POR EL ESTUDIO	903
POCA IMPORTANCIA A LA EDUCACIÓN POR PARTE DE LOS PADRES O ACUDIENES	715
OTRAS	532
BAJO RENDIMIENTO ESCOLAR	518
DESEMPLEO DE LOS PADRES O ACUDIENES	391
TRABAJAR	293
DIFICULTADES ACADEMICAS	249
DISTANCIA HOGAR AL ESTABLECIMIENTO	210
SALUD DEL ESTUDIANTE	139
REPITENCIA	130
PIENSA QUE EL ESTUDIO NO LE SERVIRÁ DE NADA	127
EXTRAEDAD	100
ESTABLECIMIENTO EN ZONA LEJANA	96
INSEGURIDAD	92
PADRES A TEMPRANA EDAD	72
PROBLEMAS DE LECTURA	64
PROBLEMAS INFRAESTRUCTURA	63
DESPLAZAMIENTO FORZADO	61
PROBLEMAS DE ESCRITURA	58
INSUFICIENCIA ATENCION PSICOSOCIAL	50
DROGADICCION	49
NO EXISTE FORMACIÓN SOBRE PLAN DE VIDA	43
PANDILLISMO	42
HACINAMIENTO	37
MUERTE DE LOS PADRES	34
CONFLICTOS ENTRE ESTUDIANTES	28
PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS	28
TRATO AGRESIVO	25
NO EXISTE ORIENTACIÓN SOCIO OCUPACIONAL	21
DISCRIMINACION	17
CONFLICTOS ENTRE DOCENTES	17
PLANTA DOCENTE INCOMPLETA	15
CONFLICTOS ENTRE DIRECTIVOS	15

RAZONES POR LAS QUE DESERTÓ EL ESTUDIANTE	NO DE INCIDENCIAS
PROSTITUCION	14
EXPULSION DE ESTUDIANTE	11
JORNADAS NO ADECUADAS AL TIEMPO DEL ESTUDIAN	11
COSTOS EDUCATIVOS	11
RIESGO DE RECLUTAMIENTO	11
CULTIVOS ILICITOS	9
PROBLEMAS DE ORALIDAD	8
ESTABLECIMIENTO EN ZONA NO SEGURA	7
ESTABLECIMIENTO EN ZONA DE DESASTRES	7
ACOSO ESCOLAR	7
MATONEO ESCOLAR BULLING	7
OFERTA INCOMPLETA DE GRADOS	4
LAS METODOLOGÍAS Y PROCESOS PEDAGÓGICOS NO R	3
PRACTICAS PEDAGOGICAS INADECUADAS	3
OFERTA NO INCLUSIVA	3
CONFLICTOS ENTRE ESTUDIANTES Y DOCENTES	2
CONFLICTOS ENTRE ESTUDIANTES Y DIRECTIVOS	1
CONFLICTOS ENTRE DOCENTES Y DIRECTIVOS	1
PRESENCIA DE MINAS	1

Fuente: Sistema de Monitoreo Prevención y Análisis de la Deserción Escolar SIMPADE, 2017. Estrategias de Retención que se ofrecen las Instituciones donde estudiaba esta población son las siguientes.

Tabla 12 Estrategias de retención

ESTRATEGIAS DE RETENCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO	NO DE INCIDENCIAS
ACTIVIDADES DE RECUPERACIÓN	2.499
SEGUIMIENTO A LA ASISTENCIA	2.312
ESCUELA DE PADRES Y MADRES	2.122
APOYO DE ORIENTADOR O APOYO PSICOLÓGICO	2.092
PROGRAMAS PARA LA SEXUALIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE CONVIVENCIA	1.927
APOYO PEDAGÓGICO PARA ESTUDIANTES CON DIFICULTADES DE APRENDIZAJE	1.845
MANEJO DE CONFLICTOS	1.806
PROGRAMAS DE USO DEL TIEMPO LIBRE	1.765
ACTIVIDADES EXTRACURRICULARES	1.584
INDUCCIÓN A LOS NUEVOS ESTUDIANTES	1.503
UTILIZACIÓN DE DIFERENTES OPCIONES DIDÁCTICAS PARA LAS ÁREAS, ASIGNATURAS Y PROYECTOS TRANSVERSALES	1.502
PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE ALCOHOLISMO Y DROGADICCIÓN	1.425
LOS DOCENTES RELACIONAN TEMAS DE CLASE CON LAS CONDICIONES LABORALES DEL ENTORNO	1.417

ESTRATEGIAS DE RETENCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO	NO DE INCIDENCIAS
ADECUAN SU PRÁCTICA PEDAGÓGICA A LAS ESPECIFICIDADES SOCIALES O CULTURALES DE SUS ESTUDIANTES	1.330
PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	1.288
SUBSIDIOS O INCENTIVOS CONDICION A LA ASISTENCIA	1.227
PROGRAMAS DE NUTRICIÓN	1.091
SEGUIMIENTO A LOS EGRESADOS	850
PROGRAMAS DE ADECUACIÓN, REPARACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PLANTAS FÍSICAS	625
PROGRAMAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS DE VIDA	341
PROGRAMAS DE INCLUSIÓN PARA NIÑAS, NIÑOS y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD	275
PROYECTOS DE BIBLIOTECA ESCOLAR	210
PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS SOCIO OCUPACIONALES	204
PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS SOCIO SOCIOEMOCIONALES	100
PROGRAMAS DE ENTORNOS PROTECTORES: (PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN)	46
EDUCACIÓN EN EL RIESGO DE MINAS ANTIPERSONAL	40
PROGRAMAS DE INCLUSIÓN PARA NIÑAS, NIÑOS y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD	38
AULAS ESPECIALIZADAS PARA NIÑOS CON DISCAPACIDAD	33

Fuente: Sistema de Monitoreo Prevención y Análisis de la Deserción Escolar SIMPADE. 2017.

Debe señalarse que la información reportada en este informe es la proporcionada por cada establecimiento educativo en SIMAPDE.

### 2.2.3 Identificación y caracterización de menores desplazados desescolarizados

### 2.2.4 Resultados del piloto reportado en el informe anual del 2017

Con el apoyo de las secretarías de educación y el equipo de Prosperidad Social, se realizaron 4 pruebas piloto de búsqueda activa en las entidades territoriales certificadas de Cali (comuna 13-Barrio la Esmeralda), Medellín (Comuna 8-Barrio Esfuerzos de Paz) y Cartagena (Localidad 1-Lomas del Peyé). En el desarrollo de este ejercicio, se realizó la búsqueda de niños, niñas y adolescentes desescolarizados casa a casa, perifoneo y entrega de volantes, acciones que permitieron ajustar la ruta para la implementación de estas búsquedas.

Así las cosas, de la aplicación de los pilotos mencionados derivó la implementación de la Jornada Nacional de Matrícula "Es-Tu-Día", iniciativa donde el Ministerio de Educación Nacional, en el mes de febrero de 2017, invitó a las 95 entidades territoriales certificadas en educación a participar de esta actividad, con el objetivo



de identificar la población desescolarizada, contribuir con su vinculación al sistema educativo y promover la oferta institucional.

En tal sentido, teniendo en cuenta las variables comparadas de disminución en la matrícula y aumentos en las tasas de deserción de las Entidades Territoriales Certificadas entre los años 2015 y 2016, el Ministerio hizo acompañamiento a 25 secretarías de educación durante esta Jornada: Antioquia, Apartadó, Armenia, Bogotá, Boyacá, Barrancabermeja, Bucaramanga, Buenaventura, Buga, Caldas, Casanare, Cúcuta, Dosquebradas, Envigado, Florencia, Fusagasugá, Huila, Manizales, Medellín, Nariño, Palmira, Pitalito, Quindío, Santander y Sincelejo.

#### **2.2.4.1 Mecanismos y acciones encaminadas a la escolarización de la población víctima de desplazamiento forzado en edad escolar**

El Ministerio de Educación Nacional suscribió el Protocolo de Solicitudes Administrativas y Seguimiento del Acceso Efectivo a la Oferta con la Unidad para las Víctimas y la Subdirección de Permanencia en el año 2015.

Este Protocolo suscrito entre las dos entidades, se encuentra en armonía con lo dispuesto en el Decreto 1048 de 2015, el cual reglamenta los criterios de superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del desplazamiento forzado. Especialmente, señala que las entidades del nivel nacional y territorial que hacen parte del SNARIV, deberán focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar la oferta institucional de acuerdo con los criterios e instrumentos establecidos en el mencionado Decreto.

Es así como este Protocolo esquematizó el procedimiento que se utilizará para conectar las víctimas con la oferta institucional en la medida de asistencia en educación, a partir del universo potencial que identifica y orienta la Unidad para las Víctimas mediante la Encuesta Única de Caracterización.

##### **A. Identificación y caracterización de la demanda**

El objetivo de esta fase del Protocolo es identificar y caracterizar la demanda, lo cual permitirá el acceso a la oferta de las víctimas de manera oportuna y eficiente. Es así como la Unidad para las Víctimas identificará las necesidades en la medida de asistencia en educación, a partir del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral u otros instrumentos que para tal efecto se diseñen. Dicha Encuesta de Caracterización -antiguo PAARI- y otros instrumentos de caracterización se utilizarán para identificar, con la participación de la víctima, sus necesidades y capacidades a nivel individual y del hogar.

La Unidad para las Víctimas, a través del Grupo de Gestión de Oferta Institucional, para el caso de los programas relacionados con la medida de educación, que opera de manera descentralizada a través de la Secretarías de Educación Certificadas en Educación, remite los potenciales beneficiarios a través de Solicitudes Administrativas mediante su Plataforma SIGO, con datos de contacto, a fin de que la SEC contacte a la víctima e informe su oferta educativa y la ruta de acceso para su vinculación.

### **i) Seguimiento y retroalimentación de las solicitudes administrativas**

El objetivo de esta fase del Protocolo es establecer los mecanismos para el seguimiento de cada hogar sobre el acceso efectivo a la oferta institucional. Para el caso del seguimiento efectivo a las víctimas que accedieron a la oferta de asistencia en Educación, se llevará a cabo a través del reporte directo sobre las solicitudes efectuadas. Para ello, la entidad territorial reportará hasta 15 días hábiles después de efectuada la solicitud administrativa remitida por la Unidad para las Víctimas, solicitud que se verificará a través de los reportes efectuados en el SIGO y se validarán a través de registros administrativos por parte de la Unidad para las Víctimas.

Adicionalmente, las SEC cuentan con permiso para consultar las bases de datos de la población víctima en el aplicativo VIVANTO, con el fin de verificar si el alumno que se presenta a las instituciones educativas y se auto reconoce como víctima, se encuentra efectivamente incluido en el RUV.

## **2.2.5 Aplicación de modelos educativos flexibles acordes con las necesidades particulares de la población desplazada**

### **2.2.5.1 Respuesta de los modelos flexibles a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población desplazada, especialmente la población ubicada en las zonas rurales alejadas y de difícil acceso**

Los Modelos Educativos Flexibles -MEF se han consolidado como la estrategia de política sectorial capaz de responder a las necesidades educativas y sociales, haciendo posible dar cobertura en zonas rurales con población estudiantil que se encuentra en situación de desplazamiento, extra edad, por fuera del sistema, o simplemente en condición de vulnerabilidad ante los efectos de los fenómenos sociales, económicos y ambientales que impiden o limitan el acceso y la permanencia a la educación básica y media como derecho fundamental de los colombianos.

Los MEF cuentan con componentes pedagógicos, metodológicos y administrativos que permiten responder a los requerimientos educativos de la población en condición de vulnerabilidad de manera pertinente, facilitando su ingreso y permanencia en el sistema educativo. Es así como cuenta con cartillas para estudiantes cuyos contenidos están directamente vinculados con el contexto y situación de vida de la población, cuenta con estrategias pedagógicas como los proyectos pedagógicos productivos que se constituyen en eje articuladores del currículo pero también permiten responder a las necesidades de las familias y perfilar los proyectos productivos de vida; cuenta con formación docente, a través de los cuales se les da herramientas pedagógicas a los docentes para cualificar su ejercicio en el aula y, de esta manera, poder responder a los requerimientos de sus estudiantes, haciendo su ejercicio pertinente y favoreciendo la permanencia de los estudiantes en el sistema;

cuenta con materiales educativos y lúdicos (Centro de Recursos para el Aprendizaje, biblioteca de aula y laboratorios básicos).

El Ministerio de Educación Nacional cuenta con un portafolio de modelos educativos flexibles públicos que están a disposición de las secretarías de educación para su uso. En este portafolio se encuentran modelos para población rural y urbana en los diferentes niveles educativos, los cuales son contextualizados y se encuentran alienados con los referentes de calidad del Ministerio.

### **2.2.5.2 Lineamientos sobre qué deben hacer las entidades territoriales para lograr una mayor cobertura para la población víctima, garantizar la permanencia de los estudiantes, proveer la oferta complementaria y vincular a la población víctima a la oferta flexible**

En el marco de la normatividad vigente, como se comentó anteriormente, el sistema educativo ha desarrollado e implementado un portafolio de modelos educativos flexibles que están a disposición de las entidades territoriales certificadas y de las instituciones educativas para que se realicen procesos de adecuación y ajuste, de ser necesarios, para garantizar atención educativa pertinente a la población víctima del conflicto armado interno.

Lo aquí descrito, se ejecuta en desarrollo de la descentralización del sistema educativo a través de las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas y sus instituciones. La herramienta fundamental que implementa el sistema educativo es el de acompañamiento técnico a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la formulación e implementación de Planes de Permanencia, ejercicio mediante el cual a partir de la verificación de información reportada a través de los diferentes sistemas, se orienta a la entidad territorial certificada para la priorización de acciones de búsqueda activa de niños, su vinculación al sistema y la focalización de estrategias de permanencia para asegurar que no deserten hasta la finalización de sus ciclos de formación.

En tal sentido, a partir de la caracterización de las situaciones y riesgos de deserción de los estudiantes contenidas en el SIMPADE, las secretarías de educación elaboran una planeación específica en la cual registran en la matriz de planes de permanencia las acciones a implementar para mitigar la deserción en el sistema educativo, así como la información sobre la población de NNAJ a impactar, las fuentes de financiación y el avance del cumplimiento de las metas pactadas durante cada vigencia.

Para la vigencia 2017, se realizaron 6 encuentros regionales de los cuales participaron 45 ETC, y en los cuales se orientó la metodología de elaboración del Plan de Permanencia, Tasa de Deserción Intra Anual y Completitud de la Información.

A partir del segundo semestre de 2017, se logró la construcción de la matriz de planes de permanencia e instructivos para el desarrollo de estos planes, que fueron validados en territorio a partir de criterios de focalización, como por ejemplo la tasa

de deserción intra-anual 2015, el cumplimiento a los compromisos del documento CONPES 3797 de 2014 y el acompañamiento a los planes departamentales definidos por el Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media, con los cuales se implementaron 10 pruebas piloto de los planes.

Para el caso específico de la atención a las víctimas, las secretarías de educación realizan el proceso de focalización de esta población para su vinculación a la oferta educativa institucional, en desarrollo de lo establecido por el Modelos Educativos Flexibles -MEF en el documento "*Lineamientos Generales para la Atención Educativa a Población Vulnerable y Víctima del Conflicto Armado*".<sup>101</sup>

En tal sentido, en el sistema educativo se adelantan las siguientes acciones para el acceso a la educación preescolar, básica y media para niños, niñas, jóvenes y adolescentes con edades entre 5 y 17 años:

- La/el postulante debe acercarse a los establecimientos educativos cercanos a su lugar de residencia o, en su defecto, a las secretarías de educación departamentales, distritales y/o municipales más cercanas, donde le informan todo lo relacionado con la oferta educativa de la que dispone el sector en su jurisdicción.
- La instancia educativa a la que la víctima acceda debe garantizar la permanencia, pertinencia y calidad de la educación brindada, con especial atención en las poblaciones con prácticas culturales y sociales diversas (grupos étnicos), niños niñas y adolescentes, mujeres, y población en situación de desplazamiento y de discapacidad.
- Es importante precisar que no es requisito para acceder al sistema educativo que la o el postulante se encuentre inscrito/a en el RUV.
- El establecimiento educativo efectúa la matrícula de la o el postulante, sin exigir los documentos que se requieran a quien no esté en capacidad de presentarlos (Decreto Ministerial 2562 de noviembre 27 del 2001), para lo cual el establecimiento educativo realiza un proceso interno de nivelación escolar que debe estar contemplado dentro del Proyecto Educativo Institucional -PEI.
- Las víctimas tienen acceso preferente al sistema educativo a través del proceso de articulación interinstitucional entre los establecimientos educativos, las entidades territoriales certificadas en educación, sus secretarías de educación y los centros regionales o puntos de atención de la Unidad para las Víctimas.

#### **A. Programa Nacional de Alfabetización**

El objetivo del Programa Nacional de Alfabetización es lograr que los jóvenes mayores de 15 años y adultos iletrados víctimas del conflicto armado reciban un proceso de formación en competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, y competencias ciudadanas, integrando de manera flexible las áreas del conocimiento.

<sup>101</sup> Consulta página web (Vía internet) <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/archivos/LINEAMIENTOS-ATENCION-EDUCATIVA-EDICION-01-ENE2015-VERSION-ELECTRONICA.pdf>

Le corresponde a las Secretarías de Educación de los municipios, realizar los procesos de focalización y selección de beneficiarios. En este caso, la población puede acercarse a las entidades mencionadas para presentar su solicitud de inclusión en el programa de alfabetización.

## **2.2.6 La garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por conflicto**

### **2.2.6.1 Resultados obtenidos de los esquemas de emergencia y con la implementación del Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE)**

Hacer de las instituciones educativas territorios protegidos y protectores de los derechos de los niños ha sido la preocupación constante del sistema educativo, acción que se ha priorizado en los últimos años en virtud de la identificación de riesgos contra la integridad física, cognitiva y emocional de los niños.

En tal sentido, el Ministerio de Educación emite dos directivas cuyo propósito es focalizar la atención del sistema hacia la atención de las emergencias ocasionadas por fenómenos de orden socio-natural y antrópicos, y posteriormente desarrolla una metodología de trabajo. Asimismo, formula y difunde los *“Lineamientos para la formulación e implementación de planes escolares para la gestión del riesgo”*, como parte del desarrollo de acciones encaminadas a dar cumplimiento en lo definido en la ley 1448 de 2011 y 1523 de 2012.

En ese orden de ideas, el mencionado Sistema de Apoyo a la Emergencia -SAE fue un instrumento que se diseñó y utilizó a partir del 2010 y 2011 como una herramienta que permitió, para ese entonces en el marco de la denominada “Ola Invernal”, la identificación del estado de la infraestructura escolar en riesgo por posibles afectaciones del fenómeno de las lluvias.

En la actualidad y durante la vigencia 2017, se articularon acciones y esfuerzos junto con secretarías de educación de entidades territoriales certificadas, orientadas a la atención de situaciones de emergencia, así como para lo pertinente en términos de gestión del riesgo en los establecimientos educativos. En ese sentido, y de acuerdo con las competencias del Ministerio de Educación Nacional, así como de las competencias que tienen las entidades territoriales certificadas, se ha acompañado a las secretarías de educación a través de asistencias técnicas y monitoreo a las labores de atención de emergencias y gestión del riesgo.

Estas actividades surgen precisamente, a partir de la interlocución y el diálogo que sobre el tema, se desarrolla entre secretarías de educación de ETC, el Ministerio de Educación Nacional y otros actores que hacen parte de la arquitectura humanitaria que hace presencia en el país, y que trabajan en temas relacionados con la Educación en Emergencias y la Gestión del Riesgo. En este ejercicio de interlocución orientado a actuar de manera oportuna frente a lo pertinente, los lineamientos dados por el Ministerio han sido un punto de partida fundamental para poder estructurar procesos conjuntos y articulados que propendan por el fortalecimiento de las capacidades de



las secretarías de educación para abordar estos temas, dentro de la autonomía de la cual gozan en cada una de sus entidades territoriales certificadas.

**A. Esquemas de coordinación entre el Ministerio del Interior y las Secretarías para identificar y acompañar la implementación del modelo de emergencias derivadas del conflicto armado en el momento de la ocurrencia de una emergencia**

El Ministerio de Educación Nacional hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en tal sentido, acoge las orientaciones y comparte los escenarios institucionales definidos por el Estado para la atención de situaciones de emergencia ocasionados por diversas causas.

De igual manera, para el caso de las emergencias derivadas del conflicto armado, el Ministerio hace seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT y mantiene escenarios de coordinación y articulación con Descontamina Colombia para casos de accidentes e incidentes por minas antipersonal, munición sin explotar y trampas explosivas; con la Consejería Presidencial para los DDHH como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra NNA -CIPRUNNA cuando se presentan casos o existe riesgo de reclutamiento y utilización de niños y adolescentes; de igual manera, con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional para casos de uso militar de establecimientos educativos.

De otra parte, cuenta con una instancia de coordinación con organismos de cooperación internacional, la Mesa Nacional de Educación en Emergencias, que a su vez hace parte del Sistema de Naciones Unidas.

**2.2.7 Acciones para evitar que el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes desplazados siga siendo inferior frente al del resto de los menores colombianos., y acciones dirigidas a mitigar las brechas que afectan a los NNA desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso**

**2.2.7.1 Acciones realizadas para acompañar y fortalecer desde el nivel nacional los apoyos complementarios en materia de transporte escolar, apoyo alimentario, kits escolares, útiles escolares y uniformes en zonas rurales, la permanencia de personal docente en zonas rurales y/o de difícil acceso, y la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generada por el conflicto armado**

## A. Transporte escolar

La prestación del servicio de transporte escolar es una estrategia implementada por las entidades territoriales, que contribuye a garantizar la permanencia y el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo eliminando las barreras de distancia entre la escuela y el hogar.

El Ministerio de Educación Nacional orienta, a través de asistencias técnicas, a las ETC con relación a la normatividad expedida por el Ministerio de Transporte y sus fuentes de financiación. Durante la vigencia 2017, se identificó que 81 Secretarías de Educación reportaron 484.835 estudiantes víctimas beneficiados de conformidad con el anexo 13 A del SIMAT.

### i) Programa de alimentación escolar

El Programa de Alimentación Escolar -PAE es una de las estrategias del Sector Educación con la cual se suministra un complemento alimentario que contribuye al acceso con permanencia en la jornada académica de los estudiantes registrados en la matrícula oficial: niños, niñas y adolescentes de las áreas rurales y urbanas, de los diferentes grupos étnicos, que se encuentren en condición de vulnerabilidad.

El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución 29452 de 2017, establece el cumplimiento de los lineamientos técnicos y administrativos en materia de focalización de la población beneficiaria; el programa incluye como criterio de selección tener condición de víctima del conflicto armado colombiano. Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia a partir de los datos registrados en el SIMAT y encontrados en el RUV, que la población beneficiaria del PAE por departamento en 2017 fue la siguiente:

Tabla 13 Población Beneficiada por Departamentos

NO.	DEPARTAMENTO	BENEFICIARIOS CON CONDICIÓN DE VÍCTIMA (2017)	PAE DE (Víctimas, 2017)
1	Antioquia	149.497	
2	Nariño	79.568	
3	Valle del Cauca	60.320	
4	Chocó	58.079	
5	César	50.790	
6	Cauca	43.491	
7	Sucre	42.800	
8	Córdoba	41.890	
9	Bolívar	41.762	
10	Magdalena	40.467	
11	Norte de Santander	38.070	
12	Huila	35.925	

13	Meta	33.162
14	Putumayo	29.983
15	Santander	28.971
16	Caquetá	27.464
17	Cundinamarca	26.335
18	Tolima	18.544
19	La Guajira	13.289
20	Caldas	13.187
21	Atlántico	13.126
22	Arauca	13.014
23	Risaralda	12.909
24	Quindío	8.980
25	Boyacá	7.262
26	Casanare	4.772
27	Guaviare	4.046
28	Bogotá	2.321
29	Guainía	2.116
30	Vichada	2.094
31	Vaupés	1.106
32	Amazonas	222
33	San Andrés y Providencia	30
<b>Total General</b>		<b>945.592</b>

Fuente: Registros SIMAT preliminar marcados con PAE y encontrados en el Registro Único de Víctimas, Año 2017

En el anterior registro, la población caracterizada como víctima beneficiada del PAE del país en la vigencia 2017 fue de 945.592, lo que corresponde al 22,33% del total de identificados en SIMAT.

A su vez, las ETC cofinancian el programa con recursos propios, los provenientes del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones, con el fin de garantizar una mejor calidad en la prestación del servicio y llevar a cabo la conformación de la bolsa común de recursos que asegure la atención en las instituciones educativas priorizadas por ellos y de los estudiantes focalizados como beneficiarios del programa. Esto, conforme a la aplicación de los criterios establecidos en la normatividad vigente para la operación del programa. A continuación, se detalla la inversión estimada para la población víctima del conflicto por grupo étnico.

Tabla 14 Inversión Estimada por Grupo Étnico

<b>POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR 2017</b>					
Población víctima conflicto armado	de	Grupo étnico	No. de beneficiarios (SIMAT, 2017)	Inversión estimada 2017 (PAE, 2017)	
			Población Mayoritaria	765.045	\$223.864.853.384
			Negritudes	96.962	\$21.862.224.919

	Indígenas	53.327	\$14.024.990.259
	Afrodescendientes	29.178	\$8.674.152.442
	Otras Etnias	948	\$243.431.893
	Raizales	90	\$23.452.076
	Palenquero	22	\$6.968.743
	ROM	20	\$6.161.398
	<b>TOTAL</b>	<b>945.592</b>	<b>\$268.706.235.114</b>

Fuente: (1) Registros SIMAT 2017. Preliminar marcado con PAE y encontrados en el Registro Único de Víctimas. Corte: noviembre de 2017 y (2) Inversión estimada a partir del valor ración de un complemento JM/JT y el número de días contratados por ETC

## ii) Implementación de Modelos Educativos Flexibles

Durante la vigencia 2017 se realizó la implementación de Modelos Educativos Flexibles: Escuela Nueva, Post-primaria Rural, Aceleración del Aprendizaje y Caminar en Secundaria, a través de la suscripción de contratos para la capacitación a docentes, directivos docentes y funcionarios de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, para el fortalecimiento de la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, que incluyó la dotación de canasta educativa. En el marco de las acciones desarrolladas, se realizaron talleres para 1.517 docentes a nivel nacional.

Adicionalmente, se hizo entrega de la siguiente dotación: (i) guías o módulos de aprendizaje propios de cada modelo para docentes y estudiantes; (ii) material fungible (material de consumo); (iii) Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA); y (iv) bibliotecas básicas de aula.

## iii) Focalización

Se priorizó a la población de los municipios identificados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como los de mayor grado de afectación por la violencia, que adicionalmente presentan índices de deserción superior al 5%. Con este criterio se seleccionaron 15 entidades territoriales certificadas, las cuales se presentan a continuación:

Tabla 15 Focalización de MEF por ETC y municipios en 2017

ETC	MUNICIPIOS
Antioquia	Cáceres, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Dabeiba, El Bagre, Necoclí, Remedios, Segovia, Tarazá, Yarumal.
Arauca	Arauca, Tame.
Boyacá	Aquitania, chiscas, Guicán, Pauna, Paya, Puerto Boyacá, Socotá, Tasco
Buenaventura	Buenaventura
Caquetá	Cartagena del Chairá, Puerto Rico, San Vicente del Caguán
Cesar	Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguaná, El Copey
Chocó	Atrato, El cantón de San Pablo, El Carmen de Atrato, El Litoral de san Juan, Medio Atrato, Río Quito, Riosucio, Sipí, Tadó
Ciénaga	Ciénaga
Cundinamarca	La Palma, Viotá, Yacopí
Florencia	Florencia
Guaviare	El Retorno, San José del Guaviare

Magdalena	Aracatáca, Fundación
Norte de Santander	Ábrego, Tibú
Putumayo	Mocoa, Orito, Puerto Asís, Valle Guamuéz – La Hormiga
Santander	Bolívar, Charalá, Cimitarra, Landázuri, Lebrija, Los Santos, Puerto Wilches

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Permanencia – MEN

#### iv) Seguimiento a la implementación de Modelos Educativos Flexibles

Se realizaron visitas de asistencia técnica a las secretarías de educación para orientar la incorporación de las estrategias de acompañamiento y seguimiento a la implementación de modelos educativos flexibles dentro del Plan de Apoyo al Mejoramiento -PAM. También se realizaron visitas de acompañamiento y seguimiento a algunas sedes educativas para verificar la correcta implementación de los modelos flexibles en los cuales fueron capacitados.

#### v) Atención a mujeres víctimas

Desde la vigencia 2015 se viene atendiendo a un grupo de 240 estudiantes mujeres víctimas del conflicto interno con modelos educativos flexibles pertinentes. Esta atención inició en la vigencia 2015 con el ciclo III de educación para adultos, en 2016 con el ciclo IV, en 2017 con el ciclo V y, actualmente, se espera finalizar la cohorte con la atención en ciclo VI, de tal forma que, en junio del presente año se puedan graduar como bachilleres.

Desde el año 2015 se vienen atendiendo estas estudiantes en las siguientes entidades territoriales: Buenaventura, Institución Educativa Pascual de Andagoya; Quibdó, Institución Educativa Antonio Ricaurte; Neiva, Institución Educativa Enrique Olaya Herrera.

La atención se viene realizando a través de la contratación de un operador el cual actualmente implementa el modelo educativo flexible Escuela Integral. Esta atención se denomina integral toda vez que el Ministerio de Educación asume todos los gastos relacionados con:

- Auxilio de transporte condicionado a la asistencia a clases
- Refrigerio
- Materiales propios del modelo
- Material fungible básico (material de consumo)
- Carné
- Seguro estudiantil
- Seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica
- Las entidades territoriales aportan:
- El seguimiento y acompañamiento a los estudiantes y a la implementación del modelo.
- Registro de los estudiantes en el SIMAT
- Matrícula de los estudiantes en el establecimiento educativo
- Certificación de los estudiantes
- Asistencia técnica



- Facilitan las instalaciones de los establecimientos educativos para que los estudiantes reciban las clases.

Es importante resaltar que el Ministerio de Educación de manera excepcional atiende directamente a ese grupo de estudiantes en respuesta al auto 092 de 2008, al tratarse de mujeres víctimas del conflicto armado.

#### **vi) Estrategia de Internados Escolares**

La presencia del conflicto armado interno en los entornos escolares, especialmente de zonas rurales, genera la necesidad de desarrollar alternativas de atención educativa que proporcionen condiciones de seguridad a la integridad física y emocional de niños, niñas y adolescentes, y la implementación de modelos educativos pertinentes a sus intereses y necesidades. En tal sentido, para las regiones donde el impacto del conflicto deja mayores secuelas, sus comunidades y correspondientes secretarías de educación, implementan el servicio de internado escolar en instituciones educativas, con el apoyo e inversión del Ministerio de Educación Nacional.

En 2017 se elaboró el proyecto para la reglamentación del servicio de residencia escolar, el cual contempla disposiciones generales, requerimiento para el funcionamiento del servicio, condiciones para su prestación, canasta educativa, financiación, funciones y responsabilidades de los diferentes actores, seguimiento al servicio educativo de los internados escolares y demás disposiciones. Actualmente el proyecto se encuentra en revisión de la Oficina Asesora Jurídica.

Durante la vigencia, se realizó el fortalecimiento de instituciones educativas que cuentan con el servicio de internado escolar (Contrato 1099 de 2017), con la implementación de los MEF de Escuela Nueva y Post primaria, a través de la capacitación a 175 docentes, directivos docentes y funcionarios de las secretarías de educación. Dicho fortalecimiento incluyó la dotación de materiales didácticos que complementan la canasta educativa (guías o módulos de aprendizaje, material fungible, centro de recursos del aprendizaje, bibliotecas básicas de aula y laboratorio de química).

La focalización priorizó los municipios con I.E con servicio de internado, identificados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz por tener el mayor grado de afectación debido a la violencia, a saber, Bolívar, Meta, Florencia, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Vichada, con 14 municipios y 20 establecimientos educativos.

#### **vii) Garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por el conflicto armado**

##### **a. Proyecto “Me quedo en la escuela, protejo mis sueños”**

Durante el 2017, el Ministerio desarrolló este proyecto para fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales de las ETC, a través del contrato 1166 de 2017, con el cual se capacitó y dotó con material pedagógico a 700 docentes y miembros

de 32 secretarías de educación, en la atención pertinente de población vulnerable y víctima para la prevención de la deserción escolar por riesgos sociales. Como riesgos sociales se identifican: riesgo de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados; reclutamiento forzado y la utilización ilegal de menores por parte de actores ilegales; y el embarazo adolescente.

En los talleres de formación se entregaron 700 kits con material pedagógico, para la réplica a un estimado de 14.000 estudiantes y miembros de sus comunidades educativas, para este mismo efecto se seleccionaron 10 experiencias significativas de prevención de deserción escolar por causa de los riesgos sociales, las cuales fueron socializadas con docentes de distintas regiones.

### **viii) Prevención del reclutamiento y utilización de NNAJ por actores armados**

Durante el 2017 el MEN participó en las mesas de trabajo para la elaboración de dos instrumentos de planeación, primero, el instrumento de política para la prevención del reclutamiento y utilización de NNA; y segundo, en el plan de acción de la CIPRUNNA. Asimismo, se realizó la focalización de municipios priorizados por la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, dando así cumplimiento a la obligación definida en el Decreto 1569 de 2016 y 1833 de 2017.

### **ix) Educación en el riesgo de minas antipersonal (ERM)**

Se activaron rutas de emergencia en los momentos que se presentaron accidentes o incidentes por la presencia o sospecha de artefactos explosivos en espacios cercanos a establecimientos educativos en Saravena (Arauca), Samaná (Caldas), La Montañita (Caquetá), Morales (Cauca), San José del Palmar (Choco), Tibú y Hacarí (Norte de Santander), Orito y Puerto Caicedo (Putumayo) y Tumaco (Nariño). Frente a estos casos se realiza seguimiento con la Dirección de Acción Integral contra las Minas Antipersonal (en adelante, DAICMA) y las secretarías de educación correspondientes. En el mes de abril se participó en 3 mesas de articulación de acciones en Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal - ERM con la presencia de las secretarías de educación de Nariño, Norte de Santander y Chocó, la DAICMA y el MEN. En dichas mesas, se presentaron los proyectos en ERM a desarrollar en el 2017, se validaron las focalizaciones y se establecieron acuerdos de trabajo. De igual manera, se apoyó la realización de las mesas de Antioquia y Arauca.

### **x) Uso militar de establecimientos educativos.**

En coordinación con la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional se participó en la preparación de la presentación de Colombia en la Conferencia de Escuelas Seguras en Argentina los días 28 y 29 de marzo de 2017.

Se estableció una mesa de trabajo entre los Ministerios de Defensa y Educación Nacional, con el apoyo técnico del Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR para concertar un protocolo que prevenga el uso militar de los establecimientos

educativos. Actualmente, el documento se encuentra en revisión jurídica en los dos Ministerios.

En el 2017 se realizó la recepción, trámite y seguimiento de casos de ocupación y afectación en San José del Guaviare y el Capricho (Guaviare), como fue el caso de la IE de Charras, la cual se vio afectada por la ubicación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización -ZVTN- y se remitió el caso a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Comando Estratégico de Transición.

## xi) Inversión del sector solidario (Kits escolares, útiles y uniformes)

### a. Inversión del Sector Solidario

La inversión del sector solidario es una estrategia que contribuye a mejorar condiciones para la permanencia, continuidad y mejoramiento de la calidad educativa por medio del desarrollo de proyectos de inversión en el sector educativo.

A través de esta estrategia, se desarrollaron proyectos de inversión del sector solidario en educación, que de acuerdo con lo establecido por el Decreto 2880 de 2004, permitía a las cooperativas emplear el 20% de sus excedentes anuales en nueve líneas de inversión establecidas por el Ministerio de Educación Nacional. En la siguiente tabla se muestran las inversiones durante la vigencia 2017 en las líneas de inversión de uniformes y útiles escolares.

Tabla 16 Inversiones durante la vigencia 2017 en las líneas de inversión de Uniformes y Útiles escolares

<b>Inversión Sector Solidario en educación según Vistos Buenos a Nivel Nacional</b>		
<b>Línea de Inversión</b>	<b>Valor de Inversión</b>	<b>Beneficiados</b>
	<b>2017</b>	<b>2017</b>
Uniformes o vestuario escolar.	\$ 2,287,749,024	50,495
Útiles escolares.	\$ 8.757.685.342	205,413
<b>Total, general</b>	<b>\$ 11.045.434.366</b>	<b>255.908</b>

Fuente: Aplicativo "Sistema de Inversión del Sector Solidario en Educación" con corte a abril de 2018.

En relación con la entrada en vigor de la ley 1819 de 2016 y sus efectos en la inversión de recursos por parte de entes del sector solidario en programas y proyectos educativos, se estableció que para la vigencia 2018, el sector cooperativo no podrá invertir sus excedentes generados en el año 2017 en proyectos de preescolar, básica y media. Esta reforma direccionó de manera porcentual estos recursos a la DIAN y Educación Superior.

Se debe aclarar que no se cuenta con información específica de víctimas, ya que esta estrategia recopila información general de beneficiarios, sin embargo, tiene un impacto importante en dicha población.

**xii) Permanencia de personal docente en zonas de difícil acceso**

Con la expedición del Decreto 521 de 2010, compilado en el Decreto 1075 de 2015, se otorga el estímulo para los docentes y directivos docentes ubicados en las zonas de difícil acceso, el cual corresponde a un 15% del salario básico mensual que devenguen, lo cual está estipulado en el artículo 2.4.4.1.1 y subsiguientes.

Tras un diagnóstico, el Ministerio de Educación Nacional identificó la necesidad de establecer estrategias específicas en las siguientes líneas en el marco del Plan Especial de Educación Rural, dirigidas al cierre de brechas entre zona urbana y rural y hacia la implementación de las rutas de acompañamiento docente a los procesos de estructuración administrativa, curricular y pedagógica diseñadas tanto para aumentar la pertinencia de la educación en zona rural, como para asegurar la inserción y permanencia del personal docente en estas zonas: re-diseño del concurso docente, plan de profesionalización del personal docente y directivo docente, incremento de incentivos no salariales y líneas especiales y pertinentes de capacitación docente para la zona rural, en concordancia con las demás estrategias del Ministerio.

Dentro de los avances en la materia, se encuentran el desarrollo de parámetros especiales para la vinculación de docentes en la zona del Catatumbo a través del aplicativo Banco de la Excelencia, y el desarrollo normativo que garantizará la aplicación del concurso especial de docentes y directivos docentes durante el año 2018. Respecto al primer aspecto, es importante mencionar que el proceso de provisión de vacantes definitivas en la región del Catatumbo fue optimizado en la versión 3.1 del aplicativo Banco de la Excelencia, cumpliendo con lo establecido en la Resolución 16297 de 2017. Los municipios beneficiados con parámetros de ponderación diferenciados fueron Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Esperanza, La Playa, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, todos pertenecientes al departamento de Norte de Santander.

En referencia a la convocatoria de directivos docentes y docentes para zonas de postconflicto, el Ministerio de Educación Nacional acompañó el proceso de construcción y aprobación del Decreto Reglamentario 1578 de 2017, por el cual se reglamenta el Decreto Ley 882 de 2017 y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional.

En la actualidad el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a la cobertura geográfica establecida en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, elaboró un acto administrativo mediante el cual se definen los criterios que permiten determinar los municipios e instituciones educativas en donde se realizará la provisión de empleos rurales del sistema especial de carrera docente a través del concurso de méritos.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional viene consolidando el programa de formación continua del Ministerio de Educación Nacional para educadores en servicio con: (i) el desarrollo de cursos de actualización pedagógica implementados por

instituciones de educación superior, los cuales serán diseñados bajo las orientaciones del Ministerio de Educación, y (ii) con la definición de modelos que promuevan el acceso de educadores que se desempeñen en el área rural a programas de pregrado y postgrado.

En este orden de ideas, en el marco del Contrato MEN-ICETEX No. 1400 de 2016, se diseñaron 35 propuestas de cursos en temáticas diversas, como primera infancia, ambiente escolar, convivencia y paz, gestión directiva, entre otros. Actualmente, se cuenta con un grupo de 15 universidades aliadas para ofrecer estos cursos en el territorio nacional.

Durante el 2017 se diseñó la estrategia de formación de educadores para el desarrollo del pensamiento crítico, para lo cual se estableció un acuerdo de trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación Nacional y la Organización de Estados Americanos - OEA, con el fin de beneficiar a 258 docentes que se desempeñen en los municipios contemplados en el Decreto 893 de 2017 (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-). El presupuesto corresponde a una donación de la OEA de USD \$12.000 y la implementación de esta estrategia inicia en el primer semestre de 2018.

El Ministerio de Educación Nacional se encuentra diseñando el plan de incentivos rurales y encabezando la estrategia de acompañamiento interinstitucional que permitirá materializar los objetivos de inserción y permanencia del personal docente y directivo en la zona rural del país. En el marco de este proceso se encuentra trabajando con el Departamento Nacional de Planeación y la corporación Andina de Fomento- CAF en un diagnóstico y diseño de política de incentivos para docentes rurales. También ha adelantado esfuerzos en el diagnóstico de las condiciones sociales y económicas de los docentes en la zona rural, a través de diversos ejercicios de análisis estadístico. Asimismo, el diseño y discusión del documento marco de política de bienestar laboral para docentes, directivos y administrativos del país que se adelanta en la actualidad, aportará en el desarrollo e implementación de las estrategias con enfoque rural.

### 2.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN		
	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<b>BLOQUEOS INSTITUCIONALES POR OMISION</b>	1. Parálisis de la administración para garantizar el derecho a la educación de los menores desplazados que aún se encuentran excluidos del sistema escolar.	<b>NUNCA SE HA PARALIZADO EL SISTEMA</b>
	2. La ausencia de un mecanismo específico para la identificación y vinculación de los niños y las niñas desplazados, en consecuencia, ha impedido que gocen de este derecho a pesar de ser titulares de un cupo escolar gratuito	<b>ALTO</b>
	3. El nivel de acceso a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes desplazados sigue siendo inferior frente al del resto de los menores colombianos, manteniéndose así la situación de vulnerabilidad, exclusión y discriminación acentuada que provocó la declaratoria del ECI.	<b>MEDIO</b>



<b>PRACTICAS INCONSTITUCIONALES</b>	4. Falta de apoyos complementarios en materia de transporte escolar, apoyo alimentario, kits escolares, útiles escolares e uniformes en zonas rurales, la permanencia de personal docente en zonas rurales y/o de difícil acceso y la falta garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generada por el conflicto armado, configuran un trato discriminatorio para los niños y niñas desplazados que padecen estas circunstancias.	<b>MEDIO</b>	
	5. El hecho de que los mecanismos específicos de contingencia para garantizar el derecho a la educación a los menores en la situación de emergencia posterior al desplazamiento no actúen de manera coordinada y oportuna, impide que estos niños y niñas, por causas ajenas a su voluntad, gocen de este derecho en igualdad, incluso, respecto de los demás niños y niñas colombianos que no se padecen el fenómeno del desplazamiento y que se encuentran en una situación socioeconómica similar.	<b>MEDIO</b>	
	6. Trato discriminatorio para los NNA desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y en relación con los menores que enfrentan situaciones de emergencias causadas por el conflicto y la violencia.	<b>ALTO</b>	
<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>	
	<b>1. Cuadragésimo cuarto.- ORDENAR</b> , a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Educación Nacional, que en el término de tres (3) meses, contado a partir de la comunicación de este auto, presente a la Sala Especial de Seguimiento un informe sobre la metodología que empleará para avanzar en la superación de las siguientes falencias: (i) la identificación y vinculación de cerca 609.000 niños y niñas desplazados que se encuentran por fuera del sistema escolar, haciendo énfasis (ii) en las entidades territoriales que se encuentran en situaciones de emergencia como resultado del conflicto armado y la violencia; y (iii) la garantía de apoyos complementarios en materia de transporte, apoyo alimentario, kits, útiles, uniformes escolares y permanencia de personal docente, en aquellas zonas rurales y de difícil acceso.	<b>EN DESARROLLO</b>	
<b>UMBRAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>UMBRAL</b>
	1. Derecho a la Educación/asistencia EDP1: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que para el último año lectivo se encontraban asistiendo a los niveles de educación preescolar, básica o media /Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años.	78, 87%	85,17%
	2. Derecho a la Educación/deserción EDP2: Número de víctimas de desplazamiento forzado, que habiéndose matriculado en el último año lectivo desertaron antes de terminar el mismo. / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años matriculados en el último año lectivo.	3,66%	3,08%
	3. Derecho a la Educación/repitentes EDP3: Número de víctimas de desplazamiento forzado matriculados en el mismo grado que el año anterior. / Número de víctimas entre 5 y 16 años de desplazamiento forzado matriculados en el último año lectivo.	2,90%	2,71%

	<p>4. Derecho a la Educación/transporte EDP4: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron transporte para ir al colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.</p>	<p>6,01 %</p>
	<p>5. Derecho a la Educación/alimentación EDP5: Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 6 y 16 años de edad que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia, y recibieron alimentación en el colegio / Número de víctimas de desplazamiento forzado entre 6 y 16 años de edad que se matricularon en el último año lectivo.</p>	<p>59,38 %</p>



Capítulo 3  
**Estabilización Socio Económica**

# Derecho al trabajo y generación de ingresos



GOBIERNO DE COLOMBIA

## **CAPÍTULO III. COMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA**

### **1. DERECHO AL TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS**

De acuerdo con lo reportado en informes anteriores por parte del Gobierno Nacional y de manera puntual en las respuestas entregadas a los autos 373 de 2016 y 474 de 2017, el presente capítulo presentará los avances correspondientes al derecho al trabajo y la generación de ingresos de la población desplazada forzosamente obtenidos durante la vigencia 2017, sin referirse a los avances en la definición de hasta dónde llega la obligación de las autoridades en materia de generación de ingresos y de empleo; las estrategias para superar la dificultad técnica de medición, que permita determinar cuándo el Estado está cumpliendo o no con sus obligaciones en materia de generación de ingresos y de empleo, en razón a que fueron temas abordados en los informes anteriores y han sido ampliamente descritos por parte de las entidades competentes.

El presente informe contiene los avances que el Gobierno Nacional ha realizado para el acceso de la población desplazada al derecho al trabajo y la generación de ingresos y se estructura en tres apartados. El primero de ellos contiene el estado de avance en la medición del indicador de acuerdo con los barridos de Sisbén IV. El segundo comprende el balance de política pública en la que se enuncian los avances en la construcción de la política para la inclusión social y productiva en el sector urbano y rural de las víctimas de desplazamiento forzado y el marco conceptual, así como los resultados en la oferta programática de las entidades con programas que aportan a la generación de ingresos de la población desplazada, donde se esbozarán los programas puestos en marcha por cada una de las entidades responsables, así como sus principales logros frente a los vacíos de política enunciados por la Corte Constitucional. Adicionalmente, en este segundo apartado, se aborda el tema de mediciones de superación de situación de vulnerabilidad donde se proyectan los avances en las mediciones y los criterios ajustados con el fin de armonizar las mediciones con el umbral definido por la Corte Constitucional para el componente de generación de ingresos en los términos de pobreza extrema y población comparable en condiciones similares, y se hace referencia al seguimiento y avance de las metas de Gobierno junto con los indicadores en materia de generación de ingresos. Finalmente, como tercer apartado, se presentarán los principales logros alcanzados en materia de generación de ingresos y de empleo frente a la población desplazada.



## 1.1 ESTADO DE AVANCE DE LA MEDICIÓN DEL INDICADOR DEL DERECHO AL TRABAJO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

En el año 2017, el barrido de recolección de información del Sisbén IV avanzó en el territorio nacional de acuerdo con lo estipulado en el documento Conpes 3877 de 2016. El operativo de recolección de información cerró en febrero de 2018, consiguiendo información en 188 municipios de 19 departamentos. En total, se recolectaron 719,411 encuestas correspondientes a 1.991.834 personas. Una vez finalizó el proceso operativo, la información ha pasado por un exhaustivo proceso de depuración y validación, por lo que no ha estado disponible en su totalidad.

A pesar de lo anterior, se realizó un cruce preliminar de información entre las encuestas recolectadas por el Sisbén IV, y el RUV con corte a 1 de enero de 2018. Con base en este cruce, se tiene que en este barrido se encuestaron a 554.617 personas víctimas de desplazamiento forzado, correspondiente al 48% de los 1.148.713 desplazados que se estima están ubicados en estos municipios.<sup>102</sup> Con esta recolección de encuestas, se cuenta con información acerca de la conformación del hogar, la vivienda que habitan, condiciones de salud, educación, y la ocupación e ingresos de los miembros del hogar; además de contar con una georreferenciación precisa de la población.

Una vez la información esté disponible en su totalidad, será posible calcular las mediciones de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos de la población desplazada, de manera comparable con los de la población receptora, como se manifestó en el anterior informe. Para este fin, en el transcurso del año se evaluará cuál es la metodología más adecuada para realizar esta medición, y se harán las estimaciones correspondientes.

## 1.2 BALANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El Gobierno Nacional, consciente del reto que tiene en atender las necesidades y demandas de la población víctima del conflicto armado en materia de trabajo y generación de ingresos, y apostando por la inclusión social y productiva que represente la superación de la pobreza de este segmento de la población y de aquella que se encuentre en condiciones similares, ha construido los lineamientos de política basados en promover procesos de movilidad social que garanticen la sostenibilidad de los mismos.

Así es como, teniendo en cuenta las definiciones de trabajo, generación de ingresos y el rol del Gobierno Nacional en relación con este derecho, abordados en el informe anterior, y considerando el umbral propuesto por la Corte Constitucional para el levantamiento del ECI en el derecho al trabajo y la

<sup>102</sup> Según datos proporcionados por la Red Nacional de Información sobre número de víctimas ubicadas en los municipios, por hecho victimizante, con corte al 1 de enero de 2018.



generación de ingresos en términos de superación de pobreza extrema, se ha llevado a cabo la actualización de la política en el marco del Sistema de Protección Social, más propiamente en el Subsistema de Promoción Social, porque es el canal vinculante de la población en pobreza a los servicios que los protege frente a los riesgos de la exclusión social y pretende llevarlos de la pobreza a niveles esenciales de inclusión social y productiva.

Es de considerar que para la construcción de estos lineamientos de política se han tenido en cuenta las particularidades identificadas en la población desplazada, que si bien es una política para la población pobre histórica y desplazada, está motivada en los resultados del análisis comparativo de la población desplazada por la violencia y la población pobre (presentado en el informe anterior), logrando concluir que no toda la población víctima de desplazamiento forzado es pobre, pero aquella que se encuentra en condiciones de pobreza cuenta con más privaciones en sus derechos. Por ello, los lineamientos de política pública proponen atender sus necesidades específicas por medio del diseño de acciones que conlleven progresivamente a la superación de la pobreza de manera especial en este segmento de la población desplazada pobre.<sup>103</sup>

Lo anterior, teniendo de presente que la población desplazada no pobre, si bien no será sujeto de atención en el marco del Subsistema de Promoción Social, continuará su proceso en la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas en las medidas de indemnización, rehabilitación, restitución, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición y satisfacción.

A continuación, entonces, se señalan de modo general los avances conceptuales para la inclusión social y productiva de la población desplazada en pro del goce efectivo del derecho al trabajo y la generación de ingresos, contenidos en el documento de política.

## **1.2.1 Marco conceptual.**

### **1.2.1.1 Sistema de Protección Social.**

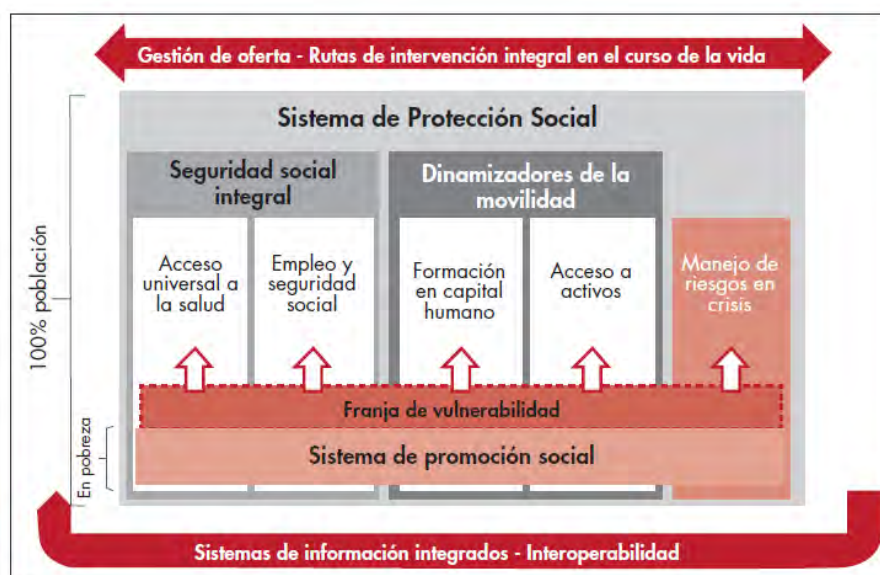
A partir de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" y 2014-2018 "Todos por un nuevo país", los componentes del Subsistema de Promoción Social se definen como (i) seguridad social integral, (ii) acceso a activos, (iii) formación en capital humano, (iv) manejo de riesgos coyunturales o covariantes, y (v) promoción social. Estos elementos de protección apuntan a que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto básico de servicios sociales de calidad que posibiliten la movilidad social

---

<sup>103</sup> En comparación con el resto de la población, si bien todos tienen presentes las privaciones asociadas con la dimensión de vivienda (esta dimensión del IPM está compuesta por las siguientes privaciones: acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos inadecuados, paredes exteriores inadecuadas y hacinamiento crítico) y niñez y juventud (esta dimensión está compuesta por las siguientes privaciones: inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil) estos se acentúan más en la población desplazada.

ascendente y fortalezcan sus capacidades para hacer frente a los diferentes riesgos y vulnerabilidades.<sup>104</sup>

*Ilustración 1 Esquema del Sistema de Protección Social en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)*



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) Todos por un nuevo país.

Específicamente, el **Subsistema de Promoción Social** está orientado a posibilitar el acceso de la población en pobreza a los cuatro componentes de protección a través del acceso a diferentes programas y estrategias que incluyen salud subsidiada, programas de seguridad alimentaria, transferencias monetarias condicionadas (TMC), subsidios monetarios a los adultos mayores, programas de acompañamiento familiar, programas para la generación de ingresos y estrategias de atención a la primera infancia.

Con respecto a este Sistema, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018<sup>105</sup>, se señala que dicho sistema *"constituye la atención integral prioritaria para promover el desarrollo de las personas en situación de pobreza extrema y contribuye a la construcción de las capacidades más básicas para mitigar, prevenir y recuperar los riesgos de la población más vulnerable. Este sistema es transversal a diferentes estrategias de atención y componentes del SPS y plantea los mínimos vitales para la movilidad social al reducir las brechas más urgentes de la población"*.

Es así como, en el marco del Subsistema de Promoción Social, se llevan a cabo todas las acciones de atención y asistencia a la población desplazada que se encuentre en condiciones de pobreza o pobreza extrema, buscando así que pueda acceder al conjunto de servicios sociales que requiere para la superación

<sup>104</sup> Ver. Ilustración 1 Esquema del Sistema de Protección Social en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018).

<sup>105</sup> Ver. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, p. 212.

de la situación de vulnerabilidad, de manera especial los relacionados con el derecho al trabajo y la generación de ingresos.

### 1.2.1.2 Desarrollo conceptual de las tipologías de pobreza

La política está dirigida a la población considerada en pobreza al incluirse dentro de alguna de las cuatro tipologías definidas a continuación:

A. *Pobres Extremos*: En línea con el documento Conpes 150 de 2012 son identificados como pobres extremos aquellas personas cuyo ingreso promedio al mes es inferior al valor de la línea de indigencia. Dentro de ellos se diferencian dos grupos:

- i. *Pobres críticos extremos*: aquellos que son pobres extremos por ingresos y no han alcanzado la inclusión social esencial.
- ii. *Pobres extremos excluidos productivamente*: aquellos que no han alcanzado la inclusión productiva esencial y se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria extrema a pesar de haber alcanzado la inclusión social esencial.

B. *Pobres críticos*: aquellos que son pobres moderados por ingresos, pero no extremos, y no han alcanzado la inclusión social esencial.

C. *Pobres solo por exclusión social*: aquellos que no han alcanzado la inclusión social esencial a pesar de haber alcanzado la inclusión productiva esencial siendo identificados como parte de la clase media emergente<sup>106</sup>. En términos monetarios los ingresos de esta población se sitúan por debajo del valor de la línea de la clase media, pero se encuentran por encima de la línea de pobreza.

D. *Pobres solo por exclusión productiva*: aquellos que no han alcanzado la inclusión productiva esencial a pesar de haber alcanzado la inclusión social esencial.

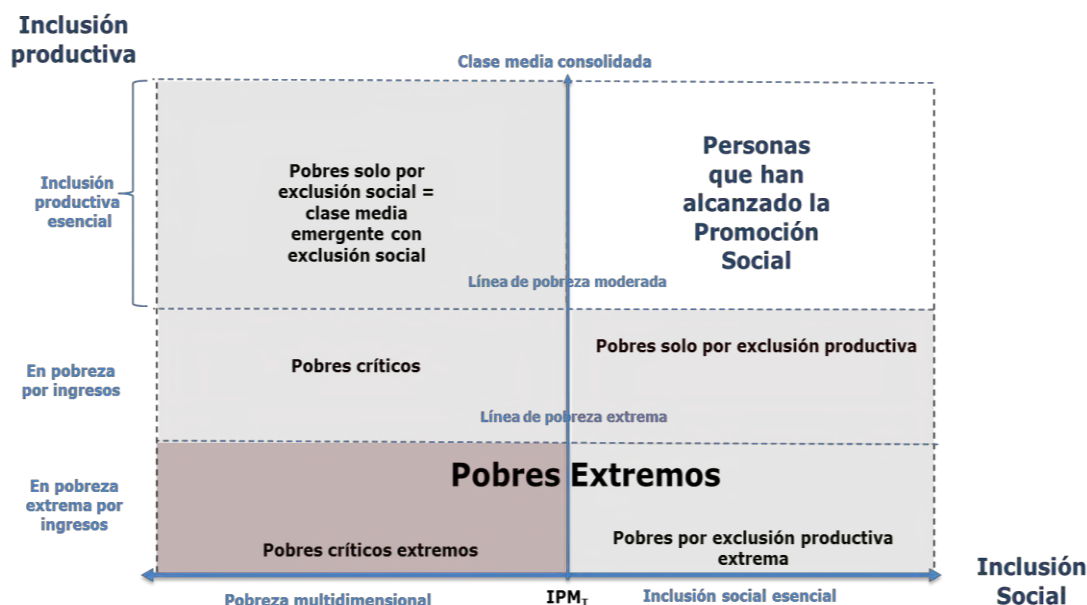
Cabe resaltar que estas definiciones de la política de promoción social están acotadas a la población pobre, lo que significa que la población vulnerable que no es pobre por ingresos y/o multidimensional no es sujeto de atención de esta política pública.

En la siguiente ilustración se encuentran graficadas las diferentes tipologías de pobreza anunciadas:

---

<sup>106</sup> Ver. López-Calva & Ortiz-Juaréz, A vulnerability Approach to the definition of the Middle Class, Policy Research Working Paper 5902 (2011).

Ilustración 2 Tipologías de pobreza por grados de exclusión.



Fuente: Prosperidad Social. Oficina Asesora de Planeación.

Para el análisis de las necesidades de la población desplazada por la violencia, y con el fin de identificar el estado de pobreza de acuerdo con la propuesta metodológica de las 4 tipologías anteriormente enunciadas, Prosperidad Social realizó el análisis de datos que reposan en la Red Nacional de Información, así como los datos arrojados por la Encuesta sobre el Goce Efectivo de Derechos, realizada en el año 2014 entre la Unidad para las Víctimas y el DANE.

El primer análisis de fuentes, y el segundo, concluyen en la importancia de contar con los resultados del barrido de Sisbén IV, ya que esta será la herramienta basada en un enfoque de capacidades que además del estándar de vida que podrá brindar información para hacer un análisis integral de la condición de los hogares, que permitirá hacer la focalización individual a partir de la presunción de ingresos, mejorar la focalización para el cierre de brechas al reconocer las diferencias territoriales, y calcular el Índice de Pobreza Multidimensional. Sin esta información, no es posible identificar de manera puntual la ubicación de la población desplazada en cada una de las tipologías de pobreza propuestas en el documento de política construido.

No obstante, pese a las dificultades expuestas sobre las fuentes de información que dificultan el análisis, para los lineamientos de política se tuvo en cuenta el resultado del ejercicio y que arrojó datos, tales como, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza moderada, y algo más del 20% está en situación de pobreza extrema por ingresos. Como fue mencionado anteriormente, no fue posible identificar las 4 categorías propuestas, y se espera con la información del Sisbén IV profundizar y ampliar esta información.

A la fecha, se cuenta con un documento de lineamientos de política construido por Prosperidad Social, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

### **1.2.2 Estrategia para la generación de ingresos en el sector rural**

Con el fin de reducir las brechas en lo rural, la oferta en materia de generación de ingresos debe proveerse, no solo involucrando elementos de educación, sino también de habitabilidad, seguridad alimentaria y construcción de tejido social teniendo en cuenta la comprensión del hogar rural como una unidad socio productiva. La ruta particularizada para esta población en el sector rural articula los lineamientos de la política para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC, la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural, así como los lineamientos y elementos entregados como resultado de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano y el punto primero del Acuerdo Final de Paz con las FARC EP. Así mismo, tiene en cuenta las dimensiones del desarrollo rural definidas a partir del concepto de integralidad establecido en la política ACFC, a saber: tierra, agua, salud, educación, vivienda, seguridad social, infraestructura productiva y alimentación.

### **1.2.3 Avances en los vacíos de política identificados por la Corte Constitucional**

Con la actualización del Sistema de Protección Social, Subsistema de Promoción Social, se pretende dar solución a varios de los vacíos de política identificados y señalados en reiteradas ocasiones por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016.<sup>107</sup>

#### **1.2.3.1 La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado para la generación de ingresos.<sup>108</sup>**

Posterior a la expedición del documento Conpes 3616 de 2009, se presentaron múltiples cambios institucionales relacionados con el Subsistema de Promoción Social que limitaron el cumplimiento de los objetivos de dicha política, lo cual justificó su adecuación y formulación actual.

Para el ejercicio de actualización de la política pública, el Gobierno Nacional tuvo en cuenta el nuevo panorama institucional y normativo en torno a los diferentes

<sup>107</sup> Los Autos 373 y 395 de 2016 reiteraron observaciones realizadas previamente en el Auto 383 de 2010, en el cual se planteó la necesidad de mejorar la coordinación entre las entidades territoriales y nacionales para la atención a la población desplazada; y el Auto 219 de 2011 enfatizó la falta de armonización, articulación y de enfoque diferencial de la oferta institucional desplegada para atender a la población desplazada por la violencia.

<sup>108</sup> Ver. Auto 373 de 2016, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional, p.130.



programas sociales del Estado, tales como la Ley 1429 de 2011, *Ley de mi primer empleo*, que provee incentivos tributarios para la formalización de pequeñas empresas; Decreto 4155 de 2011, por el cual se crea el *Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación* donde se establece el Departamento para la Prosperidad Social como cabeza del sector; la Ley 1448 de 2011, que creó la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras; la Ley 1532 de 2012 que eleva como política de Estado el programa “*Más Familias en Acción*”; la Ley 1636 y el Decreto 2521 de 2013, *Ley de protección al cesante y creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo*, encaminada a coordinar la red de prestadores de servicios de intermediación laboral; los Decretos 2363, 2364 y 2366 de 2015, por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, y la Agencia de Renovación del Territorio, respectivamente, entre otra normatividad relevante.

Lo anterior con el fin de dar lineamientos actualizados en pro de la armonización y coherencia en las acciones emprendidas por el Estado para el goce efectivo del derecho al trabajo y la generación de ingresos de la población desplazada forzosamente.

### **1.2.3.2 Desarticulación de la oferta programática; la población desplazada aún sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica, incluso en aquellos casos en los que ha sido beneficiaria de un proyecto productivo; y las dificultades expuestas se acentúan en el sector rural.<sup>109</sup>**

En estos vacíos, el Gobierno Nacional ha propuesto una estrategia clara que permita la articulación de la oferta, partiendo de tres esfuerzos significativos que debe hacer el Gobierno para su implementación:

- Delimitar la oferta programática de acuerdo con las competencias de cada una de las entidades responsables en materia de generación de ingresos, con el fin de hacer frente a las iniciativas atomizadas presentes en el escenario actual y promover la especificidad de la oferta, de acuerdo con la competencia puntual de cada entidad.
- Identificación de los beneficiarios de la oferta a cada una de las etapas de la ruta de generación de ingresos, según sus necesidades y capacidades particulares, propendiendo porque su vinculación y continuidad brinde condiciones suficientes que movilice de manera ascendentes su inclusión productiva.
- Implementación de la estrategia rural para la generación de ingresos diseñada acorde con las recomendaciones transmitidas por la Misión Rural y el punto primero del Acuerdo Final de Paz, con la cual se espera hacer frente a los rezagos frente al sector urbano. Lo anterior en procura de articular los programas de proyectos productivos con las capacidades y realidades del territorio, y facilitar el acceso a los programas, el fortalecimiento de los

<sup>109</sup> Auto 373 de 2016, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional, p.130.

ejercicios de divulgación, acompañamiento para la formulación de proyectos y diligenciamiento de los formularios y requisitos de acceso.

### **1.2.3.3 En la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia.<sup>110</sup>**

Una vez analizadas cada una de las variables socioeconómicas de la población desplazada se identificaron aquellas características por las cuales son más sensibles los grupos de enfoque diferencial y por los que se requieren acciones particulares para que puedan acceder y aprovechar la oferta en igualdad de condiciones con el resto de la población participante.<sup>111</sup> Es por esto que, partiendo desde el diseño mismo de los lineamientos de política, se tienen en cuenta las necesidades particulares y las capacidades de la población desplazada de tal forma que cada una de las estrategias propuestas establece acciones particulares que se adaptan a dichas características.

Así mismo, se ha hecho un esfuerzo para ahondar en las diferentes estrategias de socialización de la oferta con la población víctima, la cual actualmente se desarrolla desde cada una de las entidades con oferta para la generación de ingresos. Para esto se ha fortalecido el canal de articulación con la Unidad para las víctimas en el nivel nacional y territorial, y el reconocimiento e importancia de las entidades territoriales en el ejercicio de divulgación, socialización y convocatoria de la población para que pueda acceder efectivamente a la oferta.

### **1.2.3.4 En las dificultades para realizar el seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno, como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados.<sup>112</sup>**

La expedición de los lineamientos de política incluye la formulación de indicadores que den cuenta de los avances en su implementación y los resultados en inclusión social y productiva. Si bien es cierto que las acciones adelantadas para la garantía de este derecho por parte del Estado son de medio y no de fin, también es importante que estas acciones permitan garantizar un nivel mínimo de inclusión social y productiva.

Para esto, a través de los mecanismos de caracterización – Sisben IV y CENSO, entre otras - se podrá catalogar a la población según su tipología de pobreza, a partir de lo cual se podrán establecer las necesidades particulares y así focalizar las acciones y la oferta que recibirán, lo que debe conducir a (i) la superación de la pobreza en un conjunto razonable de privaciones multidimensionales en educación, niñez y juventud, salud y condiciones habitacionales, y a (ii) la superación de la línea de pobreza monetaria.

<sup>110</sup> Auto 373 de 2016, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional, p.130.

<sup>111</sup> Análisis realizados con las fuentes de información disponible en la Encuesta GED 2014, Encuesta Única de Caracterización, Familias en Acción y Sisben III.

<sup>112</sup> Auto 373 de 2016, Sala de Seguimiento, Corte Constitucional, p.130.

Adicional a los indicadores de resultado mencionados, se establecen indicadores de proceso que da cuenta de la implementación de cada una de las estrategias diseñadas en los lineamientos de política pública.

### 1.2.4 Oferta programática

El Gobierno Nacional reconoce en el marco de la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, la importancia de brindar acceso preferente y diferenciado a la población desplazada en el proceso de estabilización socioeconómica, lo que requiere que la oferta institucional cuente con lineamientos especiales que den cuenta de un enfoque diferencial que sea sensible a las particularidades, necesidades y capacidades de la población desplazada, así como para el acceso preferente, el seguimiento y resultado de cada una de las intervenciones realizadas. Al respecto, a continuación, se evidencian las acciones que en la implementación de los diferentes programas ha realizado cada entidad para tener en cuenta las características socioeconómicas de este segmento de la población, así como los lineamientos construidos para brindar dicho acceso.

Por ejemplo, para el caso de **Prosperidad Social**, con la Unidad para las Víctimas, se diseñaron los criterios para la focalización de la población sujeto de atención del programa *Red Unidos* dada la relevancia de focalizar y remitir la población víctima de desplazamiento forzado a la oferta institucional con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos. Como resultado de este ejercicio, se acordó que el universo de víctimas por atender estará definido por quienes cuenten con mediciones en firme de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad y, de éstas, quienes cumplan con los siguientes criterios<sup>113</sup> serán objeto de vinculación:

- Víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV cuyo último desplazamiento no haya sobrepasado los 365 días de ocurrencia al momento de la focalización.
- Víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que no hayan superado el derecho a la generación de ingresos de acuerdo con la medición más reciente de superación de situación de vulnerabilidad de acuerdo con los criterios definidos por el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas.

De esto se desprende que se tendrá en cuenta, como criterio de priorización, el resultado de la medición de carencias en subsistencia mínima definido por la Unidad para las Víctimas y que el listado de potenciales beneficiarios será dispuesto a través de los mecanismos de intercambio de información y en los tiempos dispuestos en el Decreto 1084 de 2015. Si bien este no es un programa exclusivo para la población víctima de desplazamiento, si contempla una ruta

<sup>113</sup> Resolución No. 3817 de 2017, Prosperidad Social y Unidad para las Víctimas.

específica que da razón al acceso preferente de la población desplazada que cumpla con los criterios de entrada de acuerdo con el objetivo del programa.

De igual forma, atendiendo a las recomendaciones de procesos de evaluación externos e internos realizados a cada una de sus intervenciones, Prosperidad Social puso en marcha el componente IV en el programa *Familias en su Tierra* que tiene como finalidad fortalecer las capacidades sociales y personales en los participantes, de tal forma que estas contribuyan a la estabilización socioeconómica, el empoderamiento y promueva procesos de arraigo y resiliencia en la población retornada y reubicada. Así mismo, este componente brinda elementos que favorecen la reconstrucción del tejido social y la integración comunitaria entre los hogares participantes FEST y los hogares No FEST. Por ser un tema propio del capítulo de los procesos de Retornos y Reubicaciones, se detalla más información al respecto en el capítulo correspondiente.

Otro caso que vale la pena resaltar es el de la **Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo – UAESPE** en lo que tiene que ver con el diseño de la estrategia de atención con enfoque diferencial para la población víctima, a través de la ruta de empleabilidad. En efecto, desde el año 2016, la UAESPE diseñó el modelo de inclusión laboral con el objetivo de mitigar las barreras de la población víctima donde ha identificado que existen tres tipos de barreras: individuales, organizacionales y del entorno. Con base en la caracterización de las barreras de acceso, se diseñaron programas, metodologías e instrumentos los cuales tienen como propósito fortalecer y ampliar la oferta de servicios de gestión y colocación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, entre ellos se encuentra la ruta especializada.

Durante el año 2017, la ruta especializada tuvo como objetivo brindar a la población víctima servicios orientados a promover la mitigación de las barreras que restringen su acceso al mercado laboral, favoreciendo la colocación efectiva, incluyendo el acompañamiento psicosocial, apoyo a la reconstrucción de hojas de vida, formación a la medida, visitas domiciliarias, y seguimiento postcolocación, entre otros. Logrando como resultado, durante 2017, el registro de 3.300 y la colocación de 660 víctimas del conflicto.

Tabla 1. Víctimas Atendidas a través de la Ruta Especializada

NO.	REGIÓN	REGISTRADOS	COLOCADOS
1	Bogotá - Cundinamarca	775	155
2	Antioquia	775	155
3	Valle del Cauca- Cauca	750	150
4	Cesar - Magdalena	500	100
5	Eje Cafetero	500	100
<b>TOTAL</b>		<b>3.300</b>	<b>660</b>

Fuente: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo - UAESPE.

Es así como la UAESPE, tanto en las acciones desarrolladas con el modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas como la ruta especializada

logró el registro de 117.440 y la colocación de 22.895 personas víctimas del conflicto.

Otra de las acciones relevantes son las realizadas por el **Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA** en el marco del programa de certificación de competencias laborales donde certificó a 16.356 personas víctimas en la vigencia 2017. Así mismo, el SENA, para incentivar la participación y permanencia de las víctimas en los programas de formación, implementa estrategias como la referida a *apoyos de sostenimiento*, con el fin de disminuir los índices de deserción de los programas de formación titulada; priorizó con un puntaje superior a la población víctima de la violencia para el otorgamiento de los apoyos de sostenimiento lo que permitió otorgar 5.177 aprendices un incentivo económico.

Vale la pena reiterar el acceso preferente para el 20% del total de cupos ofertados en cada trimestre para que la población víctima tenga mayor oportunidad de ingresar e implementada por el SENA desde el 2012. Esto ha permitido que 32.830 aprendices lograron fortalecer capacidades técnicas mediante el acceso a los diferentes programas de nivel auxiliar, operario, técnico, tecnológico y especializaciones tecnológicas.

Por otra parte, y reconociendo la importancia de la concurrencia de la oferta institucional de diversos actores tanto a nivel nacional como territorial, el **Ministerio de Trabajo**, para la implementación de la oferta programática, llevó a cabo dos tipos de actividades:

- Acciones de articulación adelantadas con otras entidades y sectores.

Se socializaron los programas con las direcciones territoriales de la entidad donde se implementó el programa. Así mismo, se articularon acciones con diferentes actores, por ejemplo, con las centrales sindicales se ofrecieron conferencias y seminarios para capacitar a estudiantes en derechos humanos; con el SENA se acordaron asesorías para proyectos de emprendimiento y acciones de implementación de la ruta de empleabilidad; y con las oficinas de empleo de las Cajas de Compensación Familiar se formaron estudiantes por parte del Ministerio del Trabajo en formalización laboral y los beneficios de la seguridad social.

- Acciones de articulación con las entidades territoriales.

Se establecieron relaciones con actores territoriales como las Secretarías de Desarrollo Económico de Medellín, Cali, Cauca, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas del Distrito Capital; la Secretaría de Competitividad y Cooperación Internacional de la Gobernación de Córdoba, y el ICBF. Esto conllevó importantes resultados, por ejemplo, 518 estudiantes vinculados a proyectos de emprendimiento liderados por el Ministerio de Trabajo; y 165 proyectos cuentan con apalancamiento por parte de empresas, universidades,



ONG's, centros de formación, entidades públicas, como el Fondo Emprender del SENA, entre otros.

#### **1.2.4.1 Oferta programática para el acceso al trabajo**

El Gobierno Nacional reconoce la relevancia e importancia del derecho al trabajo de la población víctima, en ese sentido, a continuación, da razón de las acciones que desde las entidades del orden nacional se realizan con el fin de facilitar, promover y hacer efectivo el acceso a este derecho. De acuerdo con lo anterior, se detallan los logros alcanzados y las medidas adoptadas para la atención de este segmento de población por la oferta programática para el acceso al trabajo.

#### **A. Oferta programática para la orientación laboral, intermediación y colocación**

##### **i) Programa: Empleo para la Prosperidad – Prosperidad Social**

Su objetivo es facilitar la inserción al mercado laboral de la población mediante el fortalecimiento de sus competencias transversales, el acompañamiento psicosocial, la formación técnica complementaria, y el acceso a oportunidades de empleo que ofrezca el mercado laboral. El programa se focaliza en municipios urbanos/áreas metropolitanas con altos niveles de desempleo y niveles promedio de informalidad.

En el año 2017 estuvo presente en los municipios de Medellín, Barranquilla, Bogotá D.C., Cartagena, Quibdó, Soacha y Cúcuta, atendiendo 2.038 víctimas de desplazamiento forzado en formación técnica y complementaria. Los participantes son beneficiarios de apoyos complementarios, tales como, transporte desde y hacia los centros de formación, refrigerios, uniformes y apoyos en cierre de brechas sociales y hacer frente a las barreras de acceso presentes en la población sujeto de atención como promover y facilitar buenos resultados en las entrevistas laborales, entre otros.

Se logró una vinculación a empleo formal de 103 víctimas en el año 2017.

##### **ii) Programa: Orientación ocupacional – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**

Para atender de forma personalizada a la población víctima, el SENA implementó la Ruta de Atención con Enfoque Diferencial que inicia con la orientación ocupacional brindada por un equipo de profesionales que a nivel regional asesora y acompaña a la población para direccionarla de acuerdo con su perfil ocupacional, a la oferta institucional.

Tabla 2 Personas Víctimas del Desplazamiento por la violencia orientadas

DEPARTAMENTO	PERSONAS ORIENTADAS 2017
Amazonas	220
Antioquia	18.630
Arauca	1.232
Atlántico	6.371
Bogotá D.C.	9.947
Bolívar	10.183
Boyacá	1.391
Caldas	4.165
Caquetá	5.424
Casanare	699
Cauca	4.439
Cesar	11.503
Chocó	4.014
Córdoba	4.329
Cundinamarca	6.412
Guainía	142
Guajira	6.056
Guaviare	820
Huila	8.573
Magdalena	8.518
Meta	5.608
Nariño	7.557
Norte de Santander	3.640
Putumayo	2.408
Quindío	2.470
Risaralda	3.946
San Andrés	27
Santander	6.024
Sucre	6.230
Tolima	8.589
Valle	8.712
Vaupés	119
Vichada	152
<b>TOTAL</b>	<b>168.550</b>

Fuente: Aplicativo de la Agencia Pública de Empleo

Actualmente, se trabaja en un convenio entre el SENA y la Organización Internacional para las Migraciones para articular esfuerzos, capacidades y conocimientos en el proyecto "Empleabilidad y Emprendimiento Digital" con el fin de incrementar las oportunidades de inclusión económica de 600 adolescentes y jóvenes a ecosistemas digitales en Barranquilla, Medellín, Cali, Buenaventura, Pasto y Tumaco. El programa comprende dos rutas. Una dirigida hacia el enganche laboral y la otra en apoyar con capital semilla iniciativas de emprendimiento asociativas con enfoque en TIC's.

### **iii) Programa: Intermediación laboral – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.**

Este proceso facilita la consecución de un puesto de trabajo mediante el contacto organizado entre el buscador de empleo y la empresa que requiere talento humano y que cuenta con vacantes disponibles. A través de los procesos de intermediación laboral adelantados en la vigencia 2017 se lograron 32.296 colocaciones de personas caracterizadas como víctimas donde 939 fueron contratadas como instructores SENA para impartir procesos de formación a dicha población.

Con el fin de promover la vinculación laboral de los usuarios y víctimas del conflicto armado, la Agencia Pública de Empleo desarrolla diferentes estrategias como la atención a través de las oficinas móviles en los municipios apartados, la realización de ferias de servicio y micro ruedas de empleo entre otras. En la vigencia 2017 se realizó una jornada nacional de empleo, exclusiva para población víctima, arrojando los siguientes resultados:

- 47 micro ruedas realizadas
- 46 municipios impactados
- 258 empresas que publicaron vacantes
- 4.580 visitantes a la jornada
- 1.761 inscritos en la APE
- 3.679 personas orientadas
- 1.814 preseleccionados

## **B. Oferta programática de formación para el trabajo**

### **i) Formación titulada – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**

La formación titulada que imparte el SENA es un proceso educativo, teórico - práctico de carácter integral, orientado al desarrollo de conocimientos técnicos, tecnológicos y de actitudes, y valores para la convivencia social que le permiten a la persona actuar crítica y creativamente en el mundo del trabajo y de la vida, la cual se soporta en 33 regionales a lo largo y ancho del país, 117 centros de formación y 218 sedes adscritas a dichos centros. Para la población víctima del conflicto, como fue descrito anteriormente, el SENA ha dispuesto un porcentaje de cupos específicos y exclusivos para aquellos que se encuentren incluidos en el RUV.

### **ii) Formación complementaria – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**

Esta formación comprende las acciones de capacitación diseñadas y ejecutadas por los referidos centros y que permite la actualización o el desarrollo de competencias relacionadas con las demandas específicas del sector productivo y de la comunidad en general, permitiendo que la población genere en corto

tiempo competencias y habilidades que incidan en su inclusión productiva, alternando la formación con sus actividades diarias.

Es de resaltar que, con base en la cobertura y presencia de la Entidad en el territorio nacional, la oferta institucional cuenta con programas del área urbana y rural.

Tabla 3. Aprendices formados víctimas del desplazamiento por la violencia

NIVEL DE FORMACION	NÚMERO DE APRENDICES VIGENCIA 2017
Auxiliar	1.898
Operario	5.113
Profundización técnica	143
Técnico	107.255
Técnico laboral y otros	114.409
Tecnólogo	45.735
Especialización tecnológica	1.230
Total educación superior	46.965
Total formación titulada	161.374
Formación complementaria	645.629
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>807.003</b>

Fuente: Grupo de gestión de la información y evaluación de resultados – Dirección de Formación Profesional y Direccionamiento Corporativo

### iii) Programa: Educándonos para la paz - Ministerio de Trabajo

Es un programa de formación en competencias laborales orientado a las víctimas del conflicto armado, liderado por el Ministerio del Trabajo, con la cooperación y asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y a la Cultura, que busca la implementación, estructuración y ejecución de programas integrales que permitan la vinculación formal para la población víctima del conflicto armado.

El programa se desarrolló en Armenia, Barrancabermeja, Bogotá D.C. Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira, Villavicencio, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Montería, Popayán y Pasto, en diferentes programas tales como software, soldadura, calzado, BPO en inglés, portugués, centro de contacto, hotelería y turismo, entre otros. El resultado fue de 3.074 estudiantes nivelados en competencias de lecto-escritura, racionamiento cuantitativo y sistemas de información y formación complementaria a través de diplomados en asociatividad y competencias transversales y talleres en habilidades blandas y derechos fundamentales para el trabajo.

Asimismo, un total de 332 estudiantes validaron el bachillerato cuyo proceso inició paralelamente con el técnico laboral con estudiantes que no contaban con

9º grado de escolaridad, o que deseaban terminar el bachillerato hasta grado 11º. Con el fin de atender a la particularidad de esta población, los estudiantes contaron con acompañamiento psicosocial desde el primer día de su jornada académica, de forma individual y colectiva, con el fin de trabajar con ellos su parte académica, personal y social.

El programa, contó con una participación de 2.091 mujeres, lo que equivale al 68% del total de estudiantes y 983 hombres, lo que equivale al 32% del total de estudiantes. El 16% de estudiantes son población afrodescendiente (491 personas); el 2,5% hace parte de comunidades indígenas (77 personas); el 1,00% son personas con discapacidad AD (30 personas) y el 0,5% (14) personas se identifican como LGTBI.

#### **iv) Programa: Transfórmate - Ministerio de Trabajo**

El programa busca fortalecer las capacidades de las jóvenes víctimas en etapa de reparación para facilitar su participación en actividades sociales, productivas y de generación de ingresos, especialmente a través del empleo. Los jóvenes seleccionados son beneficiarios de subsidios que cubren el 100% de la matrícula en programas de formación técnico laboral y/o validación de la educación media, es decir grados décimo y/o undécimo, garantizando su acceso a instituciones de formación de alta calidad, en horarios flexibles y con un apoyo económico trimestral para gastos de sostenimiento.

El programa "*TransFórmate*", en sus dos convocatorias llevadas a cabo desde el año 2014, ha tenido participación en 20 ciudades a nivel nacional como Apartadó, Envigado, Medellín, Rionegro, Barranquilla, Soledad, Bogotá D.C., Montería, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Cúcuta, Bucaramanga, Barrancabermeja, Sincelejo, Buenaventura, Cali, Guadalajara de Buga, Palmira, y Tuluá.

En relación con el número de beneficiarios finales, tenemos que la convocatoria 2, que inició a finales de 2015, graduó, a 31 de diciembre de 2017, a 1.263 jóvenes. Esto significa que entre las dos convocatorias se graduaron 2.285 jóvenes donde el 70% de los participantes son mujeres.

#### **v) Programa de Orientación vocacional para el trabajo: Orientados hacia la Paz - Ministerio de Trabajo**

El programa *Orientados hacia la Paz* brinda herramientas de orientación vocacional a jóvenes víctimas del conflicto armado en edades de 14 a 24 años con el fin de fortalecer el proyecto de vida de las jóvenes víctimas del conflicto armado, a través del acompañamiento psicosocial y el refuerzo de sus competencias claves y transversales. El programa, en el año 2017, hizo presencia en los departamentos de Cauca, donde benefició a 101 jóvenes víctimas; en Nariño con 374 jóvenes; y en el Valle del Cauca con 139, para un total de 614 beneficiarios.



## **C. Oferta programática para el emprendimiento y el fortalecimiento al emprendimiento**

El emprendimiento y el fortalecimiento al emprendimiento es otro camino para el autoempleo y un paso importante para superar la pobreza en lo que a generación de capacidades se refiere. Lo anterior teniendo en cuenta que ello necesita de estar acompañado de la convergencia de condiciones económicas favorables.<sup>114</sup>

A continuación, se describen las acciones que fueron emprendidas de las diferentes entidades competentes con el fin de facilitar el acceso de la población a los programas, el objetivo de los programas y sus resultados en términos de población beneficiada, así como las acciones diferenciales emprendidas acordes a las necesidades y particulares de los desplazados.

### **i) En zona rural**

#### **a. Intervenciones Rurales Integrales (IRIS) – Prosperidad Social**

Las Intervenciones Rurales Integrales son una estrategia que contribuye a la inclusión social y productiva y a la reconciliación de los hogares y comunidades rurales vulnerables y víctimas de desplazamiento forzado en condición de pobreza o pobreza extrema, con el fortalecimiento del capital humano y social, a través de la reactivación de su potencial productivo por medio de alternativas factibles de generación de ingresos, pequeñas infraestructuras productivas, propiciando acciones de generación de seguridad alimentaria y nutricional, y generando experiencias organizativas sostenibles tendientes a promover la superación de la pobreza.

La estrategia se encuentra integrada por los programas de IRACA y FEST que conservan un enfoque poblacional, y cuentan con tres componentes que se desarrollan de manera articulada e integral: Desarrollo Productivo – DP, Seguridad Alimentaria y Nutricional – SAN y Capital Social y Humano – CSH.

Teniendo en cuenta al enfoque poblacional acentuado que tiene cada uno de estos programas, FEST atiende desplazados retornados o reubicados, IRACA focaliza comunidades indígenas pertenecientes a territorios colectivos listados en los autos de seguimiento 004 y 005 de la sentencia T-025 de 2004.

#### **b. Programa: Familias en su Tierra – Prosperidad Social**

Familias en su Tierra - FEST es un esquema especial de acompañamiento integral, creado para atender a los hogares víctimas de desplazamiento forzado que han retornado a su lugar de origen o se han reubicado en un nuevo municipio. El programa se encuentra enmarcado en lo establecido en la Resolución No. 00434 de 2016 de la Unidad para las Víctimas, en relación con

<sup>114</sup> Gobierno Nacional. Informe de respuesta al auto 395 de 2015, octubre del 2015, p. 36.

los componentes de los esquemas especiales de acompañamiento familiar que, en un trabajo en conjunto con los hogares beneficiarios, realizan acciones para atender principalmente las necesidades de: Generación de ingresos, vivienda y seguridad alimentaria.

Dado que este programa focaliza específicamente población desplazada Retornada o Reubicada, el detalle de logros y acciones alcanzadas se desarrolla en el capítulo específico de Retornos y Reubicaciones del presente informe.

### **c. Programa: IRACA – Prosperidad Social**

Es un programa que busca promover el desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural, así como en situación de desplazamiento, propendiendo por la inclusión productiva. El programa empodera a las comunidades focalizadas desarrollando proyectos colectivos y generando espacios de participación donde se ofrecen soluciones en seguridad alimentaria, proyectos productivos -individuales y colectivos- y el desarrollo de activos colectivos. Adicionalmente, se realizan intervenciones comunitarias que parten de la concertación y donde se lleva a cabo la elaboración de un plan de acción y la puesta en marcha de huertas caseras y comunitarias para el autoconsumo.

En el periodo 2016 - 2017 se llevaron a cabo 6.748 atenciones y acompañamiento social y técnico a hogares de comunidades afrocolombianas e indígenas; y durante el año 2017 se vincularon 950 nuevos beneficiarios.

En la evaluación realizada a este programa se concluyó que aplica los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento.<sup>115</sup> Además del desarrollo del diseño e implementación de los planes de salvaguarda étnica y los planes específicos que se ven materializados en el desarrollo del programa.

### **d. Programa: SENA Emprende Rural – SER: – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**

Este programa busca promover la generación de ingresos para la población rural, a través del desarrollo de sus capacidades y competencias, así como el acompañamiento y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, y los emprendimientos o la creación de empresa. El SENA, con este programa, propicia la inclusión de personas y poblaciones vulnerables en contextos rurales generando una cultura hacia el emprendimiento asociativo para lograr la creación de unidades productivas de autoconsumo, bioculturales y con enfoque en agronegocios y empleabilidad en ocupaciones

<sup>115</sup> Evaluación ejecutiva del programa IRACA permita determinar la coherencia sobre su enfoque, diseño, procesos, productos y resultados esperados del programa, y que produzca sugerencias y recomendaciones. Contrato 417 de 2015, Prosperidad Social.

rurales. Este programa logró para la población víctima la implementación de 9.904 unidades productivas rurales en 732 municipios del país.

El SENA, comprometido con la reparación integral de las víctimas y continuando con la implementación de acciones diferenciales e incluyentes, el 9 de abril, "Día nacional de la memoria y la solidaridad con las víctimas del conflicto armado", realizó el lanzamiento de la Convocatoria No. 60, con recursos por 8 mil millones de pesos, y cuyo objetivo es "Financiar iniciativas empresariales en cualquier sector económico, que provengan o sean desarrolladas por emprendedores que cumplan con las condiciones establecidas en la reglamentación del fondo emprender y que se encuentren vinculados en el registro único de víctimas – RUV". En el primer cierre de la convocatoria se presentaron 98 proyectos en 30 departamentos del país, en sectores como agricultura, ganadería, caza y silvicultura, industrias manufactureras y comercio.

#### **e. Programa: Sumando Paz (Fase I 2016-2018) – Ministerio de Trabajo**

El Ministerio del Trabajo ha llevado a cabo la ruta de generación de empleo y emprendimiento para sujetos de reparación colectiva que comprende cinco actividades y un eje transversal, los cuales son:

- Identificación de la idea de negocio y transformarla en plan de negocios.
- Efectuar procesos de formación en competencias sociales, productivas, empresariales y técnicas.
- Brindar acompañamiento para la puesta en marcha de la unidad productiva.
- Proporcionar acceso a activos productivos o financieros.
- Efectuar estrategias para el acceso a mercados y comercialización.
- Transversalmente debe de estar el acompañamiento psicosocial, acompañamiento técnico y apoyo interinstitucional.

Con la implementación de esta estrategia, se promovió el fortalecimiento del potencial productivo y laboral de 24 sujetos de reparación colectiva víctimas del conflicto armado para la puesta en marcha de los emprendimientos comunitarios. El programa contó con cobertura en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, Caldas, Bogotá D.C. Cundinamarca, Meta, Chocó, Antioquia, Sucre, Bolívar y Norte de Santander, con un total de aproximado de 1.600 hogares de víctimas beneficiados.<sup>116</sup>

#### **f. Programa: Sumando Paz (Fase II 2017-2018) - Ministerio de Trabajo**

Sumando Paz (Fase III) busca realizar acompañamiento en territorio para la implementación y seguimiento de los programas y la creación de una estrategia para la comercialización y el acceso al mercado de las unidades productivas, en los 24 sujetos de reparación colectiva priorizados en articulación con la Unidad

<sup>116</sup> Ver Tabla No. 1 Focalización Programa Sumando Paz 2016 - 2017 del Anexo Único del presente capítulo.

para las Víctimas, y ubicados en los departamentos de Antioquia, Casanare, Cesar, Bolívar, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Santander y Bogotá.<sup>117</sup>

El equipo técnico encargado del componente de emprendimiento y empresarismo ha desarrollado lineamientos técnicos y reuniones interinstitucionales para articular esfuerzos en el desarrollo de programas de reparación, así como fortalecer la acción del Ministerio en territorios a los que antes no se había llegado. El resultado de esta acción es haber priorizado familias en territorios ejes del posconflicto y la implementación del Acuerdo Final de Paz en procesos de retornos o reubicación, y en restitución de tierras, así como en población de especial protección constitucional como víctimas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia sexual. Adicional, se han focalizado territorios donde la oferta institucional era precaria como los departamentos de Valle del Cauca, Putumayo, Guañía, Caquetá y Vichada.

Durante la vigencia 2017 se implementaron cuatro convenios: Somos Rurales, Emprendiendo Retornos, Cofinanciación Magdalena y Cofinanciación Chocó los cuales se describen a continuación.

#### **g. Programa: Apoyo al emprendimiento de víctimas retornadas y reubicadas, Convenio de asociación 393 de 2017 – Ministerio de Trabajo**

El programa inició con la implementación del proyecto “Emprendiendo Retornos”<sup>118</sup> guiando al fortalecimiento de 63 unidades productivas familiares en proceso de retornos o reubicaciones en las regiones sur, llanos orientales, y centro oriente y el Distrito Capital. Estas unidades productivas familiares fueron priorizadas a partir de la base de datos entregada por el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para las Víctimas y los criterios de regionalización del Ministerio del Trabajo.

El programa abarcó, principalmente, cuatro actividades: primero la identificación, la selección y la caracterización de las unidades productivas familiares; segundo adelantar procesos de formación, fortalecimiento y/o mejoramiento productivo; tercero aplicar estrategias de comercialización y de acceso a mercados de manera diferencial para cada una de las unidades Productivas; y, cuarto, entrega de maquinaria y/o activos. Todas estas actividades incluyen dos actividades transversales y que responden al enfoque diferencial y el levantamiento de barreras de acceso al programa (apoyo para transporte y alimentación).

El total de la población intervenida con el programa Emprendiendo Retornos corresponde a 255 personas donde 144 corresponde a mujeres y 111 hombres.

<sup>117</sup> Para conocer con detalle la línea productiva fortalecida, ver Tabla No. 2. Línea Productiva, programa Sumando Paz (Fase II 2017-2018) - Ministerio de Trabajo en el anexo técnico Único del presente capítulo.

<sup>118</sup> El proyecto se desarrolló a través del Convenio de Asociación No. 393 de 2017 que fue prorrogado hasta el 24 de febrero de 2018.

## **h. - Programa: Somos Rurales - Ministerio de Trabajo**

1. Este programa se implementa en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y a través del Convenio 332 que inició en el año 2016. El objetivo es potenciar las capacidades productivas, el acceso a activos y la reconstrucción del capital social de las familias rurales víctimas del conflicto para que logren un tránsito hacia un empleo sostenible. En el 2017 se beneficiaron 544 familias.<sup>119</sup>

### **ii) En zona urbana**

#### **a. Programa: Mi Negocio – Prosperidad Social**

El programa busca desarrollar capacidades y generar oportunidades productivas a los beneficiarios a través de un proyecto de emprendimiento individual urbano. En el desarrollo del programa se realizan varios tipos de actividades con el fin de generar capacidades y hábitos empresariales, así como competencias transversales para la exitosa evolución del negocio.

El esquema de intervención incluye la capacitación en habilidades blandas empresariales, el diseño, presentación y aprobación de un plan de negocio, la capitalización y acompañamiento especializado. La capitalización consiste en insumos/maquinarias/equipos para todas las unidades productivas y una transferencia monetaria para capital de trabajo.

Durante el año 2017, el programa capitalizó 19.919 emprendedores víctimas de desplazamiento forzado, entregando maquinaria, herramientas e insumos no perecederos para la puesta en marcha de las unidades productivas, así como realizando con ellos el esquema de intervención que permitió el desarrollo de competencias transversales.

#### **b. Programa Emprendimiento – Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA**

El Programa de Emprendimiento busca brindar asistencia en asesoría técnica y administrativa para emprendedores, micro y pequeñas empresas, y que pretende fomentar la cultura de emprendimiento en la comunidad interesada en llevar a cabo iniciativas empresariales encaminadas hacia la creación de empresas con altas potencialidades de sostenibilidad y escalabilidad empresarial, así como la captura de impacto económico en términos de nuevas empresas establecidas, creación y retención de empleos, acceso a fuentes de financiamiento, generación de ingresos entre otros. Actualmente, el SENA y el modelo SBDC (Modelo de Small Business Development Center, Centros de Desarrollo Empresarial), hacen parte de la Red SBDC Global de la Universidad

<sup>119</sup> Para ver el número de familias beneficiarias revisar la Tabla No. 4 Familias por territorio y Fase, Programa Somos Rurales del Anexo Técnico Único del presente capítulo.



de Texas en San Antonio (UTSA), lo que nos lleva a tener las mejores prácticas en materia de emprendimiento.

Como resultado del acompañamiento y la asesoría personalizada brindada a la población víctima de la violencia, se aprobaron, a través del Fondo Empezar, 183 proyectos.

De otra parte, se resalta la alianza estratégica SENA – Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, cuyo objetivo fue asesorar y financiar unidades productivas conformadas por población víctima en los departamentos de Santander, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Chocó, Cauca, Caquetá y Antioquia, logró beneficiar un total de 303 emprendedores.

#### **1.2.4.2 Oferta Programática para el fortalecimiento al emprendimiento**

##### **A. Programa: Nacional de Agricultura Familiar - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Este programa busca la generación de cadenas productivas entre las asociaciones de agricultores familiares víctimas del conflicto, grupos étnicos y empresas ancla, para que se fortalezcan y logren mejores acuerdos comerciales, avancen en sus procesos de transformación y comercialicen también directamente sus productos. Esto con la vinculación a espacios de comercialización de unidades productivas agropecuarias y la asistencia técnica, mercadeo, maquinarias y equipos para transformar y agregar valor, activos para logística y transporte, certificaciones de BPA y BPM, registros, desarrollo o mejoramiento de productos, unidades de negocio para venta directa y promoción de productos a nivel local.

A la fecha, se cuenta con 11 proyectos aprobados que iniciaron ejecución entre abril y mayo de 2017 y benefician a 1.067 pequeños productores agropecuarios en 9 departamentos y 15 municipios.<sup>120</sup>

##### **B. Programa: Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea artesanal y línea agroindustrial – Ministerio de Comercio Industria y Turismo**

Este programa busca, a través del acompañamiento técnico y con enfoque diferencial, potenciar proyectos de fortalecimiento productivo y empresarial para procesos económicos propios de comunidades indígenas de Colombia a través de las siguientes acciones:

<sup>120</sup> Para mayor detalle con relación al proponente, ciudades de intervención y departamento ver Tabla No. 5 Programa Nacional de Agricultura Familiar – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo del Anexo Técnico Único del presente capítulo.

- Desarrollar diagnósticos para la identificación del estado de los procesos productivos y definición de planes de mejora en el marco de la cadena de valor.
- Desarrollar procesos de asesoría y asistencia técnica especializada y diferenciada para el fomento al desarrollo empresarial orientados a mejorar procesos de producción, transformación, administración financiera, mercadeo y distribución, así como procesos organizativos de las economías propias.
- Incorporar de procesos liderados por mujeres indígenas.
- Desarrollar procesos de apoyo para la normalización y certificación de productos y servicios
- Llevar a cabo acciones de gestión cogestión y autogestión para promover capacidades instaladas en las comunidades participantes.
- Desarrollar encuentros de economías propias a nivel regional y nacional, con componente de muestra de productos, citas de negocios, intercambio de saberes.
- Realizar acciones para el fomento a la innovación desde la práctica productiva de las economías propias.
- Incorporar estrategias de promoción y comercialización de productos de las economías propias de los pueblos indígenas y apertura de mercados a nivel local, regional, nacional e internacional de acuerdo con oportunidades y capacidades competitivas.

Para el año 2017, se vincularon 58 proyectos de perfil artesanal y agroindustrial con la participación de 1820 personas miembros de comunidades indígenas representación de 27 etnias, ubicados en 20 departamentos del país.

En el marco del programa se avanzó en la apertura de nuevos mercados, fortaleciendo competencias para reconocer y aprovechar oportunidades que les permitan a las comunidades a futuro generar ventajas comparativas dentro de las dinámicas propias de los mercados que lideran empresas tradicionales. En este sentido, a nivel comercial, se desarrollaron 6 encuentros regionales de economías propias en Cali, Yopal, Duitama, Cartagena y Mocoa. Igualmente, se realizó el 4º Encuentro Nacional de Economías Propias de los pueblos indígenas.

Dentro de los resultados más relevantes se destacan el logro de ventas en exhibición que ascendieron \$590 millones y unas expectativas de negocios a corto y mediano plazo superiores a los \$4.750 millones. Así como avance en procesos de formalización de algunos de sus productos.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Para conocer el número de personas beneficiadas por este programa, ver Tabla No. 6 Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea artesanal y línea agroindustrial – Ministerio de Comercio Industria y Turismo del Anexo Técnico Único del presente capítulo.

**C. Programa: Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - NARP de Colombia - línea agroindustrial- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Este programa comparte el objetivo y las líneas de acción del "*Fortalecimiento Productivo y Empresarial para los Pueblos Indígenas de Colombia, línea artesanal y línea agroindustrial*" pero dirigido a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - NARP de Colombia. El programa se desarrolló en 33 municipios del país, beneficiando 1.210<sup>122</sup> personas víctimas del conflicto armado.

**D. Programa: Implementación Generación de Ingresos y desarrollo de Capacidades Productivas Nacional - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

El proyecto tiene como objetivo incrementar los ingresos mediante el fortalecimiento del potencial productivo de los pequeños productores mediante procesos relacionados con la aplicación de la sostenibilidad de los sistemas productivos, la implementación de modelos de desarrollo rural integral con enfoque territorial, la innovación, los mercados para el sostenimiento de los sistemas productivos con el propósito de combatir la pobreza rural a través de la inclusión productiva para la consolidación de la clase media en el campo.

La población objetivo se mantuvo en el pequeño productor rural, con especial consideración a la que se encuentra en inclusión social no productiva débil, es decir aquella que está en inclusión social pero no genera ingresos mínimos suficientes por encima de la línea de pobreza. Entre la población con atención especial se encuentran excombatientes, víctimas del conflicto y grupos étnicos con proyectos e iniciativas relacionadas con el sector rural.

Con el propósito de suplir esta demanda, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementó diversas acciones logrando atender por medio de este proyecto a 1521 víctimas del conflicto armado interno para el año 2017<sup>123</sup>.

**E. Programa: Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidades – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En desarrollo de la política agropecuaria, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formuló el Proyecto "*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad*" cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingreso y empleo en los territorios

<sup>122</sup> Si desea conocer la distribución por municipio de las víctimas beneficiadas, puede ver la Tabla No. 7 en el anexo técnico titulada Fortalecimiento Productivo y Empresarial para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - NARP de Colombia - línea agroindustrial- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>123</sup> Para ver con detalle cada una de las acciones realizadas dentro del programa, puede consultar la Tabla 8. Implementación Generación de Ingresos y desarrollo de Capacidades Productivas Nacional - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del Anexo Técnico Único del presente capítulo.

rurales más pobres de Colombia, mediante la operación de cuatro componentes, a saber: a) formación de capital social asociativo y desarrollo empresarial; b) desarrollo y fortalecimiento de los activos financieros; c) gestión del conocimiento, capacidades y comunicación; y d) coordinación del proyecto.

El proyecto apoyó a las familias en situación de extrema pobreza con potencial productivo, por ejemplo, pequeños agricultores, campesinos, grupos étnicos, familias con jefatura de hogar femenina, jóvenes rurales, familias rurales desplazadas forzosamente y la población Red Unidos quienes participaron en los concursos referidos a:

- Planes de mejoramiento de las condiciones productivas: Tomando como referencia dos de las dimensiones establecidas por la FAO para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, disponibilidad de alimentos y estabilidad.
- Planes de mejoramiento de las condiciones ambientales.

El proyecto tiene un horizonte de 5 años y una cobertura geográfica de 134 municipios. En la convocatoria 2017 se atendieron los pobladores de 41 municipios en 16 departamentos, donde se desarrolló el programa de educación financiera con los ciclos inicial, avanzado y asociativo. Esto permitió alcanzar competencias en el manejo adecuado de finanzas personales, familiares y asociativas; el conocimiento de los productos y servicios financieros disponibles con adecuados criterios de acceso, reconocimiento y ejercicio de sus derechos como consumidor financiero.

Los planes de mejoramiento de las condiciones productivas fueron en 61% orientados a la seguridad alimentaria, seguidos por fortalecimiento de la producción agrícola y pecuaria de iniciativas ya establecidas, lo que permitió el mejoramiento de calidad de vida de los beneficiarios en referencia a la oportunidad de atender a la alimentación como una necesidad básica de sus núcleos familiares.

Para el año 2017 se lograron beneficiar 5.077 personas víctimas del conflicto registrados en el RUV, equivalente un 54,3% del total de beneficiarios de la convocatoria. Así mismo, 311 grupos de los 564 (55.1%) tienen entre sus integrantes víctimas del desplazamiento forzado.

Teniendo en cuenta las anteriores intervenciones en los dos proyectos en generación de ingresos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollo una intervención de atención a **6.598** víctimas en total entre los convenios que se suscribieron en 2016 con vigencias futuras y los proyectos que se suscribieron en 2017.

#### **F. Programa: Inclusión a Mercados – PROIM- Ministerio de Comercio Industria y Turismo**

El programa posibilita la suma de capacidades productivas de los empresarios que han sido víctimas del conflicto en torno a una marca comercial y a productos atractivos de calidad y buen precio para competir en mercados diferentes a los que generalmente participan. El enfoque del programa es avanzar en el fortalecimiento de la pre-cooperativa Red-i, la marca Vivimos Pacíficamente y el aumento de capacidades productivas y comerciales de empresarios del sector textil y confecciones y agroindustria.<sup>124</sup> Se fortalecieron 688 empresarios víctimas del conflicto armado, mediante la participación en las diferentes actividades de los tres componentes del programa, incluyendo 86 empresarios que están formalmente asociados a la pre-cooperativa Red-i.

Dentro de los principales resultados del programa para este año fueron<sup>125</sup>:

- Desarrollo de una estructura organizacional democrática y con el acompañamiento necesario para iniciar a construir una sólida gestión administrativa que cuenta con el soporte tecnológico para aumentar sus finanzas.
- Desarrollo del consejo de administración por vía democrática y constitución en cámara de comercio.
- Mejoramiento productivo a través, de la entrega de 4 talleres de producción entregados, con espacio, adecuaciones locativas, mobiliario para oficina, computador, máquinas de confecciones, seguridad por alarmas o cámaras, papelería, celulares de oficina y publicidad visual de la marca Vivimos Pacíficamente.
- Desarrollo comercial: avanzamos en el posicionamiento de la marca Vivimos Pacíficamente, a través de la participación de la marca en la principal plataforma de moda del país "Colombiamoda" y entregamos canales de comercialización para venta directa de producto.

#### **G. Programa: Nacional de Micro franquicias – Ministerio de Comercio Industria y Turismo**

El programa busca desarrollar un modelo de emprendimiento a partir de negocios comprobados y validados en el mercado que se transfieren mediante un acuerdo formal a un emprendedor de base de la pirámide para su puesta en marcha y operación.

La micro franquicia se caracteriza por estar estandarizada en sus diferentes procesos, marca y productos, a menor escala de inversión y tamaño que el negocio original. Ofrece menores riesgos, menores tiempos para el alcance del punto de equilibrio, rápida generación de ingresos y sostenibilidad.

<sup>124</sup> Ver más información del programa en la página web (vía internet): <http://ecommerce.vivimospacificamente.com/orders/1414E381>  
<http://prensa.inexmoda.org.co/gallery/Vivimos-Pac%C3%ADficamente-%20-Juan-Pablo-Socarr%C3%A1s/2048/page1/>  
<https://edition.cnn.com/videos/spanish/2017/07/27/cnee-cafe-colombia-moda-carlos-eduardo-botero-estilo-medellin-paz.cnn>

<sup>125</sup> Para ver el número de beneficiarios víctimas por municipio, consultar la Tabla No. 10 en el Anexo Técnico Único del presente capítulo.



El franquiciante tiene la responsabilidad de realizar la transferencia del paquete de franquicia y de establecer este modelo desde una dinámica mutuamente beneficiosa sustentada en valor compartido para la superación de la pobreza.

Para el año 2017 se abrió una convocatoria vía Innpulsa Mipymes que viabilizó dos proyectos para fortalecer Mipymes de población víctima mediante su estructuración como franquicias, ya que cuentan con la capacidad de hacer crecer su empresa y compartir su modelo de negocio a partir de una estrategia de micro franquicias. Estos dos proyectos, que iniciaron ejecución en enero de 2018, cofinanciaron la estructuración de 6 empresas, como nuevas micro franquicias, en los sectores de comidas rápidas, comercialización de cafés y material didáctico y educativo, disponibles en el mercado, y la creación de 30 unidades de negocio franquiciadas, beneficiando a 66 familias, mediante la capacitación y transferencia del modelo de negocio, puesta en marcha, acompañamiento durante la operación y cofinanciación Ministerio/emprendedor de maquinaria y equipo, materiales, insumos, muebles y enseres.<sup>126</sup>

#### **H. Centros de Desarrollo Empresarial con Enfoque de Inclusión Productiva 2017 – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Los centros de desarrollo empresarial brindan servicios de apoyo para las Mipymes y como espacios de encuentro para su relacionamiento y gestión. Se crearon aplicando la metodología Small Business Development Center – SBDC que reúne a los sectores académico, público y privado para la promover la formalización y la sostenibilidad hacia una ruta de crecimiento empresarial, innovación, productividad y rentabilidad. Asimismo, los servicios de los SBDC se brindan a través de actividades de asesoría y acompañamiento para generar mejoras en la administración, la gerencia, la producción, desarrollo tecnológico y acceso a crédito.

Para el año 2017 se apoyó la creación de los SBDC de Pradera, Buenaventura, Florencia y Natagaima donde se brindaron servicios en el año reportado a 906 empresarios víctimas del conflicto armado así: Buenaventura 115, Florencia 14, Natagaima 173 y Pradera 604, víctimas empresarias. Hoy, se encuentran en funcionamiento cuatro centros de desarrollo con enfoque de inclusión productiva, ubicados en los municipios de Pradera, Buenaventura, Florencia, Natagaima y el Distrito de Agua Blanca en Cali.

#### **I. Programa: Fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias para los pueblos Rrom – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Este programa busca desarrollar procesos de fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias del pueblo Rrom, mediante el

<sup>126</sup> Para ver el número de beneficiarios víctimas por proyecto, consultar la Tabla No. 11 del Anexo Técnico Único del presente capítulo.

acompañamiento técnico y bajo enfoque diferencial, y con base en las siguientes acciones:

- Elaborar procesos de diagnóstico de las unidades productivas.
- Definir los procesos de mejora basados en asistencia técnica especializada y diferenciada.
- Disponer la formalización empresarial y de productos.
- Realizar procesos de mejora en la productividad definiendo unos kits productivos.
- Disponer de una estrategia de comercialización y acceso a mercados.

En el año 2017 se implementó la tercera fase del programa obteniendo los siguientes resultados:

- Procesos de negociación y concertación de acciones para reactivar el programa.
- Redefinición de perfiles poblaciones a partir de nueva validación de censo suministrado por Min Interior.
- Definición de planes de inversión para su proceso de fortalecimiento a través de insumos y/o paquete comercial, planes concertados.
- Fortalecimiento de los procesos de comercialización, con la presentación y dinamización de la marca social con enfoque comercial que permite generar un reconocimiento de las actividades productivas del pueblo Rrom.
- Continuidad a las rutas de desarrollo empresarial como aporte fundamental para los procesos, de fortalecimiento productivo y empresarial de cada una de las Kumpanias.
- Gestión y participación den eventos comerciales.
- Participación en Expoartesánías en stand institucional de pueblo Rrom, utilizado por las Kumpanias Prorom y Unión Romaní de Bogotá, con ventas por de 25 millones de pesos.

#### **1.2.4.3 Oferta de adecuación y fortalecimiento para el desarrollo rural**

El Gobierno Nacional trabaja en los lineamientos de política con el fin de lograr la armonización e integralidad en las intervenciones rurales para atender y superar las falencias en la política de generación de ingresos y de empleo acentuadas en el sector rural, existentes históricamente en el campo colombiano reconocidas y descritas por la Corte Constitucional, para lo cual dispuso una reestructuración y ajuste institucional a partir del 2015, particularmente a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esto mediante la construcción de nuevos lineamientos de política que respondan a la nueva institucionalidad construida pero, particularmente, a la implementación del Acuerdo Final de Paz, con especial atención el Punto Primero, en materia de planes para la reforma rural integral y aquellas recomendaciones realizadas por la Misión Rural. De igual manera, con base a las acciones que desarrollan las nuevas agencias, se ha fortalecido la importancia de la tierra

como un activo que, acompañado de proyectos productivos, crea oportunidades de empleo en el sector rural. El resultado de esta gestión gubernamental son las intervenciones que se realizan desde la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.

## **A. Unidad de Restitución de Tierras**

La Unidad de Restitución de Tierras, por medio del programa de Proyectos Productivos, dispone de un paquete de servicios dirigidos a la población restituida y con los cuales se ha contribuido a la sostenibilidad de la política. Este programa ha logrado que la población objeto de atención tenga las herramientas para la toma de decisiones acerca del tipo de sistema productivo a establecer o a potenciar de manera eficiente en el predio restituido, con la asesoría y el apoyo de expertos del área productiva, entregando, adicionalmente, un incentivo en dinero para la implementación de las iniciativas por valor de hasta 40 SMMLV.

Acorde a lo anterior, durante el año 2017, la Unidad brindó el acompañamiento y asesoría técnica a más de 2.300 familias participantes del programa, y mediante la aplicación de una metodología participativa, que consulta los intereses y la voluntad de los núcleos familiares, se concertaron 625 nuevas iniciativas productivas, entregando incentivos por valor de 17.636 millones de pesos.

A nivel colectivo y con ocasión de la conformación natural de los territorios donde ha retornado la población, se identificaron algunos núcleos de beneficiarios de restitución y productores no restituidos en determinadas líneas productivas con condiciones agroecológicas relativamente homogéneas, con quienes se ha venido trabajando en temas de asociatividad para el favorecimiento en el acceso a mercados a través de la consolidación de la producción, estandarización en la prestación del servicio de asistencia técnica, extensión rural grupal y se les ha venido brindando acompañamiento en temas organizacionales.

Los siguientes son los casos de intervenciones colectivas con los que se favorecen las condiciones de comercialización y propende por la sostenibilidad de la política de restitución de tierras a través de la estrategia de Redes Locales de Integración Productiva -RLI que incluye inversión de recursos y acompañamiento metodológico como complemento del modelo de atención que en materia de proyectos productivos familiares ha venido implementando la Unidad de Restitución de Tierras.

Esto se ha materializado a través de 6 proyectos ubicados en zonas estratégicas de la restitución en el país:

### **i) Emprendimiento apícola en Ciénaga, Magdalena.**

Mediante la integración de tres organizaciones de la vereda La Secreta, en Ciénaga, Magdalena: AGROSEC, enfocada a la producción y exportación de café orgánico; APROHOFRUSEC, con énfasis en la producción y comercialización de

frutas y hortalizas y APISECRET, orientada a la producción y comercialización de miel; se ha acompañado su fortalecimiento alrededor del negocio apícola, tecnificando y robusteciendo su capacidad productiva.

### **ii) Emprendimiento lácteo en Chibolo, Magdalena.**

Incluyendo productores restituidos y no restituidos de los municipios de Chibolo, Plato y Sabanas de San Angel, se ha apoyado el fortalecimiento de la organización COLAPAZ, promoviendo el mejoramiento de sus prácticas productivas y el acceso colectivo a infraestructuras adecuadas para la recolección y transformación de la leche. Se adelantan las gestiones para vincular estos productores a la cadena láctea y que además desarrollen competencias para la producción y comercialización de queso.

### **iii) Emprendimiento para el manejo de agua como soporte productivo en Morroa, Sucre.**

En el corregimiento de Cambimba, municipio de Morroa, se apoyó la construcción de un sistema de captación y aprovechamiento de aguas lluvias como soporte de los sistemas productivos de la organización APACAMBI, la que a su vez se ha fortalecido en aspectos asociativos y comerciales para sus asociados entre productores restituidos y no restituidos.

### **iv) Emprendimiento para la producción lechera en la parcelación Cedro Cocido, Córdoba.**

En la zona rural de Montería, Corregimiento de Leticia, se apoyó la conformación de una organización de productores restituidos. Además de fortalecer sus procesos asociativos, se ha hecho un fuerte trabajo en el mejoramiento de prácticas para incrementar los volúmenes de producción lechera y la calidad higiénica de la misma, para su recolección y enfriamiento en un centro de acopio que se ha implementado con fines de comercialización.

### **v) Emprendimiento para la producción y comercialización de café en Ataco, Tolima.**

Con el concurso de dos organizaciones de productores entre restituidos y no restituidos: INICIANDO DE NUEVO y ASOCANOAS, se ha trabajado inicialmente en su fortalecimiento y paralelamente en el mejoramiento de las prácticas de producción y beneficio del café, buscando el mejoramiento de la productividad y la calidad con miras al aumento de los ingresos. Con el fin de mejorar el acceso a mercados se han adelantado gestiones con la Federación Nacional de Cafeteros para perfilar e identificar mercados del café de esta región, que les den posibilidades de mejorar los precios de los cafés de mayor calidad y a su vez se han dotado de la infraestructura necesaria para la transformación del café y se acompañará el desarrollo de las competencias requeridas para su comercialización directa.

## **vi) Emprendimiento para la producción y comercialización de café en El Tablón de Gómez, Nariño.**

ASOPROCAFFE que cuenta con asociados entre restituidos y no restituidos, fue la organización que se seleccionó para apoyar en el territorio con el fin de mejorar sus capacidades para el encadenamiento comercial del café con calidades diferenciales que se obtienen en esta región. Se ha apoyado la adopción de buenas prácticas para la obtención de calidades uniformes y consistentes de café y se han acompañado diferentes iniciativas para la búsqueda de aliados comerciales, para la compra de café de alta calidad. Adicionalmente se dotó de un centro de consolidación para el acopio y procesamiento para que puedan transformar y vender parte de su producción de manera directa en esquemas de ventas institucionales.

### **B. Agencia de Desarrollo Rural**

Así mismo, la Agencia de Desarrollo Rural, durante la vigencia 2017, diseñó y puso en marcha, en el marco del reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDAR, una intervención a la población rural donde cofinanció iniciativas originadas desde los territorios y planteadas por las asociaciones legalmente establecidas allí. La oferta de la ADR estuvo orientada a cuatro líneas específicas con el fin de promover el acceso el desarrollo productivo del campo:

- *Acompañamiento Integral:* Comprende la asesoría regular y continúa a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros en aptitud de los suelos, planificación de las explotaciones; aplicación y uso de tecnologías y comercialización entre otros.
- *Acceso a Activos Productivos:* Orientado a la cofinanciación en mejoramiento, adecuación y/o construcción de infraestructura física, logística o de transporte; mecanización agropecuaria; adquisición de especies pecuarias y de zoo cría; dotaciones para pesca; fortalecimiento del sector primario agrícola; fortalecimiento del sector secundario, referido a la construcción y adecuación de plantas y equipos de transformación, bodegas de post cosecha, entre otros; fortalecimiento de las capacidades productivas y de innovación, como herramientas y equipos, inversiones en tecnología de innovación y biotecnología
- *Adecuación de Tierras:* Esta direccionado a la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario o implementación de soluciones alternativas de agua (sistemas de riego, pozos profundos y superficiales, entre otros).



- *Comercialización:* Orientada a la cofinanciación sobre plan de medios, estrategias de potenciación de marca, imagen corporativa, slogan, desarrollo del concepto del producto, publicidad masiva, entre otras. A la implementación y fortalecimiento de puntos de venta. Así mismo, a los procesos de denominación de origen, tales como, certificaciones, acreditaciones y formalización marcaria, patentes, registros y propiedad intelectual.

Durante la vigencia 2017, la ADR atendió a 8.128 pobladores rurales en un área intervenida de 11.132 hectáreas, y una inversión del orden de los 64.769 millones de pesos. Esta intervención benefició a 2.650 personas que se encuentran reconocidas como víctimas. Es decir, que el 33% de los beneficiarios de la intervención institucional de esta agencia son personas en dicha condición.

Las acciones institucionales anteriormente descritas se vieron reflejadas en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Tolima, y Valle del Cauca.

### **1.2.5 Los criterios y el modelo de medición de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad**

Dado que la superación de la situación de vulnerabilidad es una herramienta para la focalización y priorización de la oferta para la población víctima del desplazamiento forzado, se ha buscado incorporar de manera más coherente la oferta de generación de ingresos que se destina a la población desplazada. En particular, se considera un espectro más amplio de programas para la generación de ingresos, y se reconoce la heterogeneidad entre ellos según las capacidades que le entregan a la población.

Además, se ha buscado que éste y los demás derechos contemplados en los criterios puedan ser medidos exclusivamente a través de registros administrativos, y especialmente que el Sisbén IV se convierta en la principal herramienta de recolección de información para estas mediciones. Con esto, se espera ampliar masivamente el universo medido en estos derechos, y también que las personas víctimas de desplazamiento informen al Gobierno Nacional su condición de vulnerabilidad a través de la actualización de su información en esta herramienta.

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas ha venido generado acciones para mejorar las fuentes de información y análisis de los datos en los procesos de medición.

En particular, dentro de la política de manejo de Información ha establecido una serie de mecanismos para garantizar la oportunidad, confiabilidad, integralidad, trazabilidad y seguridad de la misma por medio de procedimientos

estandarizados, canales apropiados y desarrollo de plataformas tecnológicas para acceder, consultar y utilizar la información en beneficio de las víctimas. En este sentido, a través de la Subdirección Red Nacional de Información se han desarrollado una serie de lineamientos para garantizar el acceso, uso y apropiación de la información entre las diferentes entidades del SNARIV.

Para lograr la articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial, la Unidad para las Víctimas, por medio de la Subdirección Red Nacional de Información, ha buscado la integración y fortalecimiento de los diferentes sistemas de información de las entidades que conforman el SNARIV. Es así como a través del Subcomité Nacional de Sistemas de Información se han promovido la adopción de los lineamientos para la interoperabilidad establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; permitiendo así la actualización, análisis e integración de las diversas fuentes de información a los diferentes modelos y herramientas dispuestos por la Unidad.

Así mismo, posterior a las mediciones ejecutadas, la Unidad para las Víctimas ha implementado puntos de control y estrategias de perfeccionamiento a la medición de superación de situación de vulnerabilidad. Bajo esta perspectiva y con el propósito de generar mejoramiento continuo al proceso de medición realizado por la Unidad para las Víctimas, se procede al diseño de un manual operativo que establezca las reglas de negocio y procedimiento a seguir para la observación de cada criterio establecido y por tanto acotar la labor de análisis de la información y posterior movilización de los datos resultantes con los planes, programas y proyectos del SNARIV.

En este sentido, se han fortalecido los mecanismos que permiten definir operativamente las reglas de interpretación y parámetros aplicables a la medición de situación de vulnerabilidad SSV a partir de los criterios definidos en el Decreto Único del Sector de la Inclusión social y la reconciliación 1084 de 2015 – Sección 5 y la Resolución Conjunta 1126 de 2015 entre la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

### **1.2.6 El seguimiento de las metas de Gobierno y de los programas de generación de ingresos y de empleo implementados**

El documento CONPES 3726 definió tres indicadores para su seguimiento en materia de generación de ingresos: i) víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral, ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo, y iii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento. Y, en relación con empleo, víctimas que acceden a programas de las rutas integrales de generación de empleo y autoempleo rural y urbano.

A partir de estos se tiene que, en materia de enganche laboral, a diciembre de 2017, fueron atendidas 66.760 víctimas de desplazamiento forzado con líneas de intervención de enganche laboral. Se cumplió la meta de 2017 en 76,1% a través de diferentes actividades como micro-ruedas nacionales de empleo exclusiva para la población víctima, ferias de servicio realizadas con empresarios, y servicios promovidos por la Agencia Pública de Empleo para promover la vinculación laboral de la población víctima del desplazamiento forzado.

En cuanto a la atención con la línea de intervención de formación para el trabajo de las víctimas de desplazamiento forzado, a diciembre de 2017, se atendieron 784.450 personas cumpliendo la meta del 2017 en un 138,7%. A través de diferentes programas el SENA y Prosperidad Social continúan adelantando procesos de formación técnica, en fases lectiva, práctica y procesos de formación complementaria.

En materia de emprendimiento, a diciembre de 2017, fueron atendidas 71.291 víctimas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento de sus unidades productivas. A través de programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de Programa de proyectos productivos y créditos de Bancoldex, entre otros, se atendieron los beneficiarios de esta línea, de esta manera se duplicó la meta 2017 (236,5%).

Con la implementación de los programas de rutas integrales de generación de empleo y autoempleo rural y urbano, a diciembre de 2017, se formaron 183.441 víctimas a través de diferentes programas para víctimas del conflicto armado implementados por Ministerio del Trabajo, SENA y Servicio Público de Empleo. Por su lado, con el fin de mejorar la ruta de empleabilidad, a través de programas como "¡iTransfórmate!" y "Educándonos para la paz", a diciembre de 2017, 20.361 víctimas han sido formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral.

### **1.2.7 Seguimiento a la oferta de generación de ingresos**

El Gobierno Nacional presentó el informe de respuesta de la Orden 16 del Auto 373 de 2016, con la propuesta para la medición de los principios de idoneidad, pertinencia y eficacia de los programas y proyectos de generación de ingresos. En dicho documento, se señaló la inconveniencia de medir y evaluar la idoneidad, pertinencia y eficiencia de la política de generación de ingresos, por lo que es necesario realizar este análisis particularmente a los programas y proyectos que la componen.

En esa medida, se definió qué se entiende por idoneidad, pertinencia y eficiencia, para desarrollar la propuesta metodológica. Dicha propuesta, consiste en la revisión a los proyectos de inversión vinculados con la política de generación de ingresos para población desplazada, teniendo en cuenta la metodología en la gestión pública orientada a resultados y la naturaleza de la obligación de medio (y no de fin) en materia de generación de ingresos.

La primera etapa de formulación de esta metodología consistió en integrar los criterios necesarios para priorizar la población desplazada (siete criterios señalados por la corte: accesibilidad, flexibilidad, viabilidad, integralidad, transparencia, participación, evaluación) dentro de la estructura de cadena de valor, teniendo además en consideración los principios de idoneidad, pertinencia y eficiencia. A partir del cruce entre principios, criterios y estructura de cadena de valor, se seleccionaron las etapas de la cadena que en efecto pueden ser revisadas vía el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP. A partir de este ejercicio, se formuló el cuestionario que las entidades de la mesa de generación de ingresos y la de empleo están anexando en el SUIFP en sus trámites de actualización de proyectos de inversión, previo al análisis que realizan dadas las pautas brindadas en dicho instrumento.

### **1.2.8 Fortalecimiento obligaciones que tiene el Estado en materia de generación de ingresos y de empleo frente a la población desplazada**

A la fecha se cuenta con lineamientos de política para la generación de ingresos en el marco de la actualización del Sistema de Protección Social, específicamente en el Subsistema de Promoción Social. En el cual se han tenido en cuenta las particularidades identificadas en la población desplazada (la cual en su mayoría son sujetos de acciones específicas de enfoque diferencial). Estos lineamientos si bien son para población pobre histórica y población desplazada por la violencia, proponen atender sus necesidades específicas por medio del diseño de acciones que conlleven progresivamente a la superación de la pobreza a través de estrategias tales como la priorización de cupos, acciones afirmativas y o con ajustes razonables para el desarrollo de competencias transversales y la generación de ingresos de la población víctima de acuerdo con la realidad y oportunidad de cada territorio, que les permitan cerrar las brechas existentes con la población comparable.

Lo que permite evidenciar un giro en el diseño de la política para la inclusión social y productiva, pues ésta no solo se flexibiliza para dar atención a las víctimas del conflicto, sino que sus características particulares y vulnerabilidades propias del desplazamiento son tenidas en cuenta desde su diseño hasta su implementación y seguimiento.

Ahora bien, en relación con la oferta programática se evidencia el esfuerzo realizado por el gobierno nacional, para trascender de la disponibilidad de cupos en la oferta a hacer ajustes razonables e incluso acciones afirmativas para atender de manera particular las necesidades específicas de la población desplazada, las cuales se esperan complementar y reforzar en la articulación una vez entre en marcha los lineamientos de política construidos.

Sobre el seguimiento a la oferta de generación de ingresos y a los lineamientos de política, el Gobierno Nacional se ha concentrado en diseñar indicadores que

permitan contar información de la población víctima y de la comparable haciendo un esfuerzo por unificar y armonizar las fuentes de información. De acuerdo con lo anterior, se espera que el barrido del Sisbén IV brinde información acertada y más actualizada acerca de la conformación del hogar, la vivienda que habitan, condiciones de salud, educación, y la ocupación e ingresos de los miembros del hogar; además de contar con una georreferenciación precisa de la población víctima del conflicto armado.

Con esto será posible calcular las mediciones de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos de la población desplazada, y de la población comparable como se manifestó en el anterior informe, con el avance en la recolección y procesamiento de dicha información (barrido Sisbén IV) se espera que en el transcurso del año contar con la metodología adecuada para realizar esta medición, y las estimaciones correspondientes.

Finalmente, este capítulo resalta el trabajo realizado con el fin de llevar a cabo acciones en favor de atender las necesidades específicas de la población víctima de desplazamiento forzado por medio de la confluencia y complementariedad de la política de protección social y la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a víctimas en favor de lograr la movilidad social que garanticen la sostenibilidad socioeconómica de los beneficiarios.

### 1.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<b>PRÁCTICA INCONSTITUCIONAL</b>	<b>1.</b> En el presente caso, si bien es cierto que los objetivos que persigue el Gobierno con la implementación del Decreto 2569 son legítimos - en la medida en la que la declaración de la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, con la consecuente suspensión de la entrega de las medidas de asistencia y atención es válida, incluso a pesar de no haberse adoptado una política pública de generación de ingresos para superar esa situación-; también es cierto que en la actualidad el Estado parece estarse relevando de su obligación en materia de generación de ingresos y de empleo frente a la población desplazada, como se explicó en páginas anteriores.	<b>BAJO</b>
	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>



<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<p><b>2. Décimo quinto.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que presente ante esta Sala Especial de Seguimiento, informes trimestrales en los que exponga el número, porcentaje, características y análisis de la situación actual de las personas en relación con las cuales ha determinado como superada su situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento; así como que corra traslado de esos informes a los Organismos de Control para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia. El primero de estos informes deberá ser presentado por el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a quince (15) días a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b> <sup>127</sup>
	<p><b>3. Décimo sexto. - ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Ministra de Trabajo, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director (a) de la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que presenten una propuesta que permita medir y evaluar la idoneidad, la pertinencia y la eficiencia de la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada, superando las dificultades identificadas en este pronunciamiento. Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar un informe conjunto, dirigido a la Sala Especial de Seguimiento, en el que den cuenta de los contenidos de esta propuesta, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
	<p><b>4. Décimo séptimo.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Ministra de Trabajo, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>

<sup>127</sup> Se encuentra en estado de cumplimiento dado que en el periodo 2017 se presentaron los respectivos informes trimestrales.

	<p>Director (a) de la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, informar acerca de cómo los cambios que se van a introducir a la política de generación de ingresos a partir de septiembre del 2016, permiten incluir de manera diferenciada y articulada las necesidades de la población desplazada por la violencia, tal como esta Corporación ha insistido en los autos 008 de 2009, 219 de 2011, 395 de 2015 y en el presente pronunciamiento.</p> <p>Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar un informe conjunto, dirigido a la Sala Especial de Seguimiento, en el que den cuenta de los cambios introducidos a favor de la población desplazada en la política de generación de ingresos, en un término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	
--	--	--



# Derecho a retornos y reubicaciones





## 2. DERECHO A RETORNOS Y REUBICACIONES

### 2.1 MEDICIÓN IGED

#### 2.1.1 PROCESO DE MEDICIÓN IGED

El umbral para la superación del ECI en materia de retornos y reubicaciones está asociado al siguiente indicador: "Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año.

Para el cálculo de este indicador es necesario definir qué se entiende por acompañamiento; teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la definición del umbral en materia de retornos y reubicaciones: "(...) *el acompañamiento no se reduce a una serie de trámites para el traslado de la población retornada y reubicada, sino que también debe incluir una serie de acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socioeconómica de esta población*".

Por ello, para los fines del presente informe se entendido que un hogar en situación de desplazamiento recibe acompañamiento cuando se hayan realizado acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional que redunden en la definición de recursos, responsables y tiempos para lograr la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones.

Es importante mencionar que el acompañamiento al proceso de retornos y reubicaciones es un proceso complejo, que comprende la realización de varias acciones con los hogares (una vez éstos realizan la solicitud), como: brindar orientación e información sobre el derecho a retornar o reubicarse, para la toma de una decisión informada, apoyo para la movilidad, gestión para el acceso a oferta para la estabilización y gestión del componente de fortalecimiento de capacidades para la participación, todo ello en el marco de un enfoque de integración comunitaria. Sin embargo, esta complejidad debe ser reducida durante la fase de medición, buscando mantener coherencia con lo definido para el umbral de superación del ECI, llevando a no centrarse en cada elemento del acompañamiento en particular sino en una visión genérica del acompañamiento, que debe llevar a medir las acciones para la gestión de la oferta institucional.

En todo caso, y para cualquier fin, se precisa que la solicitud de acompañamiento para el retorno o la reubicación se entiende como la manifestación expresa de la víctima de desplazamiento forzado, mediante la cual solicita acompañamiento para el retorno o la reubicación. En este sentido, manifestaciones como el deseo o la intención de retorno, reubicación o permanencia en el sitio de recepción no necesariamente implican una solicitud de acompañamiento. Para efectos de esta

medición, como universo de medición se tiene en cuenta, únicamente, aquellas víctimas que han realizado una solicitud expresa de acompañamiento.

Dado lo anterior, es importante tener en cuenta que este indicador se centra, específicamente, en medir la percepción del hogar respecto al acompañamiento recibido, y su medición se realizó por medio de la ficha de caracterización y entrevista, ambos instrumentos aplicados por la Unidad para las Víctimas. En esta lógica, el indicador no busca medir el grado de estabilidad socioeconómica de las víctimas de desplazamiento.

### **2.1.1.1 Descripción del universo**

Para la medición del derecho al retorno y reubicación se tomaron los hogares incluidos en el RUV con hecho ocurridos a partir de 1985 con corte a diciembre de 2017, que manifestaron solicitar el acompañamiento al retorno o reubicación, y de la misma forma se identificaron los hogares que manifestaron recibir el acompañamiento a su retorno y reubicación.

El universo, como se aclaró previamente, está limitado por las solicitudes expresas de acompañamiento recibidas por la Unidad para las Víctimas durante el último año, es decir 2017, diferenciándolas de las manifestaciones de deseo o intención de retornar o reubicarse.

Dentro de este universo se cuenta con información de 37.053 hogares en los cuales al menos uno de sus miembros manifestó haber solicitado apoyo para el retorno o la reubicación. Este resultado proviene de la aplicación de la Ficha de Caracterización Territorial que, si bien no corresponde a una muestra aleatoria y por lo tanto no puede considerarse estadísticamente representativa de la población desplazada, corresponde a la recolección de información sobre 110.407 personas, con corte 31 de diciembre de 2017.

### **2.1.1.2 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición**

La medición se realizó a partir de la aplicación de la Ficha de Caracterización y Entrevista Única de Caracterización, consultando si el hogar solicitó acompañamiento para el retorno o reubicación, sin una discriminación del año en que sucedió la solicitud.

Las fuentes mencionadas anteriormente corresponden a dos aproximaciones diferentes para acercarse a la estimación del indicador para la superación del ECI. Los registros utilizados fueron: Plan de atención, asistencia y reparación integral (PAARI), Ficha de Caracterización y Entrevista Única de Caracterización.

Finalmente, es importante mencionar que las dos fuentes se basan en preguntas directas a la población, lo cual implica que la medición está permeada por la

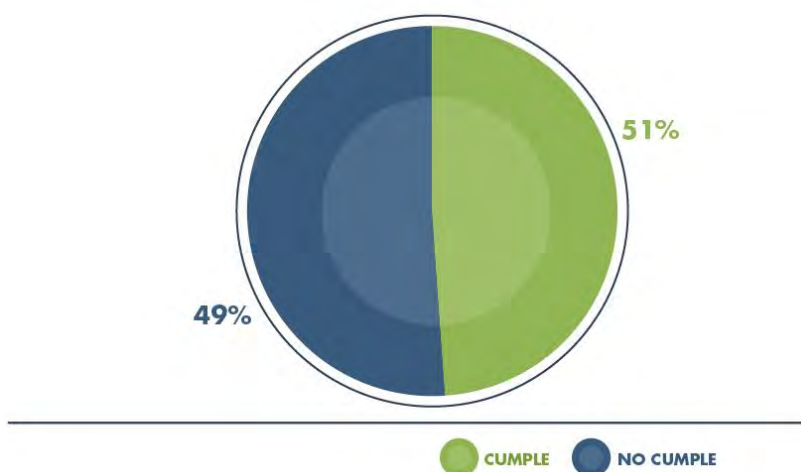


subjetividad de las víctimas con respecto a lo que consideran es solicitar acompañamiento en retornos y reubicaciones, y recibirlo.

### 2.1.2 Resultado de la medición

Tomando como base la Ficha de Caracterización y la Entrevista Única de Caracterización se tiene un universo de 37.053 hogares que manifestaron haber solicitado acompañamiento para el retorno o la reubicación. De estos, 18.747 aseguraron haber recibido apoyo del Gobierno a su proceso de retorno o reubicaciones; es decir, el 51% de los hogares tienen una percepción positiva frente al accionar del Gobierno.

Gráfico 1 Porcentaje de hogares que solicitaron acompañamiento y lo han conseguido.



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

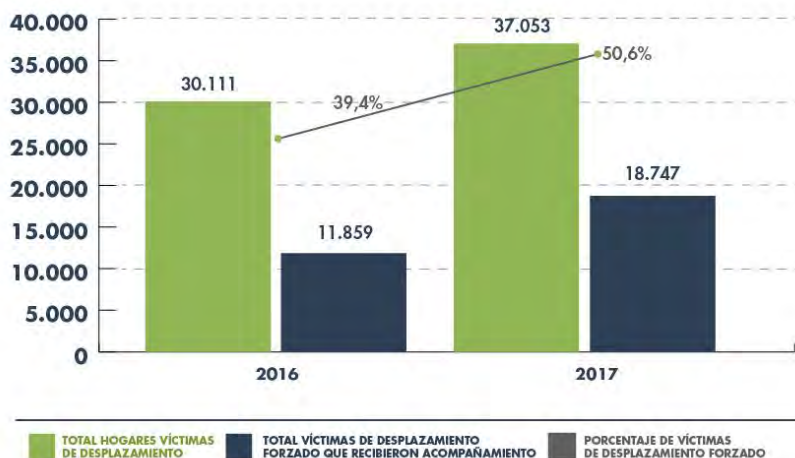
Al momento de interpretar este resultado es importante tener en cuenta que el mismo corresponde a las respuestas recolectadas en la herramienta de Ficha de Caracterización y la Entrevista Única de Caracterización, y que por ello se refieren a solicitudes de acompañamiento que pudieron ser formuladas en cualquier momento del tiempo. Este hecho debe ser tenido en cuenta porque el indicador calculado de esta manera acumula tanto los acompañamientos realizados históricamente como las solicitudes que no fueron atendidas en su momento.

Con base en la medición de los indicadores para la vigencia 2017, es legítimo reportar que el Gobierno Nacional, a través de la política institucional con enfoque reparador que implementa el SNARIV y que lidera la Unidad para las Víctimas, aumentó 12 puntos porcentuales frente a la medición de la vigencia 2016, cuando el indicador tuvo un 39% de cumplimiento, con un universo de hogares menor.

La política de retornos y reubicaciones pretende el restablecimiento de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y el goce del derecho al retorno

al lugar de origen o a la reubicación en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

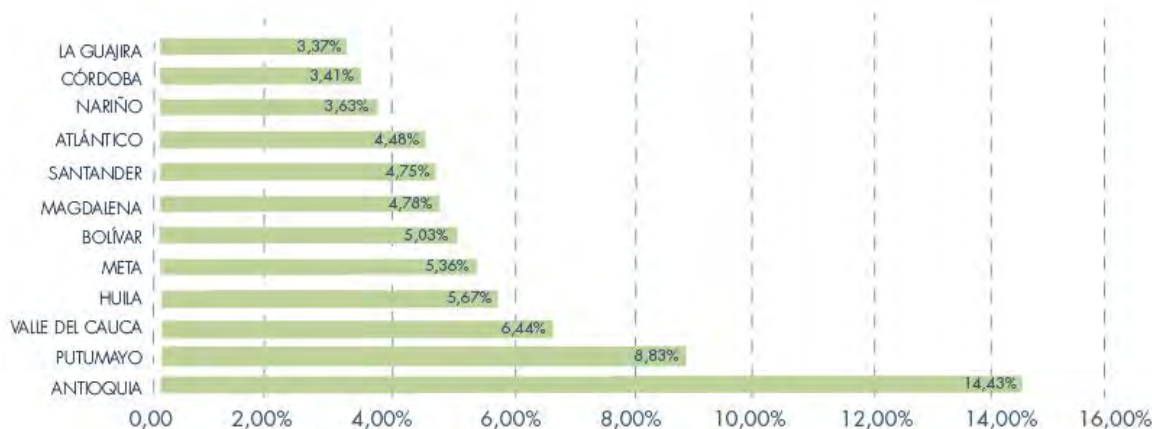
Gráfico 2 Comparativo medición 2016 – 2017



Fuente: Unidad para las Víctimas – Red Nacional de Información.

Como se muestra en la gráfica siguiente, existen algunas diferencias departamentales en la información presentada hasta el momento:

Gráfico 3 Porcentaje de hogares que solicitaron acompañamiento en retorno o reubicaciones y lo han recibido, por departamento



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

Es claro que los departamentos de Antioquia, Putumayo y Valle del Cauca cuentan con los porcentajes más altos de hogares que tienen una percepción positiva frente al acompañamiento recibido por parte del Gobierno Nacional.

La aplicación de las herramientas de medición de la evaluación, Ficha de Caracterización y la Entrevista Única de Caracterización, permite la caracterización

de los hogares por medio de la aplicación de las variables del enfoque diferencial y de género.

En primer término, con respecto al enfoque de género, del universo de hogares que informaron haber recibido acompañamiento para su respectivo proceso, es decir 18.747 hogares, el 86.6% cuenta con, por lo menos, una mujer como miembro del hogar, 16.228. En la misma línea, sobre 2.246 es posible advertir que no cuentan con mujeres en el hogar o este ítem no tiene información en Ficha de Caracterización y la Entrevista Única de Caracterización.

*Tabla 1 Hogares con al menos una miembro mujer por departamento*

DEPARTAMENTO	MUJERES
ANTIOQUIA	2.382
PUTUMAYO	1.442
VALLE DEL CAUCA	1.052
HUILA	929
META	838
BOLÍVAR	824
MAGDALENA	777
SANTANDER	762
ATLÁNTICO	734
NARIÑO	579
LA GUAJIRA	550
CORDOBA	546
NORTE DE SANTANDER	494
SUCRE	453
CAQUETÁ	438
ARAUCA	416
CUNDINAMARCA	401
CAUCA	372
CESAR	354
BOGOTÁ, D.C.	309
CHOCÓ	308
TOLIMA	257
CALDAS	207
CASANARE	187
BOYACÁ	139
RISARALDA	129
GUAVIARE	78
QUINDÍO	70
AMAZONAS	24
VAUPÉS	8
GUAINÍA	3
VICHADA	2
ARCHIPIELAGO SAN ANDRÉS	1

SIN INFORMACIÓN	163
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>16.228</b>

Fuente: Resultado Batería Indicadores-IGED. Para víctimas de desplazamiento forzado - Corte RUV 31 de diciembre del 2017

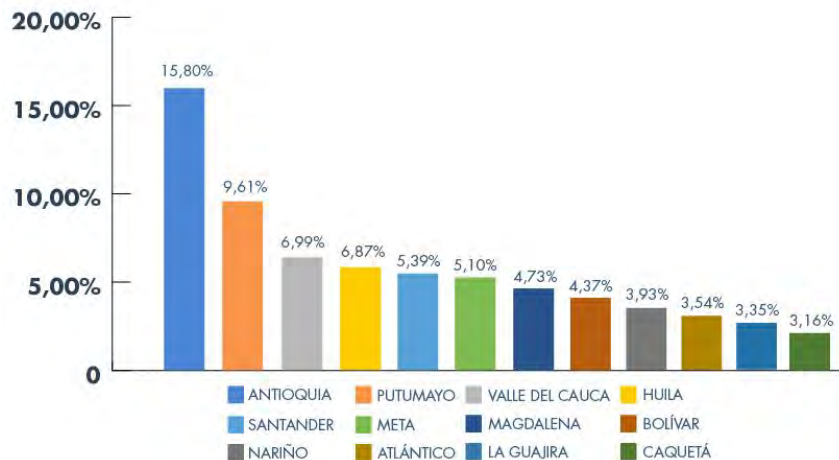
Segundo, en cuanto a la población con discapacidad, se identificó que en 4.120 hogares existe por lo menos un miembro con algún tipo de discapacidad; es decir el 22% de hogares respecto al universo de 18.747 hogares. Los instrumentos de captura utilizados en la evaluación de la batería de indicadores IGED no tiene el alcance para precisar el tipo de discapacidad.

Tabla 2 de hogares con al menos un miembro con discapacidad, por departamento.

DEPARTAMENTO	DISCAPACIDAD	PORCENTAJE
ANTIOQUIA	651	15,80%
PUTUMAYO	396	9,61%
VALLE DEL CAUCA	288	6,99%
HUILA	283	6,87%
SANTANDER	222	5,39%
META	210	5,10%
MAGDALENA	195	4,73%
BOLÍVAR	180	4,37%
NARIÑO	162	3,93%
ATLÁNTICO	146	3,54%
LA GUAJIRA	138	3,35%
CAQUETÁ	130	3,16%
NORTE DE SANTANDER	117	2,84%
CUNDINAMARCA	115	2,79%
CESAR	97	2,35%
CORDOBA	93	2,26%
CAUCA	92	2,23%
ARAUCA	84	2,04%
SUCRE	82	1,99%
BOGOTÁ, D.C.	64	1,55%
TOLIMA	59	1,43%
CALDAS	55	1,33%
CHOCÓ	53	1,29%
CASANARE	48	1,17%
BOYACÁ	40	0,97%
RISARALDA	30	0,73%
GUAVIARE	24	0,58%
QUINDÍO	24	0,58%
AMAZONAS	9	0,22%
GUAINÍA	1	0,02%
VAUPÉS	1	0,02%
ARCHIPIELAGO SAN ANDRÉS	0	0,00%
VICHADA	0	0,00%

SIN INFORMACIÓN	31	0,75%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4.120</b>	<b>100%</b>

Gráfico 4 Porcentaje de hogares con al menos un miembro con discapacidad, por departamento.



Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

Respecto al enfoque etario, es posible caracterizar los hogares bajo las variables de adulto mayor y menores de edad. Con referencia a los hogares que tienen miembros adulto mayor, se identificaron 4.116, enmarcados en el universo de 18.747 hogares que informaron haber recibido acompañamiento para su proceso de retorno o reubicación.

Tabla 3 Hogares con al menos un miembro adulto mayor, por departamento.

DEPARTAMENTO	ADULTO MAYOR	PORCENTAJE
ANTIOQUIA	683	16,60%
PUTUMAYO	284	6,90%
VALLE DEL CAUCA	274	6,66%
BOLÍVAR	258	6,27%
HUILA	240	5,83%
ATLÁNTICO	208	5,05%
MAGDALENA	208	5,05%
META	200	4,86%
SANTANDER	183	4,45%
LA GUAJIRA	180	4,37%
CORDOBA	143	3,48%
SUCRE	127	3,09%
NARIÑO	115	2,79%
CUNDINAMARCA	113	2,75%
NORTE DE SANTANDER	112	2,72%
CAQUETÁ	95	2,31%



CESAR	93	2,26%
TOLIMA	89	2,16%
CALDAS	76	1,85%
CAUCA	75	1,82%
ARAUCA	74	1,80%
CHOCÓ	69	1,68%
CASANARE	42	1,02%
BOGOTÁ, D.C.	40	0,97%
RISARALDA	30	0,73%
BOYACÁ	29	0,70%
GUAVIARE	19	0,46%
QUINDÍO	12	0,29%
AMAZONAS	4	0,10%
ARCHIPIELAGO SAN ANDRÉS	0	0,00%
GUAINÍA	0	0,00%
VAUPÉS	0	0,00%
VICHADA	0	0,00%
SIN INFORMACIÓN	40	0,97%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4.115</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED para víctimas de desplazamiento forzado-Corte RUV  
31 de diciembre del 2017

Por otro lado, en cuanto a los hogares que tienen miembros menores de edad, un total de 11.014 hogares respondieron positivamente, del universo de universo de 18.747. Antioquia, Putumayo, Valle del Cauca, Huila y Meta constituyen los departamentos con mayor población, sumando 4.598 hogares.

Tabla 4 Hogares con al menos un miembro menor de edad, por departamento.

DEPARTAMENTO	HOGARES	MENOR EDAD	PORCENTAJE
ANTIOQUIA	2.706	1.552	14,09%
PUTUMAYO	1.656	1.087	9,87%
VALLE DEL CAUCA	1.207	695	6,31%
HUILA	1.063	676	6,14%
META	1.004	588	5,34%
SANTANDER	891	527	4,78%
BOLÍVAR	943	487	4,42%
MAGDALENA	897	483	4,39%
ATLÁNTICO	839	438	3,98%
NARIÑO	680	432	3,92%
NORTE DE SANTANDER	558	370	3,36%
LA GUAJIRA	631	362	3,29%
ARAUCA	490	331	3,01%
CAQUETÁ	508	319	2,90%
SUCRE	490	299	2,71%
CORDOBA	639	282	2,56%

CUNDINAMARCA	483	266	2,42%
CAUCA	444	260	2,36%
CESAR	386	255	2,32%
BOGOTÁ, D.C.	335	243	2,21%
CHOCÓ	352	202	1,83%
TOLIMA	294	178	1,62%
CALDAS	239	131	1,19%
CASANARE	240	128	1,16%
BOYACÁ	167	103	0,94%
RISARALDA	145	96	0,87%
GUAVIARE	97	58	0,53%
QUINDÍO	81	56	0,51%
AMAZONAS	29	19	0,17%
VAUPÉS	10	8	0,07%
GUAINÍA	3	3	0,03%
VICHADA	4	2	0,02%
ARCHIPIELAGO SAN ANDRÉS	1	1	0,01%
SIN INFORMACIÓN	235	77	0,70%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.747</b>	<b>11.014</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resultado Batería Indicadores – IGED. Para Víctimas de Desplazamiento Forzado - Corte RUV 31 de diciembre de 2017

### 2.1.3 Descripción del nuevo universo

Una vez presentada la información sobre el indicador IGED para retornos y reubicación en su medición 2017, como información complementaria se incluye la descripción del nuevo universo de población fruto del trabajo conjunto entre la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación.

Como consecuencia de los autos de la Corte Constitucional y especialmente a lo dispuesto en el Auto 373 de 2016, desde la Unidad para las Víctimas, en coordinación y articulación con el Departamento Nacional de Planeación, se propuso definir técnicamente el universo de acompañamiento a la población víctima de desplazamiento forzado, teniendo presente que desde hace más de 25 años el Estado colombiano ha desarrollado acciones, actividades, proyectos y programas enmarcados en políticas públicas a la población víctima del desplazamiento forzado.

De la implementación de la política en el periodo de 1997 al 2011 se concluye que la acción estatal pretendió generar condiciones para el retorno voluntario y acciones de apoyo a los proyectos de reubicación que permitieran en ambos casos la cesación de la condición de desplazado forzado.

La condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta desplazado forzado cesaría al consolidarse y estabilizarse socioeconómicamente el desplazado, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento (Artículo 18 Ley 387 de 1997)

cuando se presenten una de las siguientes situaciones (Artículo 3 Decreto 2569 de 2000):

- Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.
- Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del decreto 2569 de 2000.
- Por solicitud del interesado.

La Ley 1448 de 2011 estableció que *cesará* la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las personas víctimas del desplazamiento forzado cuando alcancen el goce efectivo de sus derechos, accediendo a los componentes de atención integral a los que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento (Artículos 67 y 68 Ley 1448 de 2011).

Para establecer la SSV se miden los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que tal acceso a derechos haya sido con la intervención del Estado o por sus propios medios. (Artículo 2.2.6.5.5 Decreto 1084 de 2015).

En el análisis de la implementación de la política pública se establece que el Estado en cabeza de sus instituciones tiene como objetivo la consolidación y estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado que a principio de los años 90 se materializó en la generación de condiciones para el retorno y acciones de apoyo en proyectos a la reubicación, y que desde el año 2011 se concreta mucho más con la definición de los criterios de la superación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población víctima de desplazamiento forzado que mediante la medición de 7 derechos ligados a la estabilización socioeconómica de esta población.

Para operacionalizar los artículos 66 y 67 de la Ley 1448, el artículo 2.2.6.5.8.5 del decreto 1084 de 2015 indicó que el proceso de atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado *mediante la ejecución de Planes de Retorno y reubicación* garantizará 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.

Así las cosas, y con el fin de rediseñar la implementación de la política y dimensionar el universo de acompañamiento cuyo modelo se establecerá en este documento, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación han venido avanzando en la definición técnica del mismo, estableciendo que se pueden clasificar en los resultados de la oferta histórica en Retorno y Reubicaciones y en la medición de SSV desde el 2016, determinando tres universos de personas víctimas de desplazamiento forzado:

*Las personas/hogares que requieren el acompañamiento porque*

- No han superado SSV
- No han recibido ninguna oferta en generación de ingresos, vivienda o tierras.
- Solicitan ser acompañadas en su proceso de retorno y reubicaciones dado que el acceso al derecho está ligado a la voluntariedad.

*Las personas/hogares que sin haber recibido acompañamiento no lo requieren porque:*

- Se han establecido por más de 5 años en un territorio y no manifiestan necesidad de acompañamiento para cambiar de lugar.
- Personas/hogares que han Superado la Situación de Vulnerabilidad y Debilidad Manifiesta según la resolución 1126 de 2015.

*Las personas /hogares acompañados son aquellos quienes han accedió a:*

- Subsidios de Vivienda en cabeza del Ministerio de Vivienda y los entes territoriales.
- Entrega material de tierras restituidas en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Adjudicación de tierras en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.
- Esquemas Especiales de Acompañamiento en el marco de la resolución 434 de 2016 donde se desataca el programa Familias en su Tierra de Prosperidad Social.<sup>128</sup>

El Departamento Nacional de Planeación al analizar la dinámica del desplazamiento forzado en Colombia por años y la pertinencia de acompañamiento teniendo en

---

<sup>128</sup> El Programa Familias en su Tierra - FEST es una estrategia liderada por El Departamento Para la Prosperidad Social en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, y se orienta a implementar medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso y se encuentra en proceso de retorno o reubicación rural, dirigidas a la generación y/o potenciación de capacidades para el auto sostenimiento y subsistencia digna coadyuvando a su proceso de estabilización socio - económica con enfoque reparador. Información consultada en la siguiente página web (vía internet): <http://www.prosperidadsocial.gov.co/pro/gd2/Paginas/Familias-en-su-tierra.aspx>

cuenta la clasificación del Universo, establece la siguiente proyección del universo total a acompañar resultado del cruce entre el año en el que se da el desplazamiento y el año de asentamiento, por hogar, en el municipio donde a través de la identificación de variables presentadas en periodos (cuadro 1) y años (cuadro 2):

Tabla 5. Años de asentamiento

AÑOS DE ASENTAMIENTO EN EL MUNICIPIO	DESPLAZAMIENTO HACE MENOS DE 4 AÑOS	DESPLAZAMIENTO ENTRE 5 Y 9 AÑOS	DESPLAZAMIENTO ENTRE 10 Y 14 AÑOS	DESPLAZAMIENTO ENTRE 15 Y 20 AÑOS	DESPLAZAMIENTO DE HACE MÁS DE 20 AÑOS
	29.80%	25.6%	22.90%	10.20%	11.6%

Fuente: Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, DANE 2014

Se destaca que el 29,8% (resaltado en amarillo) de la población víctima de desplazamiento forzado lleva menos de 4 años de desplazada y en el cuadro 2, que el 62% de población víctima de desplazamiento forzado desea permanecer y el 21% desea retornar o reubicarse, tendencia que se mantienen en todo el análisis para la definición del universo del acompañamiento a la población desplazada.

Tabla 6 Intención de la Población

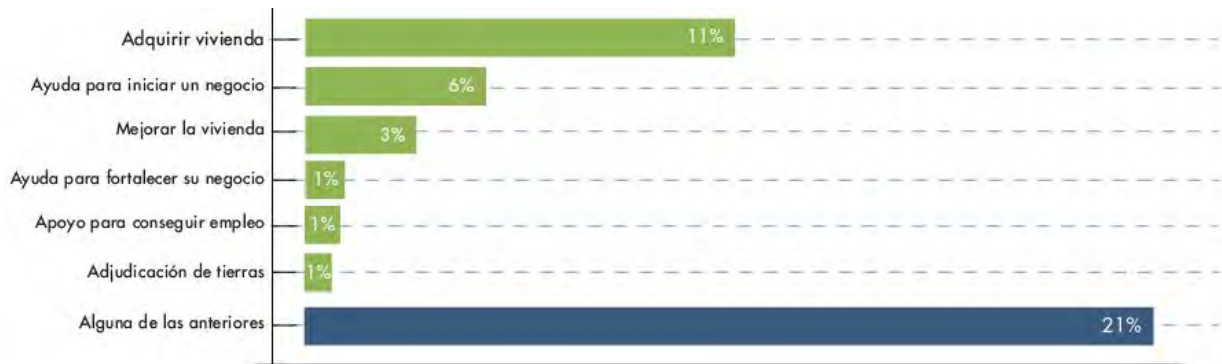
DESEO DE RETORNO O REUBICACIÓN	RETORNÓ O REUBICÓ	DESEA RETORNAR O REUBICARSE	DESEA PERMANECER
	16.00%	21.00%	62.00%

Fuente: Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, DANE 2014

De otra parte, se estableció que los hogares retornados o reubicados han tenido acceso a las siguientes seis variables: adquirir vivienda, ayuda para iniciar un negocio, mejorar la vivienda, ayuda para fortalecer su negocio, apoyo para conseguir empleo y adjudicación de tierras (oferta dura), como se puede ver el Gráfico 1.

Gráfico 5 Porcentaje de hogares retornados o reubicados que reciben oferta





Fuente: Evaluación de la política de retornos y reubicaciones, Departamento Nacional de Planeación 2017

Teniendo en cuenta entonces, los resultados de la medición de quienes fueron desplazados hace más de 5 años, la manifestación del deseo de retornar o reubicarse y la oferta recibida por hogar, la Unidad para las Víctimas con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación llega a estimar que aproximadamente el 41% del total de población víctima de desplazamiento forzado es sujeto potencial de acompañamiento de Retornos y Reubicaciones.

Concluye el Departamento Nacional de Planeación para la estimación del Universo la siguiente fórmula:

$$\text{Población} \leq 4 \text{ años en el municipio} \times (\text{Población que desea permanecer} + \text{Población que se retornó o reubicó})$$

La cual permite identificar como potenciales beneficiarios de Retornos y Reubicaciones como se puede ver en el Gráfico 2, toma los datos de la dinámica del desplazamiento y la pertinencia del acompañamiento dictaminando que el 41% del Universo son potenciales beneficiarios de Retornos y Reubicaciones.

Gráfico 6 Estimación del Universo



Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2018.

Nota: Si se elimina la reducción del universo por acceso a oferta, que podría estar sobre estimando el universo podría ser hasta del 41%.

Este devenir de la política pública teniendo en cuenta las características del acompañamiento permite determinar tres clasificaciones de la población víctima de desplazamiento forzado en el Universo mediante las siguientes formulas:

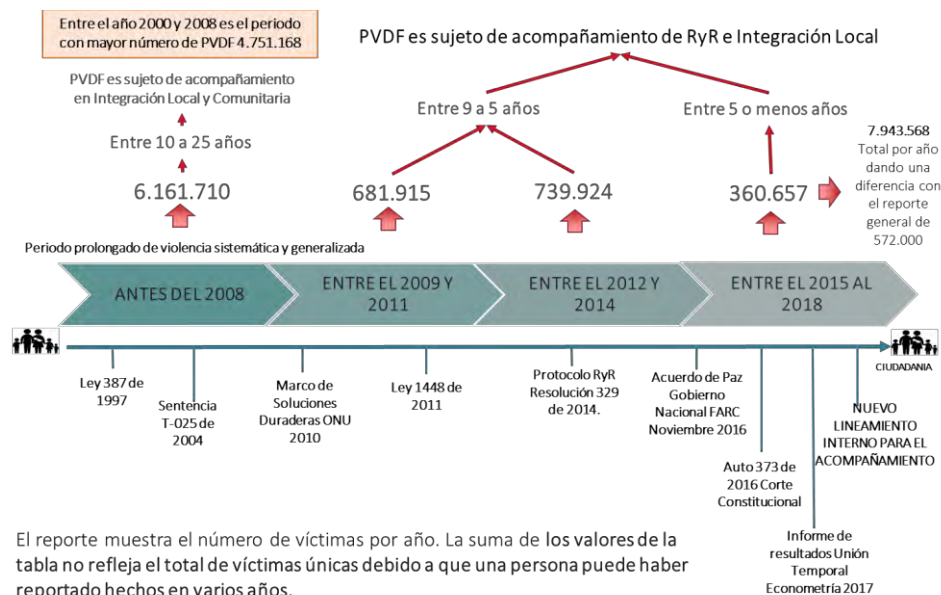
1. Población con - 5 años de arraigo + sin SSV + sin oferta dura recibida = Unidad para las Víctimas acompaña a través de su oferta institucional y en especial a través del grupo de retornos y reubicaciones.
2. Población con + 5 años de arraigo + sin SSV + oferta dura recibida (vivienda, tierras, FEST o generación de ingresos) = Acompañan las entidades territoriales y son sujeto de priorización de la oferta del SNARIV
3. Población con SSV o han recibido oferta dura = se presumen acompañados.

De la totalidad de víctimas registradas por el delito de desplazamiento forzado 41% (3.268.026) son potenciales beneficiarios de retornos o reubicaciones.

El periodo de mayor expulsión de población desplazada fue entre los años 2000 y 2008 con **4.751.168** es decir entre 1985 y 2008 más del 80% (**6.161.710**) fue expulsada, esto permite proponer dos alcances teniendo en cuenta estas variables: Retorno o Reubicación/integración Local las cuales se definen para mayor comprensión de la naturaleza del acompañamiento.

A continuación se presenta el Gráfico 3 que da cuenta de los razones y contexto del Modelo de Acompañamiento de la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia:

Gráfico 7 Cifras del RUV e hitos de la Política Pública del Sujeto de Acompañamiento al Retorno y la reubicación e Integración Local y Comunitaria de población víctima de desplazamiento forzado



Fuente: Grupo Retornos y Reubicaciones. Dirección de Reparación

El universo de medición de este indicador está constituido por las solicitudes de acompañamiento expresas realizadas durante el último año, diferenciándolas de las manifestaciones de deseo o intención de retornar o reubicarse. Sin embargo, en el momento, la aproximación con que se cuenta consiste en la pregunta directa a la población en términos de si solicitó acompañamiento para el retorno o reubicación, sin una discriminación del año en que sucedió la solicitud.

Dentro de este universo, se cuenta con información de 37.053 hogares en los cuales al menos uno de sus miembros manifestó haber solicitado apoyo para el retorno o la reubicación. Este resultado proviene de la aplicación de la Ficha de Caracterización Territorial que, si bien no corresponde a una muestra aleatoria y por lo tanto no puede considerarse estadísticamente representativa de la población desplazada.

Tabla 7 Universo de medición

CASOS	2016	2017
Total hogares víctimas de desplazamiento forzado que se lograron determinar	30.111	37.053
Total víctimas de desplazamiento forzado que recibieron acompañamiento	11.859	18.747
Porcentaje víctimas de desplazamiento forzado	39,4%	50,6%



## 2.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 2.2.1 Criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados al mismo

#### 2.2.1.1 Identificación de población retornada y reubicada con o sin acompañamiento

De conformidad con lo expuesto en el VII informe a la orden 34 del Auto 373 de 2016, presentado ante la Corte Constitucional en el mes de junio de 2018, existe un avance en la superación de los problemas de identificación de la población retornada y reubicada, toda vez que la Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de lo expresado en el informe anual anterior y de su misionalidad, ha realizado varias acciones frente a las dificultades encontradas para la captura de la información, en especial de la población no acompañada, como se indican a continuación.

Una primera dificultad que se expone reside en el hecho de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han recibido acompañamiento pese a haberlo solicitado, según la medición que se efectuó para realizar el informe VII a la orden 34 del auto 373, no han superado dicha condición a la luz de la medición de SSV.

Una segunda dificultad hallada para la captura de la información radica en relación con los retornos, especialmente a la zona rural, por la desterritorialización generada por el complejo ordenamiento territorial y catastral colombiano, especialmente en zonas alejadas.

La tercera dificultad es la captura de la información, en la existencia de una ruta diferente para el retorno o la reubicación, como lo es el procedimiento administrativo y judicial especializado para la restitución de tierras, creado por la Ley 1448 de 2011.

Una cuarta dificultad, es que la gran mayoría de las personas que se consideran como no acompañadas, son las que habitan en los asentamientos precarios de municipios receptores en los que la población se ha reubicado de manera informal y como consecuencia subsisten precariamente. En estos casos, los municipios receptores no reconocen que están bajo su responsabilidad, y esta población no se encuentra caracterizada, por lo que se complejiza aún más el proceso de ubicación de estas personas.

Por último, se encontró que algunas de las personas que manifestaron su deseo de retornar o reubicarse no lograron el acompañamiento debido a que no se cumplió el principio de seguridad en la zona a la cual tenían intención de retornar o reubicarse, lo que a su vez generó que no diligenciaran el acta de voluntariedad en

la que queda consignado la dirección actual de la víctima. Posiblemente esta situación derivó en que efectivamente algún porcentaje de esta población retornó o se reubicó sin acompañamiento, y en consecuencia no es posible su ubicación o georreferenciación.

Para superar este obstáculo, el Gobierno Nacional a través de la Unidad para las Víctimas ha trabajado en la creación de una entrevista a profundidad, que como herramienta va a permitir dar la suficiente información acerca de la intención de retornarse, reubicarse o integrarse localmente, ya no como el cumplimiento de un requisito, sino como reflejo de la voluntad real de la víctima.

Igualmente es imprescindible mencionar que, a partir del hallazgo de las dificultades mencionadas, la Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de su misionalidad, ha generado un nuevo protocolo para los retornos y las reubicaciones, que se adapta al Decreto 1084 de 2015, dando más claridad acerca de lo que se entiende por acompañamiento y contextualizando la política pública para los retornos y las reubicaciones con la dinámica del desplazamiento.

Debe tenerse en cuenta que las acciones realizadas y a partir de las dificultades mencionadas, consisten en el trabajo conjunto que se ha realizado con el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas, dando como resultado un avance conceptual acorde a lo pretendido por la Corte Constitucional realizado en el anexo complementario sobre retornos y reubicaciones del Auto 373 de 2016

#### **A. Cómo se evalúan las condiciones de dignidad tanto de los procesos acompañados como de los no acompañados**

Según lo expuesto en el punto anterior, las dificultades para la identificación, caracterización y georreferenciación de la población de casos no acompañados no permiten una evaluación clara de las condiciones de dignidad de esta población, especialmente porque no se tienen plenamente ubicados.

En tanto que, frente a quienes son sujetos de acompañamiento, se tienen diferentes herramientas,<sup>129</sup> entre la que se destaca la entrevista a profundidad, en la cual se determinan algunas condiciones de dignidad que el sitio a donde la persona desea retornarse debe tener, lo cual está plenamente relacionado con las condiciones de seguridad, toda vez que donde no se cumple el principio de seguridad, no puede considerarse como un sitio con las condiciones de dignidad adecuadas.

La entrevista a profundidad es un avance importante de la Unidad para las Víctimas, en el sentido que a partir de la misma se logra determinar claramente la

---

<sup>129</sup> Igualmente se tienen en cuenta la caracterización que realizan los entes territoriales y el procedimiento en asesoría en el derecho a la reparación integral, disponible en la siguiente página web: (vía internet) <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientoasesoriaenelderechoalareparacionintegraldesplazamientoforzadomomentoreparacionv4.pdf>



expresión de la voluntad de los sujetos de retornarse o reubicarse, pero por otra parte se determinan las condiciones reales para llevar a cabo dicho proceso, toda vez que en la entrevista pueden determinarse las posibilidades reales, esto es que en el sitio a donde se desea retornar o reubicar se tengan redes sociales, un sitio a donde llegar, posibilidades de generación de ingreso, además de las condiciones personales, como la edad, estado de salud, nivel educativo, etc.

Por otra parte, hay un avance conceptual de consideración, ya que con el nuevo protocolo de Retornos y las Reubicaciones, se pretende enmarcar la política pública en el marco de soluciones duraderas de la ONU, y alentar el componente de la integración local, dentro de dicha política.

Esto es importante, porque precisamente el marco de soluciones duraderas propuesto y que se pretende adaptar al programa para los retornos y las reubicaciones, busca entre otras, contribuir a la superación de la pobreza y de la situación de vulnerabilidad, lo cual implica que las condiciones de dignidad sean acordes con respecto al deseo de retornarse o reubicarse, es decir que al momento de los sujetos de acompañamiento expresar su deseo de retornar y/o reubicarse, dichas condiciones de dignidad ya deben haber sido comprobadas y esto se da desde el momento mismo de la aplicación de la entrevista a profundidad, que sin dudas, garantiza que dichas condiciones sean comprobadas en el momento oportuno, y de esta forma evitar que se dé un acompañamiento en el que dichas condiciones no estén garantizadas, llevando a cabo una contradicción.

Se ha identificado que hay una población víctima de desplazamiento muy representativa, que está retornada o reubicada sin acompañamiento, o que lo ha solicitado y ha sido infructuoso por las condiciones de seguridad, o por las problemáticas propias del conflicto, que deben ser sujetos de integración local, lo que comprende un reconocimiento por parte, especialmente de las entidades territoriales, que tienen una población asentada en su territorio por más de 5, 10, 15 y hasta 20 años, y deben ser considerados como integrados locales.

Es de resaltarse que, para las personas sujetos de integración local, las condiciones de dignidad para el acompañamiento, en ocasiones son de difícil comprobación, esto en concordancia, con las dificultades propias para la identificación, caracterización y georreferenciación de los no acompañados. Como se ha expresado en diferentes oportunidades, muchos de los sujetos de integración local son las personas que se encuentran viviendo en los asentamientos informales o que permanecen en el espacio público, lo que hace que sus condiciones de dignidad se entiendan como no satisfechas.

## **B. Presupuesto específico y sectorial destinado para el componente de retorno y reubicación – Vigencia 2017**

Es importante tener en cuenta que las demanda para el acompañamiento al retorno y la reubicación es alrededor del 83% de las víctimas del RUV, esto en consideración a que esta cifra son las personas que son víctimas de desplazamiento

forzado, por otra parte, el presupuesto total destinado para los procesos de retornos y reubicaciones es de \$ 18.000.000.000.

Así las cosas, se tiene que las demandas superan en mucho el presupuesto destinado, pese a lo anterior prevé la destinación de estos recursos en lo que tiene que ver directamente con la atención a las víctimas, es decir con el acompañamiento como tal.

Para prever el apoyo para la realización de las actividades encaminadas a la implementación de los esquemas especiales de acompañamiento a los hogares víctimas retornadas y reubicadas, focalizados en el componente de generación de ingresos, de conformidad con las especificaciones técnicas, se tiene un presupuesto de \$ 3.600.000.000, con esto se acompañó a 742 víctimas, durante el último año.

Para la prestación de servicios para apoyar la organización, administración y producción de las jornadas o acciones para la implementación de medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con los requerimientos técnicos, se destinaron \$ 1.193.749.897.

Para contratar el apoyo logístico para adquirir, entregar y suministrar materiales para la construcción y adecuación de infraestructura para la reparación, se destinaron \$ 1.600.000.000.

Para contratar el apoyo logístico para adquirir, entregar y suministrar materiales para la construcción y adecuación de infraestructura para la reparación, se destinaron \$ 434.021.276.

Para aunar esfuerzos técnicos y financieros con entidades territoriales para la operación de los componentes de la política de retornos y reubicaciones de generación de ingresos, disminución de carencias habitacionales y obras de desarrollo local que contribuyan a una solución duradera del retorno y reubicación de la población desplazada residente en la respectiva EET, se destinaron \$ 4.209.560.000.

Para contratar el apoyo para la realización de las actividades encaminadas a la implementación de los esquemas especiales de acompañamiento a los hogares víctimas retornadas y reubicadas, focalizados en el componente de generación de ingresos, de conformidad con las especificaciones técnica, se destinaron \$750.000.000

Para el transporte y traslado de enseres de las víctimas retornadas o reubicadas se destinaron \$ 1.839.440.250 con lo que se acompañaron a 1500 víctimas.

**C. Cómo se han aplicado los principios de complementariedad y subsidiariedad, para asistir a las entidades territoriales con capacidades financieras limitadas**

El fortalecimiento del proceso de territorialización del proceso de retornos y reubicaciones, que también es mandato del Acuerdo Final para la Paz, y resultado de las observaciones de la Corte Constitucional en sus autos de seguimiento a este componente de política pública; ha materializado su apuesta por trabajar bajo el principio de la corresponsabilidad y subsidiariedad en la construcción conceptual y metodológica de un mecanismo de cofinanciación por oferta para ejecutar con liderazgo local acciones de acompañamiento comunitario a los procesos de Retornos y Reubicaciones, que ha contado con la asistencia técnica de la Organización Internacional de Migraciones y que en su pilotaje del 2018, ha logrado invitar a un total de 25 entidades territoriales a participar de esta iniciativa, logrando la presentación de 8 propuestas que actualmente cursan su evaluación de viabilidad.

#### **D. Presupuesto vs magnitud de los compromisos adquiridos y las expectativas generadas mediante la formulación de los planes de retornos y reubicaciones**

Frente a la información presupuestal, se continúan presentando avances con el objetivo de lograr identificar los recursos que se destinan para la garantía de derechos a los desplazados en general, bajo sistemas específicos como el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP, el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI y el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF.

Ahora bien, aún existen retos en relación con la identificación presupuestal para este derecho, por una parte, la información con la que se cuenta actualmente no permite reflejar específicamente un presupuesto que atienda las inversiones en el marco de una solicitud de acompañamiento en un proceso de retornos y/o reubicaciones. Asimismo, los procesos de retornos o reubicaciones implican la focalización transversal de oferta de las entidades del SNARIV, en donde un proyecto puede estar asociado en el SUIFP con un derecho en particular, aunque en realidad puede estar igualmente contribuyendo a otros derechos como retorno o reubicación (por un criterio de focalización).

Esto sucede en general con los proyectos destinados a vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, los cuales se catalogan en los derechos correspondientes a vivienda digna, generación de ingresos y reparación en la mayoría de los casos, aunque la asignación de oferta puede ser para un hogar retornado o reubicado y contribuya directamente con la sostenibilidad de este derecho. Entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Cultura y la Superintendencia de Notariado y Registro, han programado y realizado inversiones bajo estos componentes.

De ahí la complejidad que implica determinar el presupuesto específico para estos procesos, puesto que su implementación conlleva la suma y articulación de diversos esfuerzos institucionales y requiere de un análisis específico para atar el

presupuesto que se invierte ante una solicitud de acompañamiento en un proceso de este tipo.

Así entonces y con las precisiones realizadas previamente, encontramos los siguientes proyectos de inversión que cuentan con recursos específicos para retornos y reubicaciones:

*Tabla 8. Proyectos de inversión con acciones en retornos y reubicaciones Cifras en Millones de Pesos Corrientes*

ENTIDAD	PROYECTO	2017	EJECUCIÓN (%)	2018
Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social	Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional	119.417	88%	121.249
Unidad De Atención y Reparación Integral A Las Víctimas	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	15.128	81%	18.000
		<b>134.545</b>		<b>139.249</b>

Fuente: SIIF Corte 2017 diciembre 31 – Corte 2018 marzo 31.  
Ejecución: Obligado / Apropiación Final

## 2.2.1.2 El acompañamiento, la atención y el seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones

### A. Retornos y reubicaciones acompañadas

Con corte al mes de diciembre del año 2017, se reportó un total de 70.000 hogares víctimas de desplazamiento forzado, acompañados en su proceso de retorno o reubicación.

Lo anterior, en el marco de la ruta integral, entendida esta como una estrategia de orientación permanente, de caracterización y de gestión de oferta para la población víctima, facilitando su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente.

Se resalta que los 70.000 hogares acompañados reportados, tiene como fuente de información la base de datos descargada de la herramienta MAARIV, y estos hogares cuentan con acta de voluntariedad firmada, que a la fecha es la forma de comprobar el acompañamiento.

**i) Razones por las cuales no se lleva a cabo el acompañamiento de la totalidad de personas que lo solicita**

En relación con aquellos que no han recibido acompañamiento, es preciso realizar las siguientes aclaraciones en cuanto a que en los casos que no se logra llevar a cabo el acompañamiento de la totalidad de las personas que lo solicitan, obedece principalmente a que no se garantiza el cumplimiento del principio de seguridad por parte de las autoridades competentes para este fin. Esto, como consecuencia, de la reconfiguración territorial y el cambio en la dinámica del conflicto en los territorios, generado por la guerrilla del ELN, las disidencias de las FARC y los intereses por el narcotráfico, lo que conlleva a nuevos desplazamientos o a la imposibilidad del retorno y/o la reubicación.

Por otra parte, están las dificultades para el cumplimiento de las condiciones de dignidad necesarias para llevar a buen término el proceso de retorno o reubicación.

Las personas que no logran el acompañamiento, pese a haber manifestado su deseo de retornar o reubicarse, no lo logran por razones ajenas a la Unidad para las Víctimas, que no puede actuar si no se da el cumplimiento de los principios para ello. Se considera que estas dificultades a la vez son las que generan que las personas se retornen o se reubiquen sin acompañamiento y que su identificación, y georreferenciación sea una de las mayores dificultades que ha tenido que enfrentar la política pública para el retorno y las reubicaciones.

Igualmente se reitera, que no basta con que la persona exprese su voluntad para retornar o reubicarse, sino que deben existir unas condiciones para que comience el proceso de acompañamiento de manera exitosa, esto es, que la persona o familia, cuente con un sitio a donde llegar, con redes sociales o de apoyo en el sitio de recepción y con posibilidades reales de generación de ingresos, ya que para la Unidad para las Víctimas no es posible empezar un proceso de acompañamiento para un retorno o una reubicación sin estas condiciones mínimas de dignidad y posibilidades de supervivencia adecuadas.

Por otra parte, se venía presentando una situación que viene siendo corregida por la Unidad para las Víctimas, referida a la falta de la claridad acerca de que el acta de voluntariedad en realidad expresara bien el deseo de retornarse o reubicarse, toda vez que, se ha advertido que en algunos casos, las víctimas diligenciaban dicha acta como un requisito para acceder a la indemnización, y no realmente como parte de un deseo efectivo y consciente de querer hacerlo, y sobre todo entendiendo de manera concreta en qué consiste el acompañamiento para el retorno o la reubicación.



## ii) Acciones se han desarrollado para aumentar el número de acompañados en el proceso de retorno y reubicación

Con el fin de aumentar el número de víctimas acompañados en el proceso de retorno y reubicación, la Unidad para las Víctimas ha implementado o desarrollado una serie de acciones, como las siguientes:

La acción más relevante reside en el avance conceptual que se ha venido mencionando y que se pretende concretar en el nuevo protocolo para los retornos y las reubicaciones.

En este sentido, se resalta la clarificación acerca de qué comprende el acompañamiento por parte de la Unidad para las Víctimas, además del avance en pretender vincular de manera más directa a las entidades territoriales, bajo los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad, no solo en la política pública, sino en conceptos específicos como el de la integración local.

En el mismo sentido, puede afirmarse que la pretensión de que las entidades territoriales se involucren de forma más contundente con la política pública de retornos y reubicaciones, debe generar que el número de acompañados sea mayor, esto en el entendido de que muchos de los casos que se consideran como no acompañados, serían sujetos de integración local, es así que desde la generalidad de la política pública esto habría de verse como una acción que generará un aumento en el número de acompañados, ya que efectivamente la integración local es una forma de acompañamiento.

Por otra parte, según lo informado por la coordinación operativa del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, en el marco de la Mesa de Seguridad para los Retornos y Reubicaciones, durante el año 2017 se avanzó en la consolidación de un lineamiento técnico para el fortalecimiento del "*Principio de seguridad en Procesos de Retornos y Reubicaciones*" con el propósito de presentar mecanismos y estrategias de intervención sustentados en lineamientos conceptuales y operativos claramente definidos, que permitan la materialización de procesos de retorno o reubicación sostenibles en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

En este sentido, la Secretaría Técnica del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición en cabeza de Ministerio del Interior, consolidó la versión final del lineamiento, el cual ha sido socializado en diferentes espacios, como:

- Jornada de fortalecimiento a secretarías técnicas de los subcomités departamentales 16 y 17 de noviembre de 2017<sup>130</sup>.

<sup>130</sup> fortalecimiento a secretarías técnicas de los subcomités consultar en la siguiente página web (vía internet): [https://unidadvictimas-my.sharepoint.com/:f/g/personal/edith\\_rojas\\_unidadvictimas\\_gov\\_co/Erj58k\\_9XhhAmJczjoVsDLwBWcmi4XBH\\_Ns3keg9MXmtA0Q?e=sqc6Px](https://unidadvictimas-my.sharepoint.com/:f/g/personal/edith_rojas_unidadvictimas_gov_co/Erj58k_9XhhAmJczjoVsDLwBWcmi4XBH_Ns3keg9MXmtA0Q?e=sqc6Px)

- Sesión técnica final del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición el 12 de diciembre de 2017<sup>131</sup>.

Adicionalmente, los lineamientos enviados por el Ministerio del Interior a la Unidad para las Víctimas en 2017 fueron puestos en conocimiento de las secretarías técnicas de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición a nivel territorial.

### **iii) Acciones que se han desarrollado para contrarrestar las vulnerabilidades causadas por el no acompañamiento de los procesos de retorno y reubicación**

Como se mencionó, las razones para no llevar a cabo el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación son ajenas a la Unidad para las Víctimas, no sin desconocer que las personas que no obtienen dicho acompañamiento pueden ser las que están en mayores condiciones de vulnerabilidad, como fue identificado en las dificultades para la identificación, caracterización y georreferenciación que se ha pretendido realizar, para dar cumplimiento a la orden 34 del auto 373 de 2016.

Así las cosas, y atendiendo a la lógica de que las personas no acompañadas se han retornado o reubicado pese a que no se da el cumplimiento de los principios para este fin, se ha entendido que esas personas están reubicadas o retornadas, generalmente en los asentamientos precarios o peor aún, son habitantes de calle.

Para lo anterior, la iniciativa de generar mayor compromiso por parte de las entidades territoriales, debe ser una realidad a partir de la vigencia del nuevo protocolo para los retornos y las reubicaciones, esto atendiendo a que el componente de integración local debe ser fortalecido y que esto es acorde con el marco de soluciones duraderas que sustenta el protocolo, y que la Corte Constitucional ha reconocido como un marco anhelado para la política pública.

Es de señalar que el protocolo para los retornos y las reubicaciones en ese sentido marca una ruta para que, desde la Unidad para las Víctimas, no solo para el tema de la integración local, sino para los retornos y las reubicaciones como tal, se otorgue una asistencia técnica a las entidades territoriales que lo necesiten y soliciten, para realizar asertivamente los mencionados procesos.

---

<sup>131</sup> Anexo No 1 del presente capítulo: "Acta Sesión Técnica de Subcomité De Prevención, Protección y Garantías de no Repetición de 12 de diciembre de 2017".

#### **iv) Coordinación interinstitucional para la estabilización socioeconómica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento**

La Unidad para las Víctimas cuenta con la Resolución No. 1126 de 2015,<sup>132</sup> por medio de la cual se adoptan una serie de criterios técnicos para la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado.<sup>133</sup>

Desde la Unidad para las Víctimas, se tiene contacto permanente con las diferentes entidades del Gobierno Nacional que participan en la política pública de desplazamiento forzado, para que dentro de sus competencias actúen articuladamente, en ese sentido, se realizan reuniones con la Agencia Nacional de Tierras, con Prosperidad Social y con las diferentes agencias encargadas de aplicar la política pública pactada en el Acuerdo final para la Paz con las FARC.

En este sentido, de acuerdo al ritmo que se ha dado desde el Gobierno Nacional a la implementación del Acuerdo se ha tenido en cuenta en las articulaciones, las competencias de las diferentes entidades, es importante resaltar que con respecto a lo desarrollado por el Decreto 902 de 2017, especialmente en lo que tiene que ver a la formalización de la tierra, se está a la espera de las definiciones de la Corte Constitucional sobre el tema, en particular para las priorizaciones que se han propuesto para la población víctima y la aplicación del catastro multipropósito.

Debe recordarse, que dentro de la política pública para los retornos y las reubicaciones de la población víctima de desplazamiento forzado hay participación de la Unidad de Restitución de Tierras y que dicha entidad tiene autonomía administrativa, en ese sentido, la participación por parte de esta Unidad responde al cumplimiento de las sentencias proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

#### **B. La oferta institucional para garantizar la estabilización socioeconómica definitiva**

A partir de los artículos 163 y 164 de la Ley 1448 de 2011, se creó el órgano de dirección, coordinación y ejecución de la política pública en materia de asistencia, atención y reparación a las víctimas.

El artículo 164 de la referida ley, detalla la conformación del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, dando cuenta de sus integrantes y afirmado en su parágrafo 1º, que: *“la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas será ejercida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*.

<sup>132</sup> Anexo No. 2 del presente capítulo: “Resolución No 1126 de 2015”.

<sup>133</sup> Resolución No. 1126 de 2015, en su Anexo Técnico denominado “Criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado”, el cual hace parte integral de la Resolución.

Por su parte, el Decreto 1084 de 2015, en su artículo 2.2.8.1.3 definió las funciones de la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo, que le corresponden a la Unidad para las Víctimas.

Igualmente, el artículo 2.2.8.1.4 definió la conformación de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y el decreto mencionado definió las responsabilidades de dichos Subcomités a la vez que las funciones de las Secretarías Técnicas de dichos Subcomités Técnicos.

Es en ese sentido, se coordina y dispone de la oferta sectorial del nivel nacional y local, es decir en los espacios mencionados y bajo el amparo de la Ley 1448 de 2014 y el Decreto 1084 de 2015, que precisamente definió las capacidades, competencias y funciones de dichos escenarios.

El proceso de coordinación interinstitucional gestado en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT es fundamental para garantizar el acceso efectivo de los hogares o individuos retornados o reubicados a la oferta institucional, razón por la cual, en este escenario se deberán establecer las directrices y condiciones generales de atención integral, determinando claramente objetivos, líneas de acción, estrategias de intervención, integración en los planes de acción de cada entidad, recursos destinados y estructura operativa y los instrumentos de seguimiento y evaluación. En este sentido, las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas, promueven la convocatoria del CTJT mensualmente con el propósito de establecer los compromisos por entidad y los avances en la gestión.

Desde la parte operativa, podemos exponer un caso exitoso en el que se evidencia la coordinación a nivel nacional y local, como lo es el retorno Embera Bogotá-Bagadó-Resguardo Alto Andágueda.

De acuerdo con la solicitud de retorno realizada por 87 hogares - 352 personas Embera Katio en situación de desplazamiento asentadas en la ciudad de Bogotá, en el marco de las instancias de coordinación se dio inicio al siguiente proceso:

- Caracterización de la población que se encuentra en Bogotá.
- Espacios de coordinación con el Distrito.
- Espacios interinstitucionales.

A partir de estos espacios, la Unidad para las Víctimas estableció que la pertinencia de la organización del retorno se debe concertar y coordinar desde las Direcciones Territoriales, por lo tanto, se menciona todo lo actuado desde el inicio del proceso:

**i) Espacios de acercamiento con la Gran Nación Embera:**

- Enero 27 y 28 de 2018: Conocer el estado de cada una de las comunidades de la población Embera, ubicada en cascos urbanos en todo el territorio nacional, a fin de construir planes de retorno y reubicación que fortalezcan tanto a la comunidad como a las autoridades
- 15 y 16 de febrero 2018: Definir una ruta de retorno, reubicaciones y reparaciones con comunidades del pueblo Embera desde la revisión y actualización de los compromisos con las instituciones nacionales y las autoridades indígenas.
- 28 de febrero al 1 de marzo de 2018: Revisar conjuntamente la ruta de Retornos, Reubicaciones y Reparaciones con las comunidades indígenas del departamento del Chocó desde la revisión y actualización de los compromisos con las instituciones nacionales y las autoridades indígenas.
- 5 y 6 de marzo de 2018: Revisar conjuntamente la ruta de retornos, reubicaciones y reparaciones con las comunidades indígenas del departamento de Risaralda desde la revisión y actualización de los compromisos con las instituciones nacionales y las autoridades indígenas

**ii) Espacios de acercamiento con líderes y familias Embera en Bogotá**

- 05 de mayo de 2018: Jornada de trabajo con los líderes Embera desplazados residentes en los paga diarios de Bogotá (sensibilización y cartografía recorrido al territorio con miras al retorno) y concertación de jornadas de caracterización: Durante la semana del 16 al 22 de mayo se realizaron las jornadas de caracterización de la población Embera ubicada en paga diarios y albergue, con el apoyo y acompañamiento de Alta Consejería para las Víctimas, la Paz y la Reconciliación y la Unidad para las Víctimas, en las instalaciones de la Casa Indígena y el alojamiento.

**iii) Espacios de acercamiento inter institucionales:**

- Reuniones semanales para preparación al retorno con Alta Consejería y Secretaria de Gobierno de Bogotá.
- 23 de mayo de 2018: primer espacio de acercamiento inter institucional.
- 13 al 15 de junio de 2018: reuniones sectoriales.

**iv) Resultados de reuniones interinstitucionales:****c. Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Educación Nacional:**

Se les dio a conocer el número de familias y personas a retornar al Alto Andágueda, solicitando la intervención de los Ministerios en temas de aseguramiento (cruces para identificar estado de afiliación y EPS en la que están adscritos), infraestructura en el territorio para la atención con implementos y profesionales y atención en IPS



en Bagadó, en lo referente a educación se solicitó lo referente a infraestructura escolar, cupos escolares inmediatos, nombramiento de profesores y dotación. En razón a que estos dos componentes están descentralizados, los Ministerios señalaron que estas responsabilidades se encuentran en las secretarías de salud, de educación del departamento y del municipio de Bagadó, quienes son los llamados a presentar a los Ministerios los proyectos que se requieran para cubrir las necesidades de la comunidad retornada.

**d. ICBF, Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:**

Con la dinámica anterior, se solicitó la vinculación de las familias retornadas a los programas dirigidos a las comunidades indígenas en resguardos.

Las instituciones informaron que la atención y vinculación a programas se da una vez las familias ya se encuentren habitando el territorio.

**e. Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional:**

Al Ministerio del Interior se le solicitó la articulación de las familias retornadas al plan salvaguarda. Por su parte, al Ministerio de Defensa Nacional se le solicitó lo referente a la seguridad de las comunidades donde van a retornar.

El Ministerio del Interior quedó con el compromiso de llevar a cabo una reunión en relación con el plan de salvaguarda.

**v) Propuesta de reuniones en territorio:**

Como resultado de las reuniones inter institucionales, se concluyó que los compromisos de atención a las familias retornadas en territorio se deben coordinar con los entes territoriales. Para esto, será importante que las Direcciones Territoriales continúe con el proceso y se puedan establecer reuniones temáticas de acuerdo con las necesidades de las familias con el departamento, el municipio y las autoridades del resguardo: Visitas de verificación de la situación de las comunidades receptoras y solicitud de reuniones de los CJT departamental y municipal.

**f. Acciones que se han desarrollado para lograr que la oferta sectorial destinada para la atención de los procesos de retornos y reubicación sea coordinada y articulada**

Al igual que con el apartado anterior, la Unidad para las Víctimas actúa dentro del marco del comité ejecutivo creado bajo la Ley 1448 de 2011 en sus artículos 164 y 165, así como en las Secretarías Técnicas de los subcomités Técnicos del SNARIV.

Por otra parte, para llevar a buen término el acompañamiento en el proceso de retornos y reubicaciones, se llevan a cabo los CTJT, en los cuales se da viabilidad o no, al concepto de seguridad, y de esta forma se garantiza el cumplimiento de este principio.

En los mencionados Comités, se ha realizado una articulación entre la fuerza pública, los enlaces municipales de víctimas, los entes de control y la Unidad para las Víctimas.

Por otra parte, la Unidad para las Víctimas en aplicación de los principios de la Ley 1448 de 2011, especialmente en cumplimiento del principio de colaboración armónica, se reúne periódicamente con las entidades que conjuntamente trabajan en pro de la política pública, en este sentido, se dispone de la capacidad suficiente para dar cumplimiento a requerimientos, particularmente los establecidos en los fallos de restitución de tierras.

Igualmente se vienen articulando acciones con la Agencia Nacional de Tierras, para facilitar la formalización y adjudicación de tierras, específicamente para comunidades que puedan ser objeto de dichas medidas, propendiendo porque dicha entidad en desarrollo de sus competencias tenga algunas priorizaciones para con la población víctima de desplazamiento forzado, que pretende ser retornada o reubicada.

Para ello, la Unidad para las Víctimas tendrá en cuenta la implementación del Acuerdo de Paz y los cambios y complementos en la política pública que se esperan, específicamente aquellos encargados de desarrollar la política de adjudicación y formalización de tierras y su articulación con la política para los retornos y las reubicaciones.

#### **g. Acciones de enfoque diferencial en el acompañamiento de los procesos de retornos y reubicación**

En los procesos de retornos y reubicación, se destacan las acciones realizadas a favor de las comunidades indígenas desplazadas, pese a todas las dificultades que se presentan, de las cuales es preciso indicar las siguientes:

En el año 2017, se llevaron a cabo las siguientes acciones frente a las 6 solicitudes que existen y que fueron relacionadas en el corte de diciembre de 2017.

A continuación, se relacionan los casos:

- **Caso Barranco Ceiba - Pueblo Jiw:** Se llevó a cabo reunión con la Defensoría del Pueblo (regional) y representantes de las familias desplazadas Jiw de Casa Indígena, en la cual se explicó la situación de orden público que impide avanzar en el protocolo de retorno y reubicación. Se realizaron Comités Municipales de Justicia Transicional con representantes del pueblo JIW y entidades del SNARIV.

Se llevó a cabo el Subcomité de Reparación Integral para definir el apoyo inmediato para la comunidad JIW.

- **Caso Comunidad Uitoto - Ferreira:** Se realizaron mesas de trabajo interinstitucionales en el marco de los subcomités de Retornos y Reubicaciones para el caso de la comunidad Uitoto.
- **Caso pueblo wayuu nuevo espinal:** Se realizó Comité Territorial de Justicia Transicional el 18 de diciembre de 2017 donde se socializó y aprobó el plan retorno y los ajustes a la matriz del plan retorno.
- **Caso Kankuamos:** Se realizó el cruce del censo de familias con la Red Nacional de Información, en virtud de la Sentencia 01 de abril de 2016 por el Tribunal de Cartagena.
- **Caso Pueblo Yukpa:** Se realizaron reuniones preparatorias con la Defensoría del Pueblo y la Unidad para las Víctimas para el alistamiento del proceso de retorno en el marco de las sentencias de restitución de derechos territoriales.
- **Caso Embera de la ciudad de Medellín al Resguardo Alto Andágueda:** Se realizó una jornada institucional entre el 13 y 14 de septiembre de 2017, en la cual se hizo seguimiento al proceso de los Arades contemplados en el plan de retorno.

Las acciones que se realizan dentro del proceso de seguimiento se dan bajo un enfoque de derechos, toda vez que precisamente lo que pretende la política pública de retorno y reubicación es lograr que el acompañamiento efectivo para acceder a los derechos.

En ese sentido y buscando cada vez que las actuaciones sean bajo dicho enfoque, se tiene el avance conceptual de que la política pública se adapte al marco de soluciones duraderas planteado por la ONU en el 2010.

Por otro lado, en la implementación de la política pública de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado, se lograron identificar dos problemáticas con relación al retorno o la reubicación:

La primera alude a la ineficaz e ineficiente prestación de bienes y servicios por parte de los entes territoriales en los procesos de Retorno y Reubicación, lo que se constituye en la principal barrera de acceso al derecho al retorno o reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado.

La segunda problemática es el bajo, y en algunos casos nulo, goce efectivo de los 14 derechos que deben garantizar los Planes de Retornos y Reubicaciones a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado.

De ambas problemáticas -identificadas tanto por la Corte en el seguimiento a la sentencia T-25 de 2004 como por las evaluaciones realizadas a la política de retornos y reubicaciones- se desprende la hipótesis que la gestión de los Planes de Retornos y Reubicaciones por parte de los entes territoriales y las entidades a nivel nacional no ha impactado positivamente en el mejoramiento de calidad de vida de la población retornada o reubicada.

Así, se configuran dos acciones que son indispensable para lograr su superación: la asistencia técnica como indicador de fortalecimiento institucional y el de acompañamiento como indicador de calidad de vida, determinándose como acciones centrales para el abordaje de las problemáticas:

La asistencia técnica genera capacidades instaladas en la gestión pública de la Nación al Territorio a través de un modelo de acompañamiento y asistencia técnica, con lo cual se fortalecería la capacidad de respuesta institucional a la problemática.

El acompañamiento es un proceso que se da a través de las rutas, fases y componentes que facilitan el acceso a los derechos de la población, con lo cual mejoraría su calidad de vida.

**vi) Insumos de los planes de retornos y reubicaciones para caracterizar las necesidades de la población retornada y reubicada, así como el soporte de su asignación presupuestal específica a nivel nacional y territorial**

Para adelantar la caracterización de las necesidades de la población retornada y reubicada, se cuenta con el formato de población retornada y reubicada y las matrices para la construcción del plan de retornos y reubicaciones, dichas matrices permiten realizar un diagnóstico de las necesidades de la población.

Por otra parte, la *estrategia de corresponsabilidad* es un modelo de gestión pública para articular la planeación, la ejecución y el seguimiento de la política pública para las víctimas del conflicto armado.

La estrategia define las reglas y procedimientos para implementar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en el ejercicio de las competencias de las entidades de los distintos niveles de gobierno que conforman el SNARIV, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Ahora, los PAT permiten reflejar las necesidades de la población víctima y las situaciones problemáticas de las entidades territoriales, así como las acciones que ejecutarán para resolver esta problemática y evidenciar cuál es la capacidad del municipio administrativa, técnica y presupuestal frente a la misma.

Por ello, materializan la planificación, implementación y evaluación de la política pública en los departamentos, distritos y municipios, y, coadyuvan en la puesta en marcha de la Estrategia de Corresponsabilidad.

En el marco de dicha Estrategia, se creó el *Tablero PAT* instrumento mediante el cual se identifican las necesidades de la población y los compromisos de los tres (3) niveles de gobierno. En este sentido, es fundamental la articulación con la estrategia de corresponsabilidad porque en el instrumento mencionado se encuentra la demanda y la oferta y las brechas para lograr asistir a la población desplazada por la violencia.

Adicionalmente, la mencionada Estrategia señala que las *alianzas estratégicas* serán un mecanismo de coordinación vertical u horizontal a través del cual se pueden fortalecer las capacidades y generar las sinergias para atender a la población y de esta manera cumplir juntamente con las competencias en materia de víctimas.

El nuevo protocolo para los retornos y las reubicaciones comprende una Caracterización de los Sujetos de Acompañamiento a la Población Víctima de Desplazamiento Forzado, según el siguiente alcance:

Se aplica para establecer las necesidades específicas en los cinco componentes del retorno o la reubicación e integración local, dicho establecimiento de las necesidades se realiza una vez los individuos, los hogares o las comunidades han expresado el interés de acompañamiento hacia una solución duradera al desplazamiento forzado, a través del retorno o la reubicación e integración local.

Con las necesidades y la oferta identificadas en los componentes del retorno y la reubicación, se procede a planear la gestión de soluciones duraderas al desplazamiento forzado de los sujetos del modelo, su respectiva aprobación en un Comité Territorial de Justicia Transicional y en la implementación de la política desde el nivel territorial.

Estos planes de retorno y reubicación son documentos que simulan las condiciones de producción de bienes y servicios que generan las condicionantes para el retorno y las acciones de apoyo a proyectos de reubicación, mediante las cuales en su ejecución la Unidad para las Víctimas en coordinación con las demás autoridades involucradas en el proceso de atención, asistencia y reparación a las víctimas, garantiza - *acompañando a individuos- hogares y comunidades y asistiendo técnicamente en sus dos líneas de acción (cofinanciación por oferta o demanda) a las Entidades Territoriales-* 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 de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social.



Vale la pena resaltar que en las responsabilidades institucionales, la Unidad para las Víctimas coordinará y articulará el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retornos y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del SNARIV.<sup>134</sup>

**vii) Articulación o el tránsito a la oferta sectorial destinada a la estabilización socioeconómica en materia de vivienda y generación de ingresos en los Esquemas Especiales de Acompañamiento (FEST, EEA y EEEAI)**

La articulación para llevar a buen término el tránsito a la oferta sectorial, en materia de vivienda y generación de ingresos, se da de forma directa con el Departamento de Prosperidad Social.

Para ello, desde la Unidad para las Víctimas, se envía al Departamento de Prosperidad Social la relación (base de datos) de las víctimas acompañadas efectivamente.

A partir de allí, desde el Departamento de Prosperidad Social se invita a la convocatoria que se tenga a nivel local.

Lo que se ha buscado, y a partir del avance conceptual que se viene proponiendo, específicamente con la construcción del nuevo protocolo, para este programa, es que exista una mayor participación de los entes territoriales, llámense municipios, corregimientos o departamentos, y teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

En ese sentido, lo que se viene proponiendo es un nuevo universo de sujetos de acompañamiento, dentro del cual hay un componente importante, que es la integración local. Dentro de este componente, lo que se pretende es no solo una mayor apropiación presupuestal desde los entes territoriales, sino que su capacidad técnica sea adecuada.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, es decir, para que las entidades territoriales aumenten su capacidad técnica frente a la asistencia y acompañamiento a las víctimas sujetos de retorno y/o reubicación se pretende que sean los municipios los que soliciten acompañamiento para esta asistencia técnica.

Igualmente, se vienen adelantando convenios interadministrativos con diferentes entidades territoriales, esto da muestra de la aplicación de los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

---

<sup>134</sup> Las autoridades del SNARIV deberán brindar su oferta institucional en el lugar de retorno o reubicación según el Artículo 2.2.6.5.8.6 Decreto 1084 de 2015.

### **C. La oferta sectorial destinada a la atención de los procesos de retornos y reubicaciones**

La articulación desarrollada entre la Dirección de Gestión Interinstitucional y la Dirección de Reparación de la Unidad para las Víctimas permite que en las jornadas de asistencia técnica, que se desarrollan con los municipios anualmente, se brinden los escenarios de dialogo para que la implementación de los planes de retorno o reubicación se viabilicen mediante la asignación presupuestal y determinación de prioridad que se decide en el marco del diseño y ejecución de los planes de acción territorial, que determina la inclusión de la atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado en las líneas de inclusión social dadas por los planes de desarrollo locales y nacional; lo anterior encuentra su herramienta de mayor aporte en el seguimiento en el tablero PAT, que continua avanzando en la interoperabilidad con las demás herramientas de consulta y acceso a oferta usadas por las diferentes entidades del SNARIV.

A continuación, se presentan las diferentes rutas para el acompañamiento:

#### **i) Ruta de acompañamiento de retorno o reubicación para los sujetos individuales – hogares**

Se desarrolla a través de las fases del acompañamiento a individuos- hogares de la siguiente manera:

#### **h. Caracterización individual y a hogares en los cinco componentes de acompañamiento al retorno o la reubicación:**

Se realiza en el canal presencial de la Unidad (Centros Regional de Atención y Reparación a Víctimas) a través del enlace de reparación integral o del enlace territorial de retornos y reubicaciones de la Unidad para las Víctimas o del Enlace de Víctimas de la entidad territorial, quienes aplican la *entrevista a profundidad* que analizará la necesidad en los cinco componentes del retorno o la reubicación e integración local, una vez la persona, los hogares o las comunidades, ha solicitado el retorno o la reubicación y se han verificado las condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad.

La suscripción de la entrevista a profundidad por parte de víctima se entenderá como la satisfacción del principio de voluntariedad, validación de seguridad para el retorno o la reubicación individual y hogares: Las condiciones de seguridad para el retorno o la reubicación se verificarán de acuerdo el sistema de información.

Identificación de oferta para individuos y hogares en los componentes del acompañamiento al retorno o la reubicación:

Los enlaces territoriales del grupo de retorno y reubicaciones revisan el SIGO, que es el sistema donde se aloja la oferta para todas las entidades del SNARIV para

cada uno de los casos en acompañamiento con el fin de establecer la oferta disponible en los componentes de Retorno y Reubicación.

#### **i. Planes de retorno o reubicación individual o familiar:**

Los Planes de Retorno o Reubicación individual o familiar constan de tres momentos (formulación, aprobación e implementación) que se desarrollan a continuación:

1. Se formulan con la persona o familia que solicitó el acompañamiento en el canal presencial por el enlace de reparación integral o por el enlace territorial del grupo de retornos y reubicaciones o por el enlace de víctimas de la entidad territorial en el *formato de Planes de acompañamiento al retorno o la reubicación a individuos-hogares* que señala las necesidades, la oferta, la acciones, tiempos y responsables de la gestión de los componentes del retorno o la reubicación que contribuyen a una solución duradera al desplazamiento forzado.
2. Segundo momento se aprueban los Planes de Retorno y Reubicación según sujeto y alcance en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y los mismos pueden ser presentados por la entidad territorial en coordinación y concertación con la Unidad para las Víctimas a nivel técnico en términos de calidad de la recolección y análisis de la información.
3. Se implementan por parte de los entes territoriales y la Unidad para las víctimas con la participación del sujeto de acompañamiento.

#### **j. Apoyo para el transporte de personas y enseres Individuos-Hogares:**

De acuerdo con el artículo 2.2.6.5.8.9, del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, la Unidad de Víctimas otorga apoyo para el Transporte y traslado de personas y/o gastos de viaje por cada núcleo familiar se otorgará un apoyo económico cuyo monto máximo equivale a cero punto cinco (0.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago y para Transporte de enseres: Por cada núcleo familiar se otorgará un apoyo económico cuyo monto máximo será de un (1) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago.

El apoyo se otorga por una sola vez, de acuerdo con los resultados de la caracterización y por lo tanto de la viabilidad del retorno o la reubicación.

#### **k. Ayuda humanitaria al retorno o la reubicación**

Una vez la persona/hogar se traslada al territorio elegido para hacer efectivo su derecho al retorno o la reubicación, recibirá ayuda humanitaria de emergencia hasta por dos veces en el mismo año, con el fin de contribuir a su arraigo apoyando los componentes de subsistencia mínima establecidos en la ayuda humanitaria de emergencia.

La tasación del valor a entregar se determinará de acuerdo con el procedimiento establecido por la Unidad para las Víctimas.

#### **I. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación a los Planes de Retorno o la Reubicación individual y sus hogares:**

Se brinda la asistencia técnica en clave de generación de conocimiento y calidad y se realiza cada tres meses (cuatro veces al año) en el *instrumento de monitoreo y seguimiento al Plan de Retorno o reubicación individual o familiar*, previa concertación con la persona o la familia, en la formulación del Plan, de las fechas en las que se hará seguimiento al Plan.

En cada una de las sesiones de seguimiento se aplicará el *instrumento de medición de integración local* que permitirá establecer el estado de goce del derecho al retorno o la reubicación y, por lo tanto, el avance en la implementación del plan y del momento en que una persona o familia concluye el proceso de acompañamiento.

#### **ii) Ruta de acompañamiento a comunidades:**

Se desarrolla a través de las fases del acompañamiento a comunidades de la siguiente manera:

#### **m. Caracterización comunitaria**

Se realiza en el lugar de asentamiento de la comunidad que efectuó retorno o reubicación sin acompañamiento.

Los enlaces territoriales de retornos y reubicaciones de la Unidad para las Víctimas o las entidades territoriales aplican el instrumento de identificación de necesidad en los componentes de retorno o reubicación para comunidades según su especificidad, que para el caso de comunidades campesinas o urbanas corresponde a la temática 1 del componente de reconstrucción de tejido social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas.

#### **n. Valoración condiciones de seguridad para el retorno o la reubicación de comunidades:**

Las condiciones de seguridad para el retorno o la reubicación se verifican de acuerdo el sistema de información.

#### **o. Identificación de oferta para comunidades en los componentes del acompañamiento según alcance al retorno o la reubicación:**

Los enlaces territoriales de la Unidad para las Víctimas revisan el SIGO para establecer la oferta disponible para las comunidades retornadas o reubicadas.

**p. Planes de retorno o reubicación para comunidades:**

Los Planes de Retorno o Reubicación comunitarios constan de tres momentos (formulación, aprobación e implementación) que se desarrollan a continuación:

1. Se formula con la comunidad que se retornó o reubicó sin acompañamiento con la asistencia técnica del enlace territorial del grupo de retornos y reubicaciones y del enlace de víctimas de la entidad territorial en el formato del *Plan de acompañamiento al retorno o la reubicación de comunidades* en el que se identifican las necesidades, la oferta, la acciones, tiempos y responsables de la gestión de los componentes del retorno o la reubicación que contribuyen a una solución duradera para la comunidad.
2. Se aprueban en el marco de los CTJT.
3. Se implementan por parte de los entes territoriales y la Unidad para las Víctimas con la participación del sujeto de acompañamiento.

**q. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación a los Planes de Retorno o la Reubicación de comunidades de PVDF según alcance:**

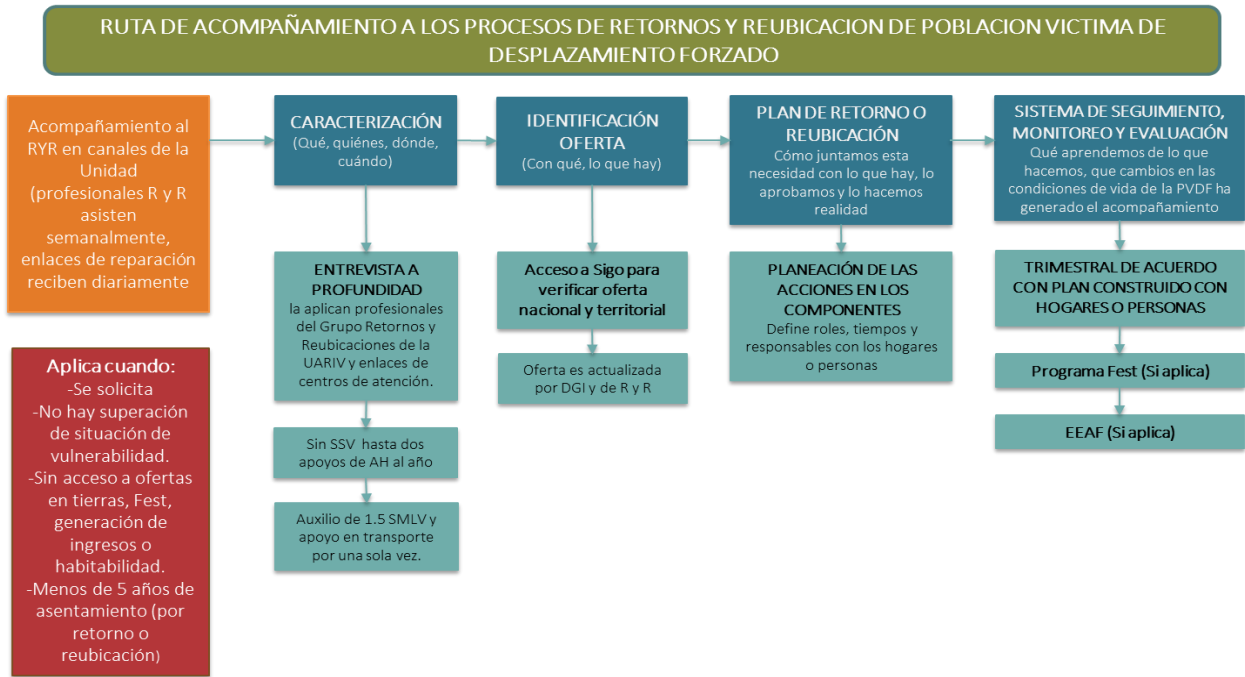
Se brinda la asistencia técnica en clave de generación de conocimiento y calidad y se realiza semestralmente (dos veces al año) en coordinación con la entidad territorial y en el instrumento de monitoreo y seguimiento al Plan de Retorno o reubicación de comunidad, previa concertación con la comunidad de las fechas y lugar en las que se hará seguimiento al Plan.

En las sesiones de seguimiento se aplicará el *instrumento de medición de integración local* que permitirá establecer el estado de goce del derecho al retorno o la reubicación de la comunidad y por lo tanto el avance en la implementación del plan y permitirá establecer el momento en que una comunidad concluye el proceso de acompañamiento.

Por su parte, el Grupo Retorno y Reubicaciones y enlaces municipales generar acciones para la implementación de la ruta de acompañamiento a sujetos comunitarios, de la siguiente manera:

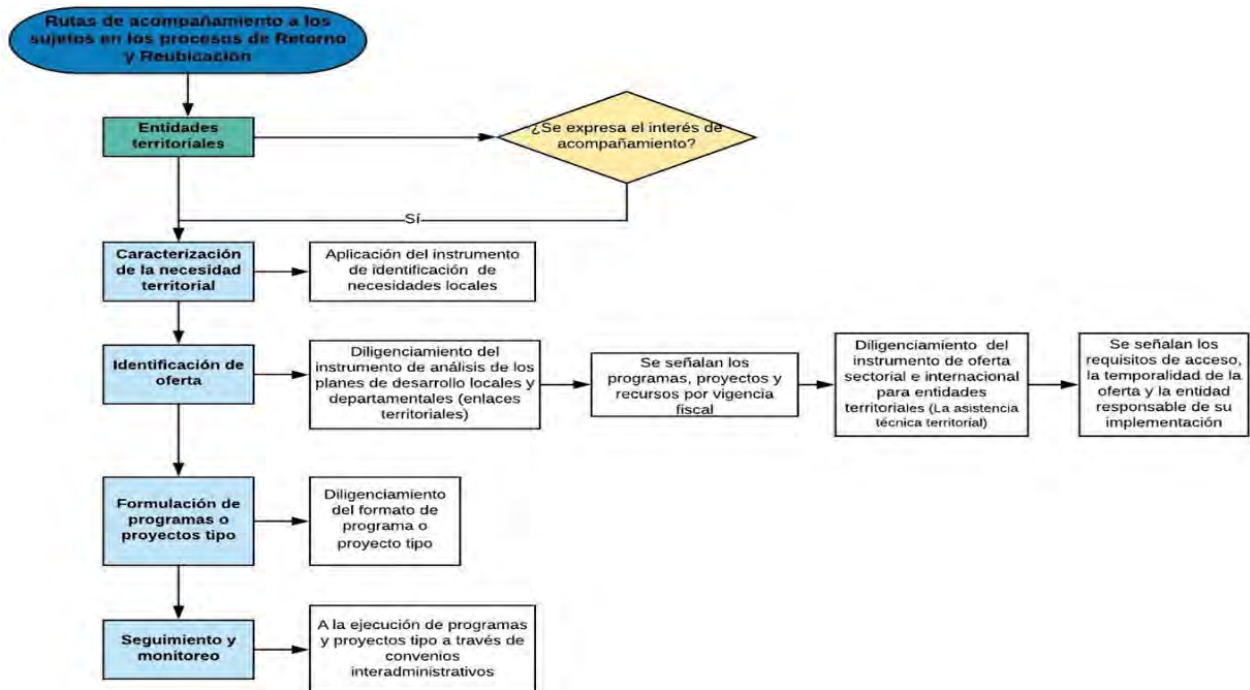


Gráfico 8 Ruta de Acompañamiento a los Procesos de Retornos y Reubicación de Población Víctima de Desplazamiento Forzado.



Fuente: Grupo Retornos y Reubicaciones, Unidad para las Víctimas 2018.

Gráfico 9 Ruta de Acompañamiento a los Procesos de Retorno y Reubicación



Fuente: Grupo Retornos y Reubicaciones, Unidad para las Víctimas 2018.

**iii) Acciones que se adelantan desde los distintos Subcomités y Mesas del SNARIV para generar cupos efectivos, oferta o recursos concretos que se correspondan con las demandas o necesidades cuantitativas y cualitativas de la población retornada y reubicada**

**r. Vivienda Rural**

Desde la Unidad para las Víctimas se han generado acciones dirigidas a procesos de retornos o reubicaciones con plan formulado, como una de las variables y/o criterios a ser tenidos en cuenta para la distribución de recursos del mecanismo de programas estratégicos, para la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social rural. Es importante tener en cuenta, que este recurso es asignado a la entidad por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con una cobertura aproximada de 300 subsidios por vigencia (cobertura muy limitada).

Bajo esta metodología, la Unidad para las Víctimas ha focalizado hogares pertenecientes a procesos estratégicos de retorno o reubicación, como lo son los hogares Embera retornados a los municipios de Bagadó – Chocó, Pueblo Rico y Mistrató - Risaralda, San Jacinto (corregimiento de Las Palmas) – Bolívar, Riosucio – Chocó, El Charco – Nariño, entre otros.

Las gestiones para la identificación de beneficiarios del SFV rural, se han realizado con base en los listados de víctimas que, en el contexto de las mediciones de superación de situación de vulnerabilidad, no han accedido a la demanda de vivienda rural, incluidos los hogares que hacen parte a los procesos de retorno o reubicación acompañados.

En términos generales, la política de vivienda rural atiende a hogares víctimas por el hecho de desplazamiento, que han retornado o se han reubicado en los distintos territorios. En este sentido, es una gestión de parte de la Unidad normalizar o actualizar ante la Red Nacional de Información los listados de hogares acompañados de tal forma, que se promueva su priorización, en el contexto de las mediciones de superación de su situación de vulnerabilidad.

**s. Vivienda Urbana**

Si bien, dentro de los criterios o escalones de conformación de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita, no se da una prioridad directa a hogares con plan de retorno o reubicación formalizado, es posible que muchos de estos hayan accedido a la medida de vivienda urbana. En este sentido, la Unidad para las Víctimas ha considerado la necesidad de adelantar una validación de beneficiarios para evaluar la cobertura alcanzada a la fecha con este programa.

### 2.2.1.3 Transformaciones o reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado

En concordancia con lo consignado en el Informe Anual del año 2017, y la necesaria articulación de los Planes de Reparación Colectiva al proceso PDET, en concreto, con los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR en las zonas priorizadas donde coincidan dichos planes,<sup>135</sup> la Agencia de Renovación del Territorio en coordinación con la Unidad para las Víctimas, han generado una serie de avances y resultados de dicha interacción con el fin de contribuir a las transformaciones y reconfiguraciones territoriales causadas por el desplazamiento forzado.

Así, en el desarrollo de los procesos de construcción de los PATR, y dentro del proceso de articulación ya mencionado, que se adelanta juntamente con la Unidad para las Víctimas, se han identificado dos escenarios para promover la sostenibilidad de los planes de retorno en el marco de los PATR desde su etapa municipal, a saber:

#### A. Herramienta Planes:

Esta herramienta, que hace parte del proceso de alistamiento de la fase municipal de los PATR y que se diligencia con antelación por parte de los equipos territoriales de la Agencia de Renovación del Territorio, tiene como objetivo identificar las posibilidades de articulación y armonización de las visiones y proyectos de las diferentes herramientas de planeación con que cuenta el territorio, desde el aspecto estratégico, con la formulación participativa del Plan municipal y el Plan de Acción de Transformación Regional de cada subregión. Esta herramienta se adelanta en los 170 municipios priorizados por el Gobierno Nacional y entre otros planes, tendrá en cuenta los PAT de la política de víctimas.

Igualmente, dentro de los planes que se analizan se encuentran los Planes de Retorno y los Planes Integrales de Reparación Colectiva, buscando i) identificar los actores estratégicos a convocar en los momentos de planificación participativa y; ii) reconocer las estrategias de mayor relevancia por cada uno de los pilares contemplados en el PATR en dichos planes.

#### B. Diálogos preparatorios:

Una vez agotado este primer paso en la articulación de los PDET con los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno, se van a desarrollar en el segundo semestre de 2018 diálogos preparatorios en el nivel municipal de manera conjunta con la Unidad para las Víctimas en los que se analicen las medidas e iniciativas contempladas en los Pactos Comunitarios con las diferentes herramientas de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas

<sup>135</sup> Se hace referencia a los 170 municipios priorizados contemplados en el Decreto Ley No. 893 del 28 de mayo de 2017.

(Planes de Acción Territorial, Planes de Retorno y Reubicaciones, Planes de Reparación Colectiva).

En estos escenarios, el objetivo es que la población víctima conozca las iniciativas formuladas en el nivel veredal, determine si las medidas recogidas en sus planes, que cuentan con una relación más estrecha con el desarrollo social que con los daños ocasionados por el conflicto, se ven reflejadas en dichas iniciativas y poder formular nuevas iniciativas que entren a la ruta participativa del PATR en caso de que lo consideren pertinente.

Los participantes de estos espacios serán las mesas municipales de participación de víctimas, los sujetos de reparación colectiva - SRC (teniendo prioridad los SRC con Planes Integrales de Reparación Colectiva aprobados) y los comités de impulso de los planes de retorno que verán cualificada su participación en el proceso de planeación y podrán elegir delegados para que asistan a los escenarios municipales de construcción del PATR.

Sea relevante mencionar que con el desarrollo de estos escenarios, las transformaciones y reconfiguración del territorio podrán ser construidos con la participación de todos los actores, incluidas las víctimas del conflicto armado impactando la sostenibilidad de los procesos de retorno a partir de generar las condiciones propicias en los territorios para garantizar el principio de dignidad relacionado con el inicio del proceso hacia el goce efectivo de los derechos vulnerados, mediante la respuesta efectiva de las entidades, bajo un enfoque sustitutivo, transformador y de equidad, que garantice el trato digno y no discriminatorio permitiendo así la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares retornados o reubicados y a la reconstrucción de los procesos colectivos y comunitarios determinados por la relación íntima con el territorio.

Finalmente, la participación de los delegados en los espacios municipales permitirá una interlocución más cualificada con otros actores fundamentales en el desarrollo de los territorios y en esta medida permitirá evidenciar las diferentes miradas que se tengan sobre la visión de los municipios y las subregiones.

### **C. Acciones y respuestas que se han generado para armonizar los proyectos económicos a gran escala con los procesos de retornos y reubicación**

En el avance de la Orden 39 del auto 373 de 2016, se ha actualizado la información de los municipios frente a la identificación cartográfica de aquellos que tienen planes para los Retornos y Reubicaciones y la cercanía de estos con algunos de los Megaproyectos planteados.

Se está a la espera de la entrega de cartografía oficial de los proyectos ejecutados por parte de Agencia Nacional de Licencias Ambientales, una vez sean confirmados

por el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de obtener los cruces oficiales de los municipios y realizar el análisis socio ambiental de los mismos.

#### **D. Mínimos de participación y concertación a las comunidades restituidas, retornadas o reubicadas cuando se enfrentan con este tipo de proyectos**

##### **i) Participación en los Consejos Territoriales Planeación (Ley 152 de 1994)**

El Consejo Territorial de Planeación -CTP es un espacio público de concertación permanente de la sociedad civil, el cual está conformado por los miembros que haya designado el gobernador o alcalde de las ternas presentadas por las organizaciones, sectores y grupos poblacionales establecidos en la respectiva ordenanza o acuerdo.

Ello por cuanto, deben formar parte del CTP, por lo menos, los sectores más representativos del departamento, municipio o distrito (económico, social, ambiental, comunitario, educativo y cultural, etc.)

Así entonces, los CTP están conformados por ciudadanos que han sido postulados por la propia comunidad para que representen sus intereses y vigilen que las gobernaciones y alcaldías presten un servicio con continuidad, calidad y cobertura en cada uno de los aspectos considerados en el Plan de Desarrollo.

En este orden de ideas, es importante revisar la representatividad en estos CTP, conforme a las reglas para su conformación, por cuanto esta tarea compete al territorio tal y como lo señala la Ley 152 de 1994, en su artículo 34, según el cual los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. Así las cosas, se trata de un asunto sobre el cual prima el principio de autonomía territorial, estando la acción del Gobierno Nacional limitada conforme a las citadas reglas.

Los CTP cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que hacen los diferentes sectores en relación con los contenidos de los planes de desarrollo territoriales. Así, es su responsabilidad organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del plan de desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y locales con los Consejeros, en las cuales intervienen todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana, de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

Del mismo modo, pueden asistir con derecho a voz, pero sin voto, todas aquellas personas naturales y/o jurídicas, que según el criterio del CTP deban ser escuchadas, especialmente aquellas que estén



El 50% de los consejeros se deben renovar cada 4 años, para ello *se puede solicitar la revisión de la composición establecida en el acuerdo u ordenanza* que definió la estructura en número y organizaciones, sectores o grupos; esto con el fin de saber si están incluidos todos los sectores, grupos y organizaciones existentes en el municipio o departamento (como lo es en el caso de las comunidades retornadas y/o reubicadas).

De otro lado, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*", establece que los planes de desarrollo deben contemplar medidas que promuevan la participación, y crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y los Consejos de Participación en los departamentos, distritos y municipios, los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.

Así mismo establece la norma que son miembros permanentes de los CTPC quienes ejerzan funciones equivalentes a las de los miembros del Consejo Nacional de Participación Ciudadana a nivel departamental, distrital o municipal (solo son llamados a conformar consejos territoriales los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, categoría uno y categoría dos).

Por otro lado, en su conformación, los Consejos contemplan a *un representante de las asociaciones de víctimas*, y adicionalmente se puede invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estimen convenientes para el cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con sus funciones, es de destacar que los CTPC pueden: "*f) Sugerir a las distintas entidades y organismos de las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes; y g) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes.*"

Por lo anterior, al igual que como lo expuso la Constitucional, la participación de las víctimas en estos escenarios es importante con el objeto de escuchar e incidir en la planeación, implementación y seguimiento de las políticas públicas en los territorios.

Así entonces, en materia de participación, más allá de crear nuevos espacios, con el Sistema Nacional de Participación se busca que a través de estos CTPC se ajuste lo relativo a la representatividad en pro de garantizar la participación y no congestionar o duplicar espacios de participación que no tengan la incidencia que se requiere.

A partir de la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana en el año 2015, el Ministerio del Interior se encuentra durante el año 2016 reglamentando e implementando inicialmente los Consejos Territoriales de Participación en departamentos y ciudades capitales. A la fecha, 9 departamentos y 14 ciudades capitales han puesto en marcha los CTPC.

Así las cosas, en materia de participación ciudadana, el Gobierno nacional ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la creación de un *Sistema de Gestión Integral para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y la Planeación Participativa*, cuyo propósito es “desarrollar de modelos de gobernanza colaborativa y multinivel que permitan articular las múltiples instancias, mecanismos y canales de participación existentes con el fin de asegurar que la ciudadanía y los grupos de interés tengan una real incidencia en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas”.

En este sentido, para la implementación del Sistema de Gestión Integral de la Participación Ciudadana, el PND define dos ámbitos de trabajo referidos a: i) diseño e implementación de una política nacional de participación ciudadana, y ii) diseño e implementación de una política de fortalecimiento de expresiones asociativas ciudadanas.

El diseño e implementación de una política nacional de participación ciudadana, tiene los objetivos de: i) consolidar una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que ayude a la depuración de los mismos y al correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local, y sectorial e intersectorial; ii) incluir procesos operativos estándar y criterios de gestión de información requerida para permitir la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos; y iii) acompañar a espacios de diálogo no reglamentados de origen ciudadano o institucional, y su vinculación con los escenarios de carácter reglamentado.

Por su parte, el diseño e implementación de una política de fortalecimiento de expresiones asociativas ciudadanas, tiene los objetivos de: i) identificación, registro y caracterización de actores y grupos organizados que buscan incidir en la planeación, control y gestión de las políticas públicas; ii) establecer estrategias de fortalecimiento de dichas expresiones para el cumplimiento de sus propósitos misionales; iii) ampliar los mecanismos de cogestión entre la institucionalidad pública y la sociedad civil para la gestión del desarrollo; y iv) promover iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la sociedad civil así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva.

Como complemento de lo anterior, en materia de participación ciudadana, el PND 2014-2018 ha definido también el objetivo de fortalecer los procesos de identificación de actores clave involucrados en los canales e instancias de participación ciudadana garantizando la representatividad de los mismos y

reflejando la composición plural de los sectores sociales que tienen incidencia en la gestión de lo público.

Actualmente, el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Fundación Foro Nacional por Colombia, están avanzando en la propuesta de creación del Sistema Nacional de Participación. En todo caso, la conformación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y de los Consejos Territoriales de Participación incluye las asociaciones de víctimas, virtud del artículo 82 de la Ley 1757 de 2015.

Adicionalmente, la Ley 1757 de 2015 establece un espacio denominado “alianzas para la prosperidad” (artículo 105 – 108), los cuales se pueden crear *“En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.”* Este mecanismo, no sustituye el propio de la consulta previa cuando se trata de comunidades étnicas.

En estos espacios de alianzas para la prosperidad se podrán realizar acuerdos para el desarrollo social sostenible, acorde a la visión del desarrollo que respete las características sociales, culturales y comunitarias, así como las responsabilidades del Gobierno nacional, departamental y municipal y de las empresas mediante sus mecanismos de responsabilidad social empresarial, y aquellos que se deriven de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental. Cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, preparará las metodologías de trabajo de las Alianzas para la Prosperidad.

Finalmente, es esencial que las diferentes entidades que brinden algún tipo de acompañamiento a las comunidades víctimas asentadas en territorios impactados por proyectos de gran escala, promuevan la creación de esta clase de alianzas estratégicas, que permitan a los diversos actores generar espacios de discusión y concertación de las acciones encaminadas a fomentar el desarrollo sostenible en el país, a partir del respeto de los derechos de las comunidades.

## **ii) Otros Mecanismos de Participación Ciudadana**

Finalmente, es importante mencionar que también existen otros mecanismos de participación como son la consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular) que permitirán la incidencia directa de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político; por medio de los cuales se podría también abordar los impactos de los proyectos de gran escala que afectan el territorio y las actividades

tradicionales de las comunidad retornadas o reubicadas asentadas de manera indefinida en tu territorio.

Estos mecanismos, permiten a las comunidades ubicadas en las zonas de influencia de estos proyectos, conocer sus alcances y los posibles efectos de la implementación y participar en diferentes espacios de deliberación entre las comunidades, las instituciones del Estado, las entidades territoriales y las empresas que pretenden desarrollar los proyectos, con el fin de hacer valer sus derechos según corresponda.

Por último, es necesario que se puedan articular los diferentes sectores de la comunidad en la discusión de los impactos de los proyectos y también puedan generar un trabajo conjunto para promover la realización de los mecanismos de participación señalados en la Constitución y la ley, teniendo en cuenta que el problema no es exclusivo de las víctimas retornadas y reubicadas, se trata de poblaciones mixtas, donde comunidades campesinas, sectores poblacionales históricamente discriminados y la ciudadanía en general, podrían verse impactada; en últimas lo que se pretende es generar espacios amplios de participación democrática que respondan a las necesidades y realidades de la población y del territorio.

### **2.2.2 El restablecimiento de los derechos de las poblaciones retornas y reubicadas**

Debe mencionarse que, para realizar una valoración de las necesidades de integración local, a partir del análisis del auto 373 de 2016, específicamente en su anexo complementario para los retornos y las reubicaciones, se encontró cómo se ha venido sosteniendo la necesidad de avanzar en la definición de los sujetos de acompañamiento y en la definición de “acompañados.”

Igualmente, como se sostuvo en el VII informe de respuesta a la orden 34 del auto 373 de 2016, la integración local es aún una tarea pendiente que tiene el estado colombiano y que su implementación es una necesidad para contrarrestar la situación de vulnerabilidad de los que tanto la Unidad para Las Víctimas como la Contraloría General de la República, al igual que la CSPPDF, han coincidido en señalar como los más vulnerables entre la población vulnerable, esto es la población desplazada.

Una vez reconocida la necesidad de implementar, alentar y gestionar que la integración local sea prioritaria dentro de la política pública, la Unidad viene adelantando acciones en ese sentido, como lo es el diseño y construcción del nuevo “protocolo de retornos y reubicaciones.”

Hay una tendencia significativa, que da cuenta de que la mayoría de las personas que han retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación,

deben ser objeto de Integración local, esto basándonos en la temporalidad de su asentamiento, es decir que, ya cuentan con más de 5 años de permanencia en el municipio receptor y que además, esta población muestra una tendencia mayoritaria al deseo de permanecer en dicho lugar.

Así las cosas y en concordancia con el nuevo protocolo, se han determinado tres clasificaciones de la población víctima de desplazamiento forzado en el Universo mediante las siguientes formulas:

1. Población con- 5 años de arraigo + sin SSV + sin oferta dura recibida = acompaña UARIV en canales de la Unidad y grupo RYR.
2. Población con + 5 años de arraigo + sin SSV + oferta dura recibida (vivienda, tierras, FEST o generación de ingresos) = acompaña EETT y es sujeto de priorización de oferta.
3. Población con SSV o han recibido oferta dura = se presume acompañados.

Igualmente debe mencionarse, que con la adopción del nuevo protocolo, al comprender en sí mismo una nueva forma de considerar la integración local y de abordarla, en donde los entes territoriales, deben participar directamente en el acompañamiento a los sujetos de integración local, con asistencia técnica de la Unidad para las Víctimas, si la misma es solicitada, se busca superar la práctica inconstitucional identificada por la Corte en el auto 373 de 2016, que señala la discriminación a que se ven sometidas la población víctima en los procesos reubicación rural.

Toda vez que puede entenderse que las personas que han participado de procesos de reubicación rural son sujetos de integración local, para lo cual debería entenderse que ya están identificados, caracterizados y georreferenciados lo cual sería una medida que contribuiría a superar la discriminación a la que se pudieron ver sometidas.

### **2.2.2.1 Estrategias de prevención y protección para el retorno.**

Bajo el fundamento de la función derivada del artículo 217 de la Constitución Política y los parámetros contemplados en la Directiva Ministerial No. 009 de 2005 relacionada con "Desplazamiento Forzado por la Violencia",<sup>136</sup> la institución castrense para el período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2017, planeó y ejecutó la Estrategia Militar denominada "Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación "Victoria" vigente hasta enero de 2018, documento que fue desarrollado sobre la base constitucional mencionada y sobre los objetivos

---

<sup>136</sup> Artículo 217 de la Constitución Política señala " La Nación tendrá para su defensa unas FFMM. permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".



ministeriales plasmados en la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País,<sup>137</sup> con una misión precisa:

*“Conducir operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas, en todo el territorio nacional (escenarios marítimo, terrestre, fluvial, aéreo) para neutralizar los Grupos Armados Organizados (GAO), contribuir y apoyar a la lucha contra los fenómenos de criminalidad y garantizar la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.*

Desde una perspectiva jurídico-operacional, mediante estas operaciones militares dirigidas al cumplimiento de la misión de la estrategia militar y enmarcadas dentro de los principios de legalidad y legitimidad, las Fuerzas Militares vienen cumpliendo con las obligaciones de prevención y protección hacia la población desplazada dentro de su función primaria, especialmente en aquellos territorios donde en materia presupuestal e institucional no hay una fortaleza en el desarrollo de políticas sociales, trayendo consigo un aumento de acciones en materia criminal.

De manera entonces, que la ofensiva militar se mantuvo y así persiste en contra de los Grupos Armados Organizados denominados ELN, Clan del Golfo, Puntilleros, Pelusos y el GAO residual, ofensiva que se intensificó en medios y personal para el año 2017 con la identificación de las áreas geográficas y los riesgos que persistían en ellas, ejercicio que marcó la ruta para la caracterización de los riesgos y en consecuencia el combate o mitigación de los mismos mediante las operaciones militares.

Este ejercicio de planeamiento arrojó como resultado la determinación de las “Áreas de Atención Prioritaria”, que fueron divididas en once (11) terrestres y dos (02) marítimas, con Ciento Sesenta (160) municipios priorizados sobre la base de las variables de afectación o factores de inestabilidad.

Igualmente, en esa planificación para el 2017 se analizaron otros factores: el armado que lo constituyó las antiguas zonas de influencia de las FARC antes grupo armado organizado y la presencia de otros grupos ilegales, el factor de economías ilícitas, es decir, cultivos ilícitos, narcotráfico, extorsión, contrabando, tráfico de armas, municiones y explosivos, interferencias a la restitución de tierras, reubicación y retornos desplazamiento forzado, minas antipersonal e infraestructura crítica y el factor social constituido por los espacios Territoriales de Capacitación y reincorporación, zonas de reserva campesina, alertas tempranas, homicidio a líderes e informes MAPP-OEA.

---

<sup>137</sup> Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía 3. Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo 4. Combatir las nuevas y tempranas expresiones de Crimen Organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública 5. Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.

Establecida la ruta en lo que hacía referencia a la identificación de riesgos y áreas priorizadas, las unidades militares con responsabilidad planearon y desarrollaron operaciones militares, con una evaluación constante de los factores de inestabilidad para la toma de decisiones operacionales con los resultados expuestos en el cuadro de resultados generales para el año anterior.

Como mecanismo de ayuda operacional en tiempo real, el Comando General de las Fuerzas Militares creó el Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización -SIRIE, el cual tiene como finalidad monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en la seguridad en las diferentes regiones de la geografía colombiana, con el fin de tomar las acciones operacionales correspondientes.

Al respecto, el sistema tiene un cubrimiento nacional a través de trece (13) equipos de verificación, monitoreado desde el Comando General de las Fuerzas Militares, con una ruta de intervención ágil, constituyéndose en un mecanismo de respuesta rápida, en tiempo real a las informaciones recibidas por la población civil, organizaciones y autoridades regionales en general, sobre posibles factores o hechos que están afectando la seguridad del territorio nacional.

Estadísticamente las informaciones recibidas a través del SIRIE con corte 25 de abril de 2018 van en 158 para el presente año, llevando un acumulado de 608 desde la vigencia de este sistema y habiendo tomado acciones inmediatas como la realización de consejos de seguridad, reuniones directas con autoridades civiles y líderes sociales, investigaciones por la Fiscalía General de la Nación, adicional a las acciones operacionales.

En conclusión y bajo las premisas expuestas, las Fuerzas Militares han respondido frente a las labores de prevención y protección hacia la población desplazada, mediante una estrategia militar sólida y permanente en todo el territorio nacional de acuerdo con sus capacidades (doctrina, personal, medios) entendiendo que sigue en vigencia un Conflicto Armado No internacional – CANI.

Como acciones proyectadas y sobre la base de los seguimientos a la Sentencia T-025, las Fuerzas Militares para el año 2018 nuevamente planearon una estrategia militar que actualmente está siendo desarrollada y que ha sido denominada Plan de Guerra “Victoria Plus” que nace del proceso de evaluación de la anterior estrategia, habiendo tenido unos ajustes después de la firma de la paz con las Farc, la aparición de unas disidencias, el movimiento del ‘clan’ dentro del territorio nacional para tratar de copar otras áreas, las alianzas entre grupos ilegales y nuevos procesos, cambiando así los teatros de operaciones, fortaleciendo los planes de inteligencia conjunta, coordinada e Inter agencial y el relacionamiento con las comunidades.

Sobre el particular, se ha derivado el “Plan Militar “Victoria Plus”, el plan “HORUS” que tiene como esencia estrechar los lazos con la comunidad habitante en aquellas zonas que han estado afectadas por el Conflicto Armado No Internacional, CANI,

plan que ha dispuesto el aumento de personal militar en 15 departamentos, 67 municipios y 595 veredas de esos municipios, logrando en forma interinstitucional (FFMM-PONAL) prevenir delitos, anticipar las acciones de amenaza, contribuir al control institucional del territorio e integrar la inteligencia para la ejecución de acciones operacionales y/u operativos en forma coordinada, generando con ello confianza en las comunidades.

## A. Acompañamiento en retornos y reubicaciones

El Ministerio de Defensa Nacional expidió las Directivas No. 026 de 2914 relacionada con las "Directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retorno y reubicaciones de la población víctima del desplazamiento Forzado por la Violencia", siendo posteriormente aclarada y modificada mediante acto administrativo No. 020 de 2015.

Al respecto, el Comando General de las Fuerzas Militares para el año 2017 y hasta la fecha, viene cumpliendo con las obligaciones relacionadas con el proceso de retorno y reubicaciones que consiste inicialmente en la elaboración de las apreciaciones de seguridad, previa solicitud de la Unidad de Víctimas (Direcciones Territoriales), y evaluación en forma conjunta con la Policía Nacional de los siguientes aspectos:

- a. Presencia actual de grupos al margen de la ley.
- b. Acciones recientes que atentan contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población civil y la Fuerza Pública.
- c. Antecedentes históricos sobre afectaciones en el territorio como atentados, cultivos ilícitos, entre otros.
- d. Corredores de movilidad.
- e. Explotación ilícita de yacimientos mineros.
- f. Información sobre número de víctimas registradas.
- g. Situación de existencia de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y munición sin explotar en el respectivo territorio.
- h. Apreciación de seguridad sobre la posibilidad de desarrollar o no un retorno y/o reubicación de población desplazada.
- i. Alertas Tempranas, Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento que bajo la metodología de la entonces Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT),<sup>138</sup> hoy denominada CIPRAT de acuerdo con el Decreto 2141 de 2017,<sup>139</sup> han sido insumos valiosos para el planeamiento de las

<sup>138</sup> Decreto 2890 de 2013, (Diciembre 12), Derogado por el art. 23, Decreto Nacional 2124 de 2017, por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y se dictan otras disposiciones.

<sup>139</sup> Decreto 2141 de 2017 por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

operaciones militares en el territorio nacional específicamente para el tema de acompañamientos a retornos y reubicaciones.

En resumen, el Ministerio de Defensa Nacional puso en marcha una nueva estrategia de seguridad para combatir las amenazas contra la soberanía del Estado y los derechos y libertades de los colombianos. Lo anterior con fundamento en el Plan Victoria Plus del Comando General de las Fuerzas Militares y el Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia. 2017-2020 de la Policía Nacional.

En observancia de los citados planes se circunscriben las acciones de prevención y protección que le corresponde asumir a la Fuerza Pública con el propósito de cumplir con las responsabilidades que le atribuye la Carta Política y así procurar la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, lo cual se materializa mediante la neutralización de los diferentes agentes generadores de violencia para evitar que se ocasionen hechos victimizantes que afecten a la población civil o se generen acciones al margen de la ley que contribuyan a la revictimización.

### **2.2.2.2 Retornos y reubicaciones rurales**

#### **A. Atención a población retornada o reubicada en zonas rurales con o sin acompañamiento**

El año pasado se presentó a la Corte Constitucional la estrategia de atención a víctimas definida por la Agencia Nacional de Tierras, la cual tuvo avances en materia durante 2017, como se presentará en cifras más adelante, y se vio fortalecida por los ajustes que introdujo el Decreto Ley 902 de 2017 para garantizar una mejor identificación de las víctimas que podrían acceder de manera prioritaria a programas de acceso a tierra y formalización de predios rurales de Agencia.

En este sentido, según lo establecido por el Decreto Ley 902 y la Resolución 740 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras tiene a su cargo el diseño, implementación y operación del RESO, para lo cual cuenta con la estructuración del procedimiento "Registro de Sujetos de Ordenamiento Social", adscrito al proceso de "Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural".

En el marco de este procedimiento se han diseñado los Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento -FISO: persona natural, persona jurídica y comunidades étnicas, que son los instrumentos a través de los cuales se recoge la información requerida para realizar la inscripción en el RESO. El diligenciamiento del FISO inició en noviembre de 2017, de manera presencial con funcionarios de la entidad.

El FISO contiene una amplia batería de preguntas a través de las cuales se identifica si una persona es víctima del conflicto armado, facilitando su caracterización como tal dentro de RESO, de manera que puedan aplicarse las variables de clasificación y asignación de puntajes definidas en el artículo 45 de la Resolución 740 de 2017,

dentro de las cuales se contempla la máxima puntuación adicional para estos sujetos de especial protección constitucional en relación con el universo total de aspirantes de acceso a tierra o formalización. La información aportada por el aspirante es verificada y complementada por la Agencia Nacional de Tierras interoperando con los registros administrativos dispuestos por el RUV, entre otros sistemas de información.

Por su parte, para revisar los avances en atención a víctimas, se presentarán las acciones adelantadas en el año 2017 en el marco de las dos líneas de trabajo de la estrategia que se presentó el año pasado a la Corte, a saber: restitución de tierras y acompañamiento para el acceso a tierras y formalización de población víctima que ha retornado con o sin acompañamiento institucional.

### **iii) Restitución de tierras (atención por demanda):**

En el año 2017, la ANT logró descongestionar órdenes de jueces y magistrados de restitución de tierras, especialmente en lo que hace referencia a adjudicación de baldíos, adjudicación y materialización de subsidios integrales de reforma agraria (SIRA) para segundos ocupantes y contados procesos agrarios. Esta gestión, favorece el retorno de las familias beneficiadas por las sentencias y aporta a la reparación integral de las mismas, pues ya con un predio en su nombre se facilita el cumplimiento de las órdenes impartidas a otras entidades del SNARIV.

En este sentido las acciones adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras entre 1 de enero y 31 de diciembre de 2017, para el cumplimiento de órdenes en procesos de restitución de tierras, se resume así:

- **Adjudicación de baldíos:** de un total de 988 órdenes por cumplir, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión -SATDD de la Agencia Nacional de Tierras ha iniciado el trámite de cumplimiento de 946 órdenes mediante la solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras de información técnica y planos en formato *shape* de los predios con órdenes a cargo de la Agencia Nacional de Tierras.

De esas 946 órdenes se dio cumplimiento a 300 órdenes, expidiendo las respectivas resoluciones de adjudicación a favor de las familias reconocidas en las sentencias. Se estudiaron 41 órdenes adicionales, que, a corte de diciembre de 2017, se encontraban en proyección de resolución tanto en borrador como en papel de seguridad. Y 80 casos resultaron con informe de imposibilidad y/o aclaración enviado a los despachos judiciales competentes.

- **Órdenes de restitución a favor de segundos ocupantes:** la atención que debe hacer la Agencia Nacional de Tierras a favor de segundos ocupantes reconocidos en sentencias de restitución de tierras se ha venido adelantando a través del SIRA, por tratarse de procesos recibidos del extinto Incoder. En este sentido, en el año 2017 se avanzó en la materialización de 6 subsidios adjudicados en 2016 y se adjudicaron 2 subsidios más.



- **Órdenes sobre procesos agrarios:** la Subdirección de Procesos Agrarios -SPA gestionó 10 órdenes de restitución de tierras (2 casos de clarificación de la propiedad en inmuebles con connotación urbana, 2 casos de clarificación de la propiedad sobre inmuebles rurales y suspensión 6 procesos agrarios en curso para integrarlos en correspondiente fallo de restitución). Adicionalmente, ha contribuido a la correcta interpretación de la problemática existente en 23 asuntos sometidos a esta especialidad, a través de respuestas a requerimientos de los jueces y magistrados de restitución de tierras.

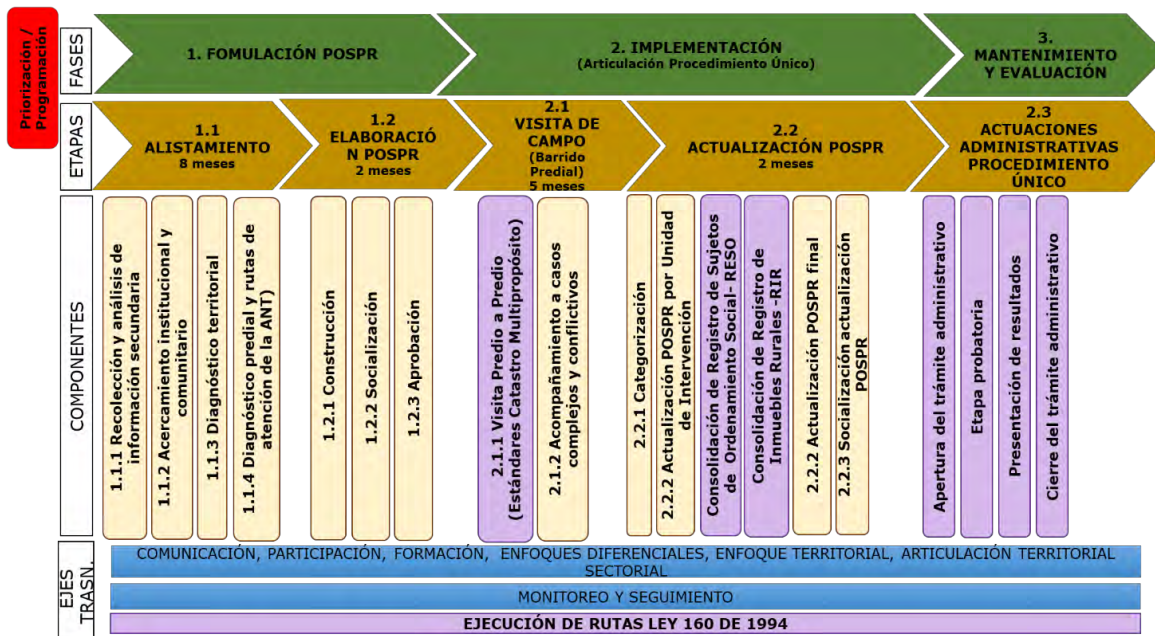
#### **iv) Acompañamiento para el acceso a tierras y formalización de población víctima que ha retornado con o sin acompañamiento institucional:**

El modelo de atención por oferta de la Agencia Nacional de Tierras se adelanta en las zonas de intervención focalizadas por el catastro multipropósito (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015) y en aquellas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De acuerdo con lo definido por el Decreto 2363 de 2015 y el Decreto 902 de 2017, en estos territorios se ha puesto en marcha la implementación de la ruta de planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR). Estos son el instrumento operativo que articula la acción institucional en los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Es decir, desarrollar el mandato de ordenar socialmente el territorio que tiene la Agencia.

La ruta de los POSPR ha sido estructurada a partir de un esquema de planeación estratégica, según lo definido en la Resolución No. 470 de 2017, el cual expresa un proceso sistémico organizado en fases y etapas, desarrollado a partir de componentes, acciones y actividades estratégicas, que pretenden garantizar el cumplimiento de los propósitos y objetivos que tiene la entidad en materia de ordenamiento social de la propiedad.

La siguiente ilustración muestra la ruta de manera general:

Gráfico No. 9 Rutas de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural



Fuente: Agencia Nacional de Tierras

En el marco de la formulación, implementación y mantenimiento de estos planes es fundamental recoger las necesidades de la población víctima si se pretende que el ordenamiento social de la propiedad rural tenga un enfoque reparador y transformador. Por eso la Agencia Nacional de Tierras parte del reconocimiento de esta población como titulares y sujetos activos de derechos, para lo cual, dependiendo de los contextos, será necesario realizar acciones afirmativas que permitan que la participación sea activa, vaya más allá de una formalidad y considere las propuestas que puedan hacer de los POSPR una herramienta para la construcción de una paz estable y duradera.

La ruta para la formulación e implementación de los POSPR establece en sus ejes transversales el desarrollo de enfoques diferenciales con el objetivo de reconocer la diferencia existente entre quienes habitan y producen en el territorio rural, de tal manera que sea posible reducir las desigualdades respecto de la garantía y goce efectivo de los derechos sobre la tierra. La participación e incorporación de las voces de las comunidades rurales en el desarrollo de la ruta para los POSPR resulta, por tanto, fundamental.

Por ello, en todas las etapas y componentes de la ruta de POSPR se adelantan acciones y actividades específicas para reconocer la población víctima del conflicto de armado, identificar y documentar su situación y necesidades en relación con la tierra y promover su participación durante el proceso. Así, el POSPR incluye desde su formulación un enfoque de derechos en relación con la población víctima que, posteriormente en su implementación, se ve materializado.

En la formulación de los POSPR se hace una identificación sociodemográfica de los grupos históricamente discriminados y vulnerados, sus organizaciones y el desarrollo institucional para las garantías de sus derechos. Lo anterior, con el fin de promover la participación de estos grupos con estrategias transversales a la ruta como los Semilleros de la Tierra y el Territorio o ejercicios de cartografía social, así como la vinculación de las entidades locales. De hecho, bajo esta estrategia de Semilleros, han participado cerca de 303 víctimas en diferentes sesiones de un total de 1451 personas participantes en los 23 municipios focalizados,<sup>140</sup> lo cual ilustra la importancia que tiene esta población en estos temas.

Para la implementación del POSPR a través de la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, se realiza el barrido predial para posterior y paulatinamente ir dando inicio a las actuaciones administrativas por parte de la Agencia Nacional de Tierras en materia de ordenamiento social de la propiedad rural. En las visitas predio a predio del barrido se contempla la identificación de casos complejos que requieren de la intervención social para la resolución y documentación del caso, reconocimiento de linderos y otras situaciones donde el derecho de las víctimas pueda verse afectado.

Cerrado el año 2017, la ruta en los 23 municipios focalizados se encontraba en fase de formulación, culminando ejercicios de diagnóstico y elaborando los POSPR. Para 2018 se tiene previsto que inicien su fase de implementación y se comenzará en 20 municipios adicionales. Se trata de un ejercicio que ha permitido la participación de las víctimas en el marco de la política de tierras. Además, se espera que arroje cifras ciertas sobre las necesidades de esta población en materia de acceso a tierras y seguridad jurídica sobre su tenencia, lo cual resulta fundamental siguiendo la jurisprudencia constitucional, si lo que se busca es facilitar los procesos de retorno y reubicación en articulación con las entidades responsables y aportar a la reparación integral.

**v) Articulación institucional para avanzar en la identificación de procesos de retorno y reubicaciones en territorio, que permita la atención de la población retornada o reubicada.**

Como se mencionó en el numeral anterior, los POSPR tienen un enfoque reparador, que busca en últimas, mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. Esto, bajo el entendido de que ordenar socialmente los territorios, también debe suponer el reconocimiento, la participación y la priorización a la población víctima para restablecer, restituir, y garantizar el derecho a la propiedad y la seguridad en la tenencia de la tierra.

<sup>140</sup> Los municipios son: Tarazá, Valdivia, Cáceres, Ituango, San Carlos y Nechí en Antioquia; Magangué, San Jacinto del Cauca y Achí en Bolívar; Ayapel en Córdoba; Topaipí en Cundinamarca; Dibulla en La Guajira; Santa Marta en Magdalena; Puerto Gaitán en Meta; Puerto Leguizamo en Putumayo; Lebrija en Santander; y Caimito, Ovejas, San Marcos, Guarandá, Majagual, San Benito Abad y Sucre en Sucre. Todos corresponden a pilotos de catastro multipropósito.

Ese enfoque de derechos en relación con la población víctima que contempla la ruta de los POSPR hace necesario un trabajando conjunto entre la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad para las Víctimas. En ese sentido, se viene trabajando bajo el principio de colaboración armónica que debe regir a las entidades para el adecuado cumplimiento de los fines del estado, y reconocer la necesidad de articular y coordinar esfuerzos para su intervención en el territorio. Para ello, ambas entidades suscribieron en año 2017 una ficha de articulación institucional, que define líneas generales de trabajo interinstitucional para la planeación, ejecución y seguimiento de acciones que requieren el concurso de ambas entidades para alcanzar los objetivos de reparación con enfoque transformador de las víctimas del conflicto armado en el país. Además de un acuerdo de intercambio de información.

En este marco se construyó un plan de trabajo, el cual contempló acciones en materia de revisión de casos rezagados en el extinto Incoder y respecto a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, especialmente a través del barrido predial, entre otros. Resulta particularmente importante resaltar las acciones relacionadas con la política de ordenamiento y el barrido predial, pues supone acciones en el marco de la línea de atención a víctimas retornadas o reubicadas con o sin acompañamiento institucional, descrita más arriba.

Para lograr una articulación entre procesos de retorno y reubicación y planes de ordenamiento social de la propiedad rural, en el marco de la ficha de articulación y su respectivo plan de trabajo, se instaló una mesa bilateral de trabajo que ha permitido mantener un canal permanente de comunicación y efectuar el intercambio de información relevante para ambos procesos. En lo primero que se trabajó, teniendo en cuenta que los POSPR se encontraban en la etapa de formulación en el año 2017, como se presentó, fue en la identificación de líderes y organizaciones de víctimas en los municipios priorizados para intervención de la Agencia Nacional de Tierras, de tal forma que se incluyeran en las estrategias que se desarrollarían en territorio y participen en los escenarios de los POSPR previstos para ello; también se recogió información de las medidas de infraestructura social y comunitaria que hacen parte de los planes de retornos y reubicaciones y planes de reparación colectiva de los municipios focalizados por la Agencia Nacional de Tierras donde existieran dichos planes de estos municipios para estudio de medidas institucionales conjuntas; y, en el marco del intercambio de información, se hicieron cruces de los datos de la Agencia Nacional de Tierras con los del RUV.

El trabajo conjunto que se desarrolla en la mesa bilateral del orden nacional, se replica a su vez en espacios territoriales a través de las direcciones territoriales de la Unidad para las Víctimas con presencia en los municipios focalizados por la Agencia Nacional de Tierras. En este nivel municipal es donde mejor se materializa la articulación institucional a nivel territorial, toda vez que este espacio ha permitido, además, el acercamiento con las mesas municipales de víctimas, como actor fundamental en la implementación de la ruta de ordenamiento.

Ahora bien, a medida que vaya avanzando la ruta de los POSPR deberán identificarse acciones encaminadas a la identificación de víctimas potenciales sujetos de acceso a programas de la Agencia Nacional de Tierras, así como conflictos territoriales en los que estén involucrados y demás situaciones que saldrán a la vista en mayor medida cuando la Agencia Nacional de Tierras ya empiece con la etapa de barrido predial de la fase de implementación de estos planes en los municipios focalizados. En etapas posteriores deberá pensarse en la atención interinstitucional de víctimas que accedieron a programas de la Agencia Nacional de Tierras y que requieren de las acciones de otras entidades para lograr que su reparación sea integral.

Por otra parte, de conformidad con el informe presentado en el año inmediatamente anterior, en referencia al numeral 4.2.6. Seguridad jurídica sobre las tierras o territorios para la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones del Auto 373 de 2016, que ordenó la construcción de un plan específico, con plazos definidos, en materia de reubicaciones rurales, la Agencia de Renovación del Territorio, en cumplimiento de sus funciones y en el marco de sus competencias, diseñó una estrategia de Implementación de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno Nacional con el fin de establecer los criterios generales para realizar la identificación, selección, estructuración, viabilización y cofinanciación de iniciativas productivas y de generación de ingresos así como de proyectos de reactivación económica, sostenibles económica, social y ambientalmente, en los municipios priorizados por el Gobierno nacional. Los procesos se rigen bajo principios de priorización equitativa incluyente y participativa con las familias y los actores locales, como parte de la estrategia para la reactivación económica para la transformación y renovación de territorios, lo anterior con el propósito de contribuir con su integración al desarrollo del país y la construcción de una paz duradera.

Los territorios priorizados serán zonas rurales de municipios focalizados por el Gobierno Nacional en el marco de la política pública para la renovación del territorio, como contribución al ordenamiento productivo y social a través de proyectos para reactivar, dinamizar, fortalecer las economías locales y micro regionales y los ingresos de familias que integran esos territorios.

De otra parte, para dar una respuesta adecuada a las necesidades y capacidades locales, la Agencia de Renovación del Territorio reconoce la heterogeneidad ambiental, vocacional, productiva y multifuncional de los territorios y en este sentido, las iniciativas y proyectos a implementar podrán ser de producción primaria, transformación, reconversión y comercialización agropecuaria o servicios.

En este sentido, la Agencia de Renovación del Territorio a través de la Dirección de Estructuración de Proyectos, ha establecido una metodología para la puesta en marcha de la estrategia Implementación de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno nacional, incorporando los principios trazados de participación y



corresponsabilidad de las comunidades y de los agentes locales en el ciclo del proyecto, el cual integra la identificación, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación.

Así las cosas, para dicha implementación la Agencia de Renovación del Territorio elaboró el *"Manual Operativo de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno Nacional"* con el objetivo de implementar actividades de desarrollo productivo y generación de ingresos con familias y organizaciones en las zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional, aprovechando las potencialidades endógenas de los territorios y generando condiciones favorables para la inserción en mercados funcionales.

La estrategia se implementa en los territorios priorizados por el Decreto 893 de 2017 *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET"*, cuya cobertura geográfica, comprende 170 municipios agrupados en 16 subregiones, zonas rurales que constituyen el campo de acción de la Agencia y que por supuesto, podrán coincidir con los procesos de reubicaciones rurales adelantados por la Unidad para las Víctimas.

Se proyectaron dos modelos de intervención, apoyados con asistencia técnica, a saber:

- **Modelo de inversión Productiva:** Corresponde al mejoramiento productivo y el impulso a la generación de ingresos con enfoque al predio familiar, sin que ésta se encuentre necesariamente incluida en una organización productiva. Este mejoramiento se realiza a través de la identificación y presentación de un proyecto por parte de la familia, considerando para ello las líneas de inversión permitidas y los componentes que deberán conformarla.
- **Modelo de inversión Organizacional:** Corresponde al mejoramiento productivo y el impulso a la generación de ingresos con enfoque a organizaciones, que incluyan como asociados a familias de los territorios focalizados por la ART. Este modelo se realiza a través de la identificación y presentación de un proyecto por parte de la organización, considerando para ello las líneas de inversión permitidas y los componentes que deberán conformar el proyecto.
- **Asistencia Técnica Integral:** Como complemento a las actividades de reactivación económica que familias y organizaciones desarrollen, se realizará la Asistencia Técnica Integral, la cual estará orientada principalmente a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en las familias y organizaciones para que estas incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

Así, tanto iniciativas productivas y de generación de ingresos (familias) como proyectos de reactivación económica (organizaciones), incluirán en su formulación y ejecución un componente de asistencia técnica integral.

Ahora bien, con los modelos de intervención y la asistencia técnica señalada, la Agencia de Renovación del Territorio espera contribuir en la superación de la falencia de seguridad jurídica sobre las tierras o territorios para la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones. A continuación, se presentan algunos avances en el marco del *“Manual Operativo de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno Nacional”*:



Tabla 9 "Avances dentro del marco del Manual Operativo de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno Nacional"

SUB-REGIÓN	DEPTO	MUNICIPIO	NOMBRE PROYECTO	LÍNEA PRODUCTIVA PRINCIPAL	ESTADO
Chocó	Antioquia	Vigía del Fuerte	Fortalecimiento productivo, comercial y organizacional de las comunidades Apartadó, Paracucundó, el Salao y Gengadó, pertenecientes a la organización indígena de Antioquia -OIA-, para la integración económica local en el municipio de Vigía del Fuerte, Antioquia.	Sistemas Agroforestales	Ejecución
Chocó	Antioquia	Vigía del Fuerte	Fortalecimiento productivo, comercial y organizacional de los Consejos comunitarios de San Antonio de Padua, Buchado, Pablo Blanco, Santa María y Arenal, integrantes del concejo comunitario mayor de la asociación campesina integral del Atrato -Cocomacia-, para la integración económica local en el municipio de Vigía del Fuerte, Antioquia.	Sistemas Agroforestales	Ejecución
Urabá Antioqueño	Antioquia	Dabeiba	Establecimiento e implementación de una planta de beneficio para el fortalecimiento y desarrollo de los procesos productivos, económicos y ambientales de las familias cafeteras de los núcleos participativos de Camparrusia y San José de Urama del municipio de Dabeiba, Antioquia	Café	Ejecución
Urabá Antioqueño	Antioquia	Dabeiba	Fortalecimiento y promoción del emprendimiento rural mediante la implementación de estrategias tecnológicas orientadas al mejoramiento productivo y sostenible de las fincas ganaderas doble propósito e instalación del centro comunitario para el acopio y procesamiento de leche en el corregimiento de San José de Urama, municipio de Dabeiba Antioquia.	Ganadería	Ejecución
Urabá Antioqueño	Antioquia	Dabeiba	Adecuación integral de las instalaciones paneleras de las asociaciones de las veredas Charrascal y Filo de la Cruz del municipio de Dabeiba, para potenciar la actividad productiva mediante las mejoras en los procesos productivos y de transformación con el propósito de fortalecer la cadena productiva y mejorar la calidad de vida de las comunidades	Caña panelera	Ejecución
Urabá Antioqueño	Antioquia	Dabeiba	Fomento del cultivo de la caña, adecuaciones complementarias al entable panelero, fortalecimiento de las capacidades asociativas y comerciales de la asociación Asopchachafrutal, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias asociadas	Caña panelera	Ejecución



Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Anorí	Adecuación y mejoramiento del centro de acopio panelero, con Apanor, en el municipio de Anori, Antioquia	Caña panelera	Aprobado
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Anorí	Fortalecimiento a la capacidad productiva de pequeños productores ganaderos de leche, mediante la adecuación y dotación del Centro de Acopio Lechero para la transformación de leche, en queso tipo mozzarella, a través del Comité de Ganaderos - Coganori en el municipio de Anori, Antioquia.	Ganadería	Aprobado
Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano, San José de Uré, Puerto Libertador	Apoyo en el proceso de transformación y comercialización de látex de caucho, para pequeños productores de caucho, a través de hebeancor, en la zona de bajo cauca, Antioquia y los municipios de Puerto Libertador, Monte Líbano y San José de Uré, en el departamento de Córdoba.	Caucho	Aprobado
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Zaragoza, Tarazá, Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres	Apoyo en el proceso de transformación y comercialización de látex de caucho, para pequeños productores de caucho, a través de hebeancor, en la zona de bajo cauca, Antioquia y los municipios de Puerto Libertador, Monte Líbano y San José de Uré, en el departamento de Córdoba.	Caucho	Aprobado
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	El Bagre, Caucasia, Zaragoza, Nechí, Tarazá, Cáceres	Fortalecimiento técnico, comercial y productivo de la cadena productiva de la miel y las abejas en el Bajo Cauca Antioqueño	Apicultura	Aprobado
Urabá Antioqueño	Antioquia	Turbo	Fortalecimiento de las unidades productivas de pescadores artesanales mediante la adecuación e implementación de la casa para el desarrollo integral de la pesca artesanal en Turbo (Antioquia).	Pesca Artesanal	Aprobado
Arauca	Arauca	Arauquita	Alianza para el fortalecimiento del sistema de cacao en el municipio de Arauquita - Asdeplar	Cacao	Ejecución
Arauca	Arauca	Arauquita	Alianza para el fortalecimiento del sistema productivo de cacao en el municipio de Arauquita, Arauca. Cootrasar	Cacao	Ejecución
Arauca	Arauca	Arauquita	Adquisición de equipos y mejoramiento de infraestructura para el aumento de producción de la plata de secado de grano de Cacao "Theobroma Cacao" de la Cooperativa Coomprocar en el Departamento de Arauca Municipio de Arauquita.	Cacao	Ejecución
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Curillo	Alianza para producción de carne de pirarucú, cachama y bocachico en policultivo en el municipio - de Curillo Caquetá	Piscicultura	Ejecución



Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Valparaíso	Alianza para producción de carne de cachama y bocachico en el municipio de Valparaíso Caquetá.	Piscicultura	Ejecución
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	El Paujil - El Doncello - Florencia - Puerto Rico - San Vicente del Caguán - La Montañita	Fortalecimiento al modelo estratégico de producción y comercialización de café sostenible por asociaciones cafeteras en el departamento del Caquetá, bajo la marca Vientos de Paz	Café	Aprobado
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	San Vicente del Caguán - La Montañita - Curillo	Fortalecimiento a la cadena productiva del cacao, en tres municipios del departamento del Caquetá.	Cacao	Aprobado
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Florencia, Morelia, San Vicente del Caguán	Mejoramiento de la productividad de la ganadería mediante el fomento, transformación y comercialización de leche con valor agregado para el mercado regional, nacional en el departamento del Caquetá.	Ganadería	Aprobado
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Fortalecimiento de la cadena productiva de la panela mediante el establecimiento y sostenimiento de 53 has, adecuación de dos (2) trapiches y capacitación en buenas prácticas agrícolas a Aspropanela	Caña panelera	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento de la producción, beneficio y comercialización de café de 273 familias pertenecientes al resguardo indígena san Lorenzo de Caldono (cauca)	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento de la producción, beneficio y comercialización de café de 64 familias pertenecientes a la organización Comepcafé y que se encuentran ubicadas en las veredas Santa Helena, la esmeralda, porvenir Vilachi, Chindaco, Pulibio, 20 de Julio, el Jardín, Mirallave, Cerro Alto, Las Mercedes, Monterilla y El Pital del municipio de Caldono (cauca).	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento de las prácticas agronómicas y ambientales en la producción de 132 familias figueras ubicadas en el resguardo indígena San Lorenzo de Caldono en el municipio de Caldono (Cauca).	Fique	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Fortalecimiento de los procesos de siembra, producción, transformación y comercialización de panela de 27 familias vinculadas al cabildo indígena San Lorenzo de Caldono Cauca en la vereda Andalucía.	Caña panelera	Ejecución





Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento de las condiciones de producción, transformación y comercialización en encadenamiento de mora asociado a la planta procesadora Ñxuspa de la asociación de cabildos de Caldono	Frutales	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento del proceso de acopio, almacenamiento y comercialización del café de la asociación Agropec del municipio de Caldono (Cauca)"	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Mejoramiento de la producción, beneficio y comercialización de café de 115 familias pertenecientes a 9 veredas de los corregimientos de Cerro Alto y el Pital del municipio de Caldono (Cauca)	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Centro regional de calidad, capacitación y agronegocios como estrategia de reconstrucción del tejido social a través del fortalecimiento de la cadena de cafés especiales en el municipio de Caldono, departamento del Cauca	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caldono	Fortalecimiento productivo en el proceso de acopio, almacenamiento y comercialización del café de la Asociación de Pequeños Productores la Esperanza - Asprole- perteneciente al cabildo indígena San Lorenzo de Caldono del municipio de Caldono (Cauca)	Café	Ejecución
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Morales	Construcción y dotación de un centro de acopio de café, para mejorar alianzas comerciales y logística de entrega de las caficultoras de la asociación de mujeres Agroempresariales del municipio de Morales-Cauca.	Café	Aprobado
Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Morales	Mejoramiento productivo e integración comercial territorial de las líneas productivas de café, caña panelera, peces, plátano y tomate de mesa y cocina priorizadas en el plan estratégico territorial de 15 veredas del municipio Morales - Cauca.	Café, Piscicultura, Caña Panelera, Tomate, Plátano	Aprobado
Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz	Nuevas plantaciones de yuca dulce tecnificada (manihot esculenta crantz), para el mejoramiento de la económica campesina de los productores del corregimiento de Varas Blancas	Yuca	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz	Fortalecimiento del cultivo de la tilapia roja y cachama blanca en estanques de tierra, en corregimiento de Varas Blancas, municipio de la Paz - Cesar	Piscicultura	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz	Fortalecimiento de la producción y comercialización ovino-caprina de familias de los núcleos veredales Minguillo y Varas Blancas en el municipio de La Paz (cesar), mediante la implementación de un sistema de unidades productivas semi-estabuladas	Especies Menores	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz	Fortalecimiento productivo, organizacional y comercial de la actividad porcícola de las asociaciones Asoagrocampaz, Asoagropis, Asopropaz, y Asobetech, del núcleo veredal Varas Blancas en el municipio de La Paz - Cesar	Especies Menores	Ejecución



Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz	Fortalecimiento productivo y comercial de familias del núcleo veredal varas blancas en el municipio de la Paz - Cesar	Especies Menores	Ejecución
Sur de Córdoba	Córdoba	Tierralta	Siembra y sostenimiento de cultivos de cacao con productores de la Asociación de Cooperativas y Organizaciones de Tierralta y Valencia - Activa G10-, municipio de Tierralta - departamento de Córdoba	Cacao	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Mejoramiento de ingresos de familias ubicadas en las veredas Puyalito y Cardonal del municipio de Fonseca dedicadas a la producción de arroz, mediante el mejoramiento de sus capacidades productivas	Arroz	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Fortalecimiento de la Asociación de fique de Fonseca -Asofifon-, mediante el establecimiento y de 50 has de fique y el mejoramiento de los procesos de transformación	Fique	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Implementación unidades avícolas familiares para la producción de huevos generando ingresos a familias productoras campesinas del municipio de Fonseca	Especies Menores	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Mejoramiento de ingresos y fortalecimiento del trabajo comunitario de la asociación de mujeres campesinas y productoras de puerto López - Asomupcap en el municipio de Fonseca, mediante el establecimiento de 3 hectáreas de hortalizas	Hortícola	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	mejoramiento del sistema ceba de cerdos familiar en el municipio de Fonseca, bajo un sistema estabulado en cama profunda como metodología para la generación de ingresos	Especies Menores	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Fortalecimiento de la actividad hortofrutícola de 16 familias de las veredas Puyalito, Quebrachal, los Toquitos y San Agustín del municipio Fonseca (Guajira)	Hortícola	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Mejoramiento de un sistema semi-intensivo producción bovina, amigable con el medio ambiente, con implementación de un sistema Silvopastoril y bancos mixtos de forraje, como metodología para la generación de ingresos a nivel familiar.	Ganadería	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	fortalecimiento de la actividad cafetera de familias de la vereda Puerto López del municipio de Fonseca (Guajira)	Café	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Guajira	Fonseca	Mejoramiento de un sistema semi-estabulado del modelo productivo ganadero ovino, amigable con el medio ambiente, con implementación de un sistema Silvopastoril y bancos mixtos de forraje, como metodología para la generación de ingresos a nivel familiar	Especies Menores	Ejecución
Sierra Nevada - Perijá	Magdalena	Santa Marta	Fortalecimiento de los procesos de calidad para café especiales, Santa Marta, Magdalena.	Café	Aprobado



Macarena - Guaviare	Meta	Vista hermosa	mejoramiento de la productividad de la ganadería doble propósito con pequeños productores de la asociación Asoproguejar del municipio de Vista hermosa, Meta	Ganadería	Ejecución
Macarena - Guaviare	Meta	Mesetas	Mejoramiento de la productividad de la ganadería doble propósito con pequeños productores de la asociación Asoprogresar del municipio de Mesetas, Meta	Ganadería	Ejecución
Macarena - Guaviare	Meta	Mesetas	Fortalecimiento del agronegocio lechero a través de la implementación de una infraestructura de acopio de leche para Asodale del municipio de Mesetas – Meta.	Ganadería	Aprobado
Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Tumaco	Apoyo al desarrollo del sector camaronero en el municipio de Tumaco departamento de Nariño.	Pesca Artesanal	Aprobado
Putumayo	Putumayo	San Miguel	Producción de cachama blanca municipio del San Miguel	Piscicultura	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Valle del Guamuez	Producción de cachama blanca municipio del Valle del Guamuez	Piscicultura	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Valle del Guamuez	Alianza en caña panelera para la Producción de panela con los productores asociados a Agrilods en el municipio del valle del Guamuez, departamento del Putumayo	Caña panelera	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Valle del Guamuez	Alianza para la producción y comercialización de pimienta con productores de la Asociación Asapiv en el municipio del Valle del Guamuez - departamento del Putumayo	Pimienta	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Orito	Fortalecimiento a productores de pimienta como proyecto productivo para la generación de ingresos en el municipio de Orito Departamento del Putumayo	Pimienta	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Orito	Alianza en caña panelera para la producción de panela con los productores asociados a Asopcaña en el municipio de Orito, departamento del Putumayo	Caña panelera	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Puerto Leguizamo	Establecimiento y sostenimiento de cacao bajo sistema agroforestal en la vereda La Concepción, municipio de Leguizamo, departamento del Putumayo.	Cacao	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Valle del Guamuez	Alianza para el establecimiento y sostenimiento de plantaciones de cacao bajo arreglo agroforestal en las veredas La Florida y Loro Ocho, municipio del Valle del Guamuez departamento del Putumayo	Cacao	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Puerto Asís	Apoyo a la producción agrícola para el sostenimiento e implementación de cultivos de pimienta negra	Pimienta	Ejecución
Putumayo	Putumayo	Orito	Adecuación de tres trapiches paneleros ubicados en las veredas Flor del Campo, el Achiote y Campo Bello en el municipio de Orito, departamento del Putumayo, con el fin de brindar sostenibilidad a la producción y comercialización de panela mediante la adecuación de infraestructura, dotación, seguridad industrial, calidad y salud ocupacional.	Caña panelera	Aprobado



Putumayo	Putumayo	Valle del Guamuez	Mejoramiento de las condiciones de vida de sujetos víctimas del conflicto armado, mediante la dotación de equipos para una planta transformadora de leche de queso en la inspección el placer, municipio Valle del Guamuez, departamento de Putumayo	Ganadería	Aprobado
Sur del Tolima	Tolima	Planadas	Fortalecimiento técnico - productivo, socio empresarial y comercial de las familias caficultoras de los núcleos alto ata y el paraíso en el municipio de planadas departamento del Tolima.	Café	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Planadas	Fortalecimiento técnico - productivo, socio empresarial y comercial de 62 familias cafeteras que hacen parte de las asociaciones de Ascapit, Acedga, café del macizo y Asopap del municipio de Planadas departamento del Tolima.	Café	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Planadas	Generación de capacidades técnico-productivas, ambientales, socio empresariales y comerciales de 49 familias ganaderas de los núcleos alto ata y el paraíso en el municipio de Planadas al sur del departamento del Tolima.	Ganadería	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Planadas	Producción, comercialización y desarrollo socio empresarial de la actividad de 24 familias cultivadoras de frijol en los núcleos Alto Ata y Paraíso en el municipio de Planadas.	Frijol	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Planadas	Fortalecimiento productivo, socio empresarial y comercial de la actividad panelera de 31 familias ubicadas en el núcleo El Paraíso del municipio de Planadas departamento del Tolima.	Caña panelera	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Ataco	Alianza productiva para el establecimiento de limón tahití para mejorar el ingreso de las familias vinculadas a Asogincas municipio de Ataco - Tolima	Frutales	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Rioblanco	Alianza productiva para el establecimiento de limón tahití para mejorar el ingreso de las familias vinculadas a Asocam municipio de Rioblanco - Tolima	Frutales	Ejecución
Sur del Tolima	Tolima	Rioblanco	Apoyo al fortalecimiento del fondo rotatorio de 6 asociaciones de productores de café especial del municipio de Rioblanco	Café	Aprobado
Sur del Tolima	Tolima	Chaparral - Ataco	Mejoramiento de la productividad de 181 familias cultivadoras de cacao de 4 asociaciones de los municipios de Chaparral y Ataco, a través de la entrega de unidades de beneficio, asistencia técnica y capacitación en procesos de poscosecha.	Cacao	Aprobado
Macarena - Guaviare	Guaviare	San José del Guaviare - El Retorno	Fortalecimiento comercial e instalación de centros multipropósito como apoyo a las líneas productivas de caña panelera, arroz y maíz en los municipios del retorno y San José del Guaviare	Caña panelera, Arroz, Maíz	Aprobado
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	Huila	Algeciras	Fortalecimiento al proceso de comercialización de café especial del grupo asociativo de cafeteros villa Líbano del municipio de Algeciras mediante el alistamiento a procesos de mejoramiento de calidad en café y posicionamiento de mercados	Café	Aprobado



Pacífico Medio	Valle del Cauca	Buenaventura	Fortalecimiento de la cadena productiva de pesca artesanal en las comunidades pesqueras de las bocanas de los ríos Cajambre y Yurumangui.	PESCA ARTESANAL	Aprobado
----------------	-----------------	--------------	---	-----------------	----------

Fuente: Subdirección de Proyectos Productivos - Agencia de Renovación del Territorio



Sumado a lo anterior, la ART en el marco del proyecto de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas por el Conflicto y Priorizadas por el Gobierno Nacional, está implementando el manejo forestal sostenible en los departamentos de Córdoba y Bolívar con el objetivo de contribuir al desarrollo productivo y la generación de ingresos de familias y organizaciones, aprovechando las potencialidades endógenas de los territorios y generando condiciones favorables para la inserción en mercados funcionales y la reactivación económica de los territorios.<sup>141</sup>

De esta manera, se presentan algunos avances que se han adelantado en el marco de la estrategia diseñada, en aras de contribuir a la Seguridad Jurídica sobre las tierras o territorios, aportando a la dinamización de los territorios con el fin de establecer los criterios generales para realizar la identificación, selección, estructuración, viabilización y cofinanciación de iniciativas productivas y de generación de ingresos así como de proyectos de reactivación económica, sostenibles económicas, sociales y ambientales, en los municipios priorizados en el marco de los Programas con Enfoque Territorial – PDET.

**vi) Articulación institucional para el acompañamiento integral a las personas retornadas o reubicadas que accedan a tierra o a quienes se les formalice su propiedad sobre un predio rural.**

Esta articulación se da especialmente con la Agencia Nacional de Tierras, y en particular para los retornos colectivos. Una vez se realiza la solicitud, la formulación del plan, se comienzan las reuniones interinstitucionales para que desde su competencia dicha entidad realice lo pertinente frente a la formalización.

Es de tener en cuenta que el alcance desde la Unidad para las Víctimas es particularmente frente al acompañamiento para el transporte de enseres, una vez ya se adelantó el proceso, cuando se trata de retornos individuales.

Cuando se trata de acompañamiento frente a procesos de formalización de tierras que ya están adelantados, y son de carácter comunitario, se realizan una articulación interinstitucional, con las diferentes entidades que están involucradas en el tema, para que de esta forma desde sus competencias el retorno se otorgue con un acompañamiento en cumplimiento efectivo de los principios.

Por otra parte, cuando se da el acceso a tierras por parte del proceso de restitución, se atienden las ordenes que puedan ser impartidas de forma particular para la Unidad para las Víctimas.

---

<sup>141</sup> Zona de Intervención: Departamento de Córdoba en el Municipio de Tierra Alta y en el Departamento de Bolívar en el Municipio de Santa Rosa del Sur.

## **B. Seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para los procesos de retorno o reubicación**

Las acciones que adelantó la Agencia Nacional de Tierras en el año 2017 se dieron en el marco de las dos líneas de atención descritas anteriormente, buscan generar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para los procesos de retorno o reubicación. Por tratarse de una de las principales funciones de la entidad, la atención a víctimas sea por demanda (restitución de tierras) o por oferta (acompañamiento para el acceso a tierras y formalización de población víctima que ha retornado con o sin acompañamiento institucional), se concretará en un título de propiedad de un predio rural registrado. Sea por un programa de acceso a tierras o por uno de formalización, ese siempre será el resultado concreto y tangible que quedará de la gestión de la Agencia; y la garantía para los titulares de ese predio, no solo para estar protegidos frente a la tenencia del mismo, sino especialmente porque les permitirá recuperar su proyecto de vida y mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido, los avances que se presentaron en el literal a, corresponden a los resultados de las estrategias que ha venido impulsando la Agencia Nacional de Tierras para dar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para los procesos de retorno o reubicación.

## **C. Los asentamientos precarios o mixtos en los que se encuentra la población desplazada**

Se ha afirmado e identificado que las personas que no han recibido acompañamiento pese a haberlo solicitado, según la medición que se efectuó para realizar este informe, son precisamente las que a la luz de la medición de SSV, no han superado dicha condición.

Por lo tanto, las personas que no han superado la situación de vulnerabilidad son las que se encuentran en condiciones más precarias de subsistencia, esto es que, se encuentra prácticamente en la calle, o en asentamientos precarios.

Esta condición de no superación de la situación de vulnerabilidad hace que precisamente las dificultades para su ubicación sean *in extremis* complejas.

Así las cosas, es entendible que exista la dificultad para la plena cuantificación, ubicación y caracterización de dicha población, toda vez que, tampoco se tiene certeza de la cantidad total de gente que se encuentra en situación de calle, o que están reubicados de forma informal en asentamientos precarios, especialmente en las grandes ciudades. Existiendo también la misma problemática en el ámbito rural, pero podría afirmarse que, en proporciones mucho más bajas, ya que se sabe que la mayoría de los asentamientos precarios se encuentran en las grandes ciudades, particularmente en las periferias de estas.

En este orden de ideas, es importante tener mayor certeza de cuantas personas se encuentran en situación de indigencia y, por otra parte, cuántos y dónde se encuentran los asentamientos precarios, constituidos en su mayoría por población víctimas de desplazamiento forzado.

### 2.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI:

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<b>BLOQUEO INSTITUCIONAL</b>	<p>1. Falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento. Como resultado de ambos factores, la población desplazada se ve compelida a retornar o reubicarse sin acompañamiento alguno una y otra vez, de un lado, y, del otro, se ve sometida a prolongadas esperas para encontrar parcialmente garantizados sólo algunos o muy pocos de los mínimos a que tiene derecho en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones; lo que se refleja en la ausencia de resultados o en los resultados precarios, en términos de GED, sobre la situación actual de la población retornada y reubicada. Respecto de estas dos fallas es de notar que, pese a los mandatos internacionales, constitucionales y legales de acompañamiento, atención y estabilización socioeconómica de la población desplazada que opta por retornar y reubicarse, el Gobierno Nacional aún no ha dispuesto ni la capacidad institucional ni presupuestal suficiente para cumplir con estos mandatos u obligaciones, razón por la cual está incumpliendo con el principio de coherencia señalado en la sentencia T-025 del 2004.</p>	<b>MEDIO</b>
	<p>2. Esta Corporación además encuentra prácticas inconstitucionales en los siguientes temas, "(i) en la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado y que amenaza la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones. (...) En el caso de las transformaciones territoriales generadas por el desplazamiento forzado, las entidades competentes de acompañar y atender los procesos de retornos y reubicaciones no han previsto o visibilizado dentro de sus procedimientos ordinarios esta situación fáctica. Su respuesta, como se vio con anterioridad, es ad-hoc o para el caso concreto. Con ello, las personas y comunidades retornadas en estos contextos de reconfiguraciones territoriales se hallan</p>	<b>BAJO</b>

	<p>excluidos de la atención estatal a pesar de contar con un marco constitucional de protección a su favor (...)".</p>	
<p><b>PRÁCTICA INCONSTITUCIONAL</b></p>	<p>3. (ii) en la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales dentro de la política pública; (...) (ii) En el caso de las reubicaciones rurales, el INCODER (en liquidación) ha obviado sus obligaciones en esta clase de procesos, a pesar de tener conocimiento sobre su existencia y sobre las necesidades de las personas que de ellos dependen, aduciendo que sus competencias legales no lo facultan para desarrollarlos, aun cuando en la materialidad los procesos de adjudicación, asignación o dotación de tierras a la población desplazada –promovidos por el INCODER-, conllevan a procesos de reubicación rural, que deben ser igualmente protegidos por la ley y las prácticas institucionales, de conformidad con los mandatos constitucionales. Nuevamente, la población desplazada que hace parte de estos procesos administrativos enfrenta un “déficit de protección” y, en consecuencia, se encuentra excluida de la atención estatal a la que tiene derecho con ocasión de su desarraigo, a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor.</p>	<p><b>BAJO</b></p>
	<p>4. En la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos. En el caso de estas fallas, si bien los mecanismos existentes para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones per se no resultan inconstitucionales, las prácticas de las entidades competentes de implementarlos sí lo son, en la medida en la que obvian – deliberadamente o de manera imprevista- situaciones fácticas que derivan en un déficit injustificado de protección de la población retornada o reubicada, o en una vulneración del derecho fundamental de esta población a un retorno o reubicación voluntario, seguro, digno y sostenible. (...) (iii) En el caso de los asentamientos precarios de la población desplazada, las entidades competentes del acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones no han contemplado la regularización de estos asentamientos, en aquellos casos en los que fáctica y jurídicamente sea viable, como forma de proteger a la población desplazada que demanda del acceso a una solución duradera frente a la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado.</p>	<p><b>MEDIO</b></p>
	<p><b>TEXTO</b></p>	<p><b>ESTADO</b></p>
<p><b>ORDENES ASOCIADAS</b></p>	<p><b>1. Trigésimo cuarto.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente informes trimestrales relativos a los avances en el</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>

	<p>proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto. Lo anterior, a efectos de implementar las herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de esta población. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término inferior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	
	<p><b>2. Trigésimo sexto.- REITERAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las órdenes décimo tercera y décimo sexta impartidas en el auto 202 de 2015, relativas a desarrollar un ejercicio de diagnóstico y valoración de la actual política pública de retornos y reubicaciones a partir de un estudio comparado de casos representativos; y, en ese sentido, <b>AMPLIAR</b> el plazo a tres (3) y ocho (8) meses para que el Director de esta entidad cumpla, respectivamente, con las órdenes décimo tercera y décimo sexta del auto 202 de 2015, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO</b></p>
	<p><b>3. Trigésimo noveno.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director de la Agencia de Desarrollo Rural y al Director de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los avances o progresos alcanzados en el diseño e implementación del mecanismo de participación destinado a mitigar los impactos de los proyectos de gran escala en los territorios o municipios de las comunidades retornadas y reubicadas, y a promover proyectos de desarrollo propio.</p>	<p><b>INCUMPLIMIENTO</b></p>



	<p><b>4. Cuadragésimo.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras y al Director (a) de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe, en medio físico y magnético, que dé cuenta de un plan específico, con plazos definidos, en materia de reubicaciones rurales, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>
	<p><b>5. Cuadragésimo primero.- ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los asentamientos precarios o informales donde se encuentra la población desplazada, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>
	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>UMBRAL</b>	<p><b>1. Derecho a retornos y reubicaciones RRP1:</b> Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que, habiendo solicitado acompañamiento para el retorno en el último año, lo recibieron / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación en el último año</p>	50,60%



Capítulo 4  
**Reparación Integral**

# Derecho a la restitución de tierras y protección de predios





## **CAPÍTULO IV. COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL**

### **1. DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y PROTECCIÓN DE PREDIOS**

#### **1.1 MEDICIONES IGED**

##### **1.1.1 Proceso de medición IGED**

En el presente informe se presentan los resultados de la medición de la implementación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales, en la etapa administrativa y judicial. Igualmente, se analizan los indicadores relacionados con el derecho de protección de predios.

Frente a la etapa administrativa, se mide la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF y de las solicitudes de inscripción recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras en zonas micro focalizadas. Los resultados presentados fueron suministrados por la Oficina Asesora de Planeación de la Unidad de Restitución de Tierras a partir de la información procesada por la Oficina de Tecnologías de la Información de dicha entidad. La información presentada corresponde al consolidado entre 2012 hasta el 31 de diciembre de 2017.

De la etapa judicial, se mide el avance en esta instancia asociada al proceso de restitución de tierras mediante el análisis del número de solicitudes que fueron resueltas en la etapa administrativa sobre el número de solicitudes que ingresaron al sistema judicial, que permite hacer seguimiento al porcentaje de solicitudes de restitución de tierras atendidas por los despachos judiciales especializados en restitución. Los resultados de esta medición fueron presentados por el Consejo Superior de la Judicatura y tiene una fecha de corte entre enero y diciembre de 2017.

Finalmente, del proceso de protección de predios se presentan dos indicadores. El primero de ellos mide el porcentaje de las solicitudes de restitución de tierras con evaluación para la adopción de medidas de protección. El segundo mide el porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con adopción medidas inscritas por la Superintendencia de Notariado y Registro solicitadas por la Unidad de Restitución de Tierras.

### 1.1.1.1 Descripción de los universos

Para el indicador de la etapa administrativa, de acuerdo con la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, el universo de medición del indicador son las 76.052 solicitudes de inscripción en el RTDAF en zonas micro focalizadas para iniciar el proceso de restitución acumuladas hasta el 31 de diciembre de 2017.

Por otra parte, para el indicador relacionado con la etapa judicial, de acuerdo con la información remitida por el Consejo Superior de la Judicatura, el universo son las 10.307 solicitudes que ingresaron al sistema judicial para iniciar el proceso de restitución de tierras.

Finalmente, del proceso de protección de predios para el primer indicador, relacionado con las solicitudes de restitución de tierras con evaluación para la adopción de medidas de protección, el universo son las 134 solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección que no se encuentran en zonas micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras. Para el segundo indicador, relacionado con las solicitudes de restitución de tierras con adopción de medidas de protección, el universo son las 12 solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas no micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras y que de acuerdo con el trámite tienen derecho a medidas de protección de predios.

### 1.1.1.2 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición (Interoperabilidad de registros administrativos usados para realizar la medición)

La fuente de información para el análisis del Derecho a la Restitución de Tierras y Protección de Predios, para los indicadores de la etapa administrativa y de protección de predios, es el SRTDAF, el cual articula el RTDAF y el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, administrado por la Unidad de Restitución de Tierras.

La unificación de estos dos registros en un solo sistema responde a las observaciones de la Corte Constitucional para la "articulación de las rutas de protección de predios – individual y colectiva – vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras", y se explicará en el aparte de protección de predios.

La fuente de la etapa judicial del proceso de restitución de tierras es el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura.

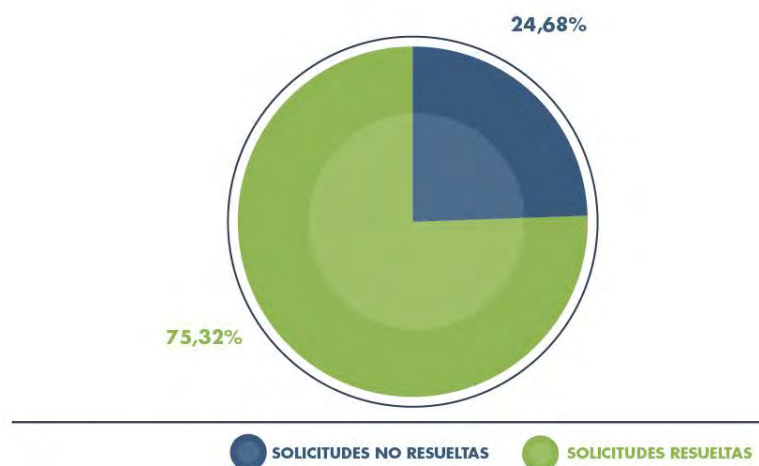
En relación con los indicadores de protección de predios, se contó con fuente de información aportada por la Superintendencia de Notariado y Registro, quienes

fueron los encargados de los datos necesarios para determinar las medidas de protección inscritas en folios de matrícula inmobiliaria para el periodo 2017.

### 1.1.2 Resultados de la medición y comparabilidad -Avance del trámite administrativo asociado a la inclusión en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente

El indicador se obtiene por la división entre el número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que, encontrándose en las zonas micro focalizadas para el proceso de restitución, fueron resueltas a través de la inclusión o no en dicho registro sobre el número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que se encuentran en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución. En el siguiente gráfico se presentan los resultados del mencionado indicador con corte a 31 de diciembre de 2017:

Gráfica 1 Avance en el trámite administrativo de restitución de tierras 2017



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, el crecimiento del universo de las solicitudes de inscripción en zonas micro focalizadas para iniciar el proceso de restitución de 2016 a 2017, fue cerca del 44%; ya que pasó de 53.024 en 2016 a 76.052 al 31 de diciembre de 2017.

Durante el período de análisis se han recibido 76.052 solicitudes de inscripción en el RTDAF en zonas micro focalizadas, de las cuales, a través del procedimiento administrativo de restitución de tierras ha resuelto la inscripción o negación de inscripción de 57.284 solicitudes, es decir el 75,3% del total acumulado recibido por la entidad.



Teniendo en cuenta el umbral establecido por la Corte Constitucional mediante el Auto 373 de 2016, se resalta que por segundo año consecutivo este indicador ha superado el cumplimiento del mencionado umbral.

### 1.1.2.1 Análisis descriptivo

Al revisar la gráfica 2 se resalta el importante crecimiento tanto de las solicitudes para trámite administrativo de restitución de tierras, como del número de estas que fueron resueltas.

El comportamiento del indicador del avance administrativo a través de los años se caracteriza por ser un crecimiento sistemático y sostenido. Es importante recordar que el avance de la instancia administrativa del proceso de restitución inició en el 2012 con un indicador del 32,4%. Para los años 2013, 2014 y 2015 el mencionado indicador se ubica en el 44,8%, 61,0% y 66,7%, respectivamente. En el 2016, año en que se expide el Auto 373, se logra el cumplimiento del umbral establecido por la Corte al ubicarse el indicador en un 73,3%.

Gráfica 2 Avance en el trámite administrativo de restitución de tierras – Resultado Histórico



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

Al realizar un análisis del crecimiento porcentual tanto de las solicitudes para trámite administrativo de restitución de tierras, como del número de estas que fueron resueltas, se resalta la capacidad institucional de la Unidad de Restitución de Tierras para mejorar la respuesta de finalización de la solicitud del trámite administrativo. Mientras que entre los años 2012 a 2017 el promedio porcentual de crecimiento del número de las solicitudes para trámite administrativo se ubicó en 77,9%, el promedio de solicitudes que fueron resueltas para esos mismos años se encuentra en el 118%. Este aumento en la capacidad explica cómo a partir del

año 2014, la Unidad de Restitución de Tierras logró finalizar el trámite de más del 60% de las solicitudes y cómo, por dos años consecutivos, el umbral establecido por la Corte Constitucional ha sido superado, al ubicarse en 73,3% para 2016 y de 75,3% para 2017.

*Tabla 1 Crecimiento porcentual anual de las solicitudes de trámite administrativo y de solicitudes resueltas*

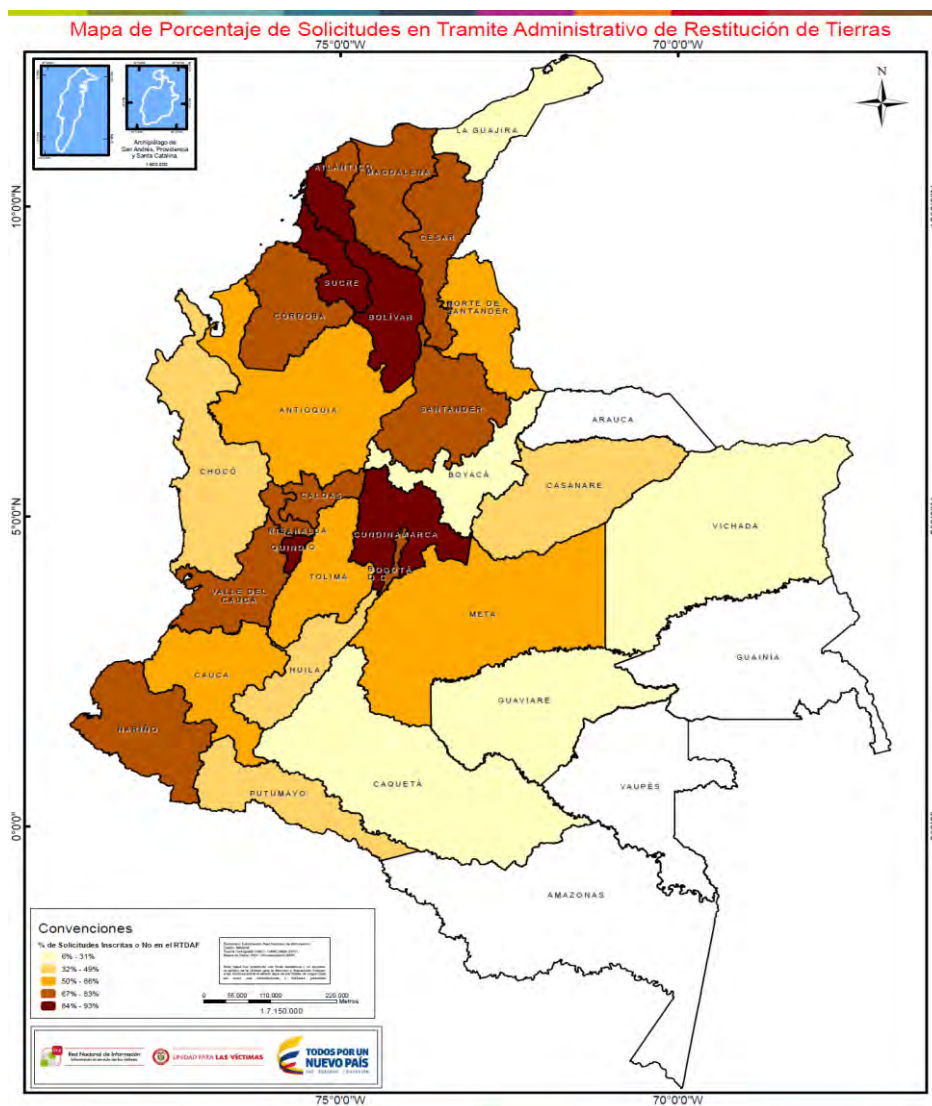
<b>CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>SOLICITUDES DE TRÁMITE</b>	<b>SOLICITUDES RESUELTAS</b>
2012 a 2013	200,04%	315,81%
2013 a 2014	46,11%	98,87%
2014 a 2015	72,49%	88,46%
2015 a 2016	27,17%	39,87%
2016 a 2017	43,43%	47,31%

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

Además, se resalta que durante todos los años las solicitudes resueltas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras han sido superior al número de solicitudes de trámite administrativo realizadas. Es por esto que la brecha entre el total de solicitudes de restitución de tierras que se encuentran en zonas micro focalizadas es cada año menor, frente al número de solicitudes de restitución de tierras que se encuentran en zonas micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que finalizaron el trámite administrativo.

A continuación se presenta un mapa de los porcentajes de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras, que señala los porcentajes de solicitudes inscritas en o no en el RTDAF, por departamento:

Mapa No. 1 Porcentajes de solicitudes de Trámite Administrativo de Restitución de tierras



Fuente: SRNI, Unidad para las Víctimas

### 1.1.3 Resultados de la medición y comparabilidad Avance de la instancia judicial del proceso de restitución de tierras

El indicador del derecho a la restitución de tierras y protección de predios que tiene como objetivo medir el avance de la instancia judicial asociada al proceso de restitución de tierras, está compuesto por el número de egresos por sentencia de restitución sobre el inventario inicial de procesos de restitución; es decir, que por medio del indicador se logra determinar la proporción de procesos de solicitud de restitución de tierras que ingresan al sistema judicial y que fueron evacuados por los despachos especializados de Restitución de Tierras, a través de la incorporación

de la solicitud a una sentencia de restitución, su negación o el egreso por otro concepto.

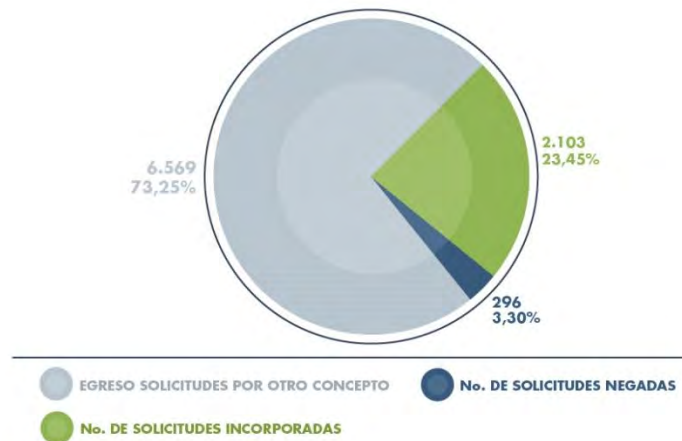
Gráfica 3 Avance en la instancia judicial de restitución de tierras 2017



Para el año 2017, de las 10.307 solicitudes que ingresaron a los despachos especializados de Restitución de Tierras, salieron del despacho el 87%, lo que representa un total de 8.968 solicitudes egresadas. Se resalta, para la mencionada vigencia, que menos del 13% de las solicitudes recibidas en los despachos no fueron egresadas.

En comparación con los resultados de 2016, el indicador de ingresos tuvo un crecimiento del 77%, ya que para ese año se recibieron 5.822 solicitudes para iniciar el proceso de restitución de tierras en el sistema judicial.

Gráfica 4 Distribución de egresos de solicitudes 2017



Como lo señala la gráfica 5 de las solicitudes que fueron evacuadas, 2.103 solicitudes fueron incorporadas en una sentencia de restitución, 296 fueron negadas y 6.569 tuvieron otro concepto de egreso.

Entre los egresos por otro concepto se encuentran los casos que fueron remitidos a otros despachos por efectos de competencia, los que se remitieron a un despacho que apoye la gestión judicial en el marco de una medida de descongestión, aquellos casos que fueron devueltos a la Unidad de Restitución de Tierras por falta de requisitos y los que son acumulados en otros despachos.

Teniendo en cuenta que la Corte estableció un 70% como el umbral de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el Auto 373 de 2016, los resultados para el año 2017 con un 87% de solicitudes evacuadas, señalan que se ha superado ampliamente el umbral establecido por la Corte.

### **1.1.3.1 Análisis descriptivo**

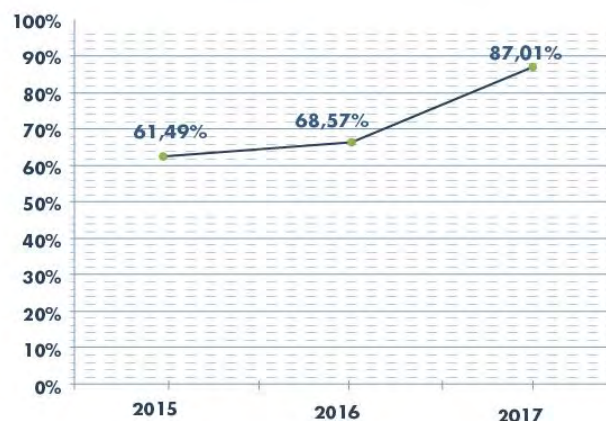
La evacuación de las solicitudes de restitución de tierras a lo largo de estos últimos años ha tenido un comportamiento de crecimiento. Al revisar la gráfica 6 se establece el crecimiento sistemático de este indicador, ya que pasó del 61% en 2015, al 68% en 2016, para llegar al 87% en 2017. Se resalta que el crecimiento porcentual entre 2016 y 2017 fue cerca del 27%. Ello explica igualmente, que el porcentaje de solicitudes no evacuadas se ubica en el punto más bajo de los últimos años, al situarse cerca del 13% para 2017, frente al 31% de 2016 y el 38% de 2015.

El crecimiento de las solicitudes evacuadas se podría explicar en parte, como se mostrará más adelante, por los esfuerzos hechos por el Consejo Superior de la Judicatura en el fortalecimiento de los tribunales especializados de restitución de tierras y por los procesos de capacitación a jueces y magistrados en la materia.

De igual manera es importante señalar que el promedio acumulado de evacuación de solicitudes es del 72%, resultado que es superior al umbral establecido por la Corte en el Auto 373 de 2016.



Gráfica 5 Avance en la instancia judicial de restitución de tierras – Comparación Anual



### 1.1.4 Resultados de la medición y comparabilidad - Avance en las medidas de protección de tierras

Como resultado de las Mesas de Trabajo Interinstitucionales llevadas a cabo para el análisis conjunto entre la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Restitución de Tierras, de la propuesta de modificación de los indicadores IGED presentada por esta última entidad para medir el derecho a la protección de predios, se acordó que tal derecho será medido conforme se informó a la Corte Constitucional en respuesta a la orden No. 1 del Auto 373 de 2016, esto es usando los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con evaluación para la adopción de medidas de protección.
2. Porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con adopción de medidas de protección

Con base en lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras, presenta a continuación, la medición correspondiente a la vigencia 2017 del Indicador No. 1 y No. 2; seguida de la descripción de algunas de algunas de las circunstancias que se han presentado mientras se desarrollan las acciones tendientes a la garantía de este derecho.

Adicionalmente, presenta como propuesta un indicador adicional para ser considerado en la categoría de indicadores sectoriales, relacionado con el trámite administrativo de cancelación de medidas de protección individual o colectivas.

Frente al indicador del porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con evaluación para la adopción de medidas de protección, la fórmula de medición es la siguiente:

$$PTFZM_t = \left( \frac{SRFZEP_t}{SRFZM_t} \right) \times 100$$

SRFZEPt: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas NO micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que tienen trámite de medidas de protección.

SRFZMt: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección que no se encuentran en zonas micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras.

Al realizar la fórmula matemática los resultados son los siguientes:

Tabla 2 Resultado del indicador

AÑO (LA INFORMACIÓN ES AGREGADA A AÑOS ANTERIORES)	SRFZEP T	SRFZMT	RESULTADO DEL INDICADOR
2017	66	134	49,25%

Por su parte frente al indicador del porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con adopción de medidas de protección, la fórmula matemática es la siguiente:

$$MPPFZ_t = \left( \frac{SRTTA_t}{SRTZM_t} \right) \times 100$$

SRTZMt: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas NO micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras y que de acuerdo al trámite tienen derecho a medidas de protección de predios.

SRTZAt: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas NO micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que accedieron a las medidas de protección.

Al realizar la fórmula matemática los resultados son los siguientes:

Tabla 3 Resultado del indicador

AÑO	SRTTA <sub>t</sub>	SRTZM <sub>t</sub>	Resultado del Indicador
2017	8	12	66,67%

### 1.1.4.1 Análisis descriptivo

En orden a tener una perspectiva comprensiva de la medición realizada sobre los IGED relativos a la protección de tierras, es importante realizar una serie de

precisiones que permitan visibilizar el contexto, retos y desarrollos que ha adelantado la Unidad de Restitución de Tierras para lograr avances frente este ámbito en clave de la armonización de la política de restitución con la de protección de tierras.

Al respecto, es importante mencionar que más adelante en el análisis cualitativo (balance de política) que se realice de la política pública frente al derecho de protección de tierras, evidenciaremos concretamente los avances en la materia, especialmente en el fortalecimiento en la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-, estructuración y apropiación de lineamientos, publicidad y desarrollo de herramientas del proceso de protección.

Como punto de partida para la medición de los indicadores del derecho de protección de tierras y su articulación con la política de restitución, la Unidad de Restitución de Tierras ha identificado tres posibles rutas de atención que determinan la gestión de los casos que presentan ante la entidad: I) solicitudes de restitución de tierras; II) requerimientos de protección predial; y III) solicitudes mixtas (protección y restitución).

Las primeras como su denominación lo indica, atienden a la ruta de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y se predica de aquellos casos en los cuales los usuarios tienen como única pretensión adelantar el proceso de restitución de tierras, independientemente de que el área donde se ubica el predio solicitado, esté o no micro focalizada, o que si bien pretenden la protección predial, ésta se brindará a través de las medidas propias del proceso restitutivo por encontrarse dentro de un área en la que ya se realizó la micro focalización.

El segundo grupo de requerimientos agrupa aquellos que se gestionan bajo los lineamientos de la Ley 387 de 1997 y las competencias que la Unidad de Restitución ha asumido en la administración del RUPTA. En este caso, la única pretensión del usuario es que se implemente la ruta de protección, más no un proceso de restitución de tierras, por lo que solo aplica para zonas no micro focalizadas.

Finalmente, la tercera clasificación realizada se refiere a los casos en los cuales el peticionario solicita tanto protección como restitución de tierras, situación que en principio solamente puede darse en zonas no micro focalizadas en las cuales primero se realiza el estudio para decretar la medida de protección y de proceder la misma, el predio quedará protegido vía la inclusión en el RUPTA mientras el área se micro focaliza para adelantar el proceso de restitución de tierras.

Justamente, la medición propuesta en materia de protección predial atiende a este último grupo de solicitudes. Frente a lo anterior, es importante precisar que estos indicadores son por demanda, es decir, sólo en los eventos en los cuales el solicitante lo requiere.

Esto encuentra asidero en el hecho de que la Unidad de Restitución de Tierras no cuenta con la competencia para imponer medidas de protección de manera oficiosa,

sino que estos mecanismos se activan solo en aquellos casos que el usuario lo solicita, pues los Decretos 2365 de 2015 y 2051 de 2016 no contemplan normas específicas en las que establezcan la facultad de la entidad de adelantar el trámite de protección de predios a través del RUPTA de manera oficiosa, de igual manera la derogatoria de las disposiciones del Decreto 2007 de 2001 confirman este planteamiento.

En ese sentido, la Resolución No. 306 de 2017 proferida por la Unidad de Restitución de Tierras, tampoco contempla esta posibilidad indicando tal y como lo hacen los Decretos mencionados, que el trámite se adelantará mediante la recepción de requerimientos que efectúen los ciudadanos.

Lo anterior, resulta coherente con las disposiciones que contemplan un procedimiento reglado y no discrecional para decretar las medidas de protección. En ese sentido, el trámite de requerimientos de manera oficiosa dificultaría la aplicación de los artículos 2.15.1.8.3, 2.15.1.8.4 del Decreto 2051 de 2016, en la medida en que el trámite de requerimientos implica la recopilación de un mínimo de información que, dé cuenta de la relación del requirente con el predio, su condición de víctima y la identificación geoespacial del predio, requisitos sin los cuales es casi imposible tomar una decisión sobre la inscripción en el RUPTA. Esto a su vez implicaría que la entidad no cumpla los tiempos establecidos en la ley para tomar una decisión de fondo sobre los requerimientos presentados ante la Unidad.

En conclusión, el reporte de los indicadores sobre el derecho de protección de tierras en los términos definidos por la Corte Constitucional delimita el universo a los requerimientos de "protección-restitución" que se presentan en zonas no micro focalizadas por la política de restitución de tierras, y que, además, atiende un indicador por demanda conforme a lo expuesto previamente.

Es por estas razones, que dentro del análisis cualitativo de la política que se realizará más adelante (9.2.2.1), se presentará una perspectiva comprensiva que retoma la visión armonizadora entre los derechos de protección y restitución de tierras, y componentes conexos como lo son las copiosas solicitudes de cancelación de medidas de protección que recibe la Unidad.

Por otro lado, en torno a poder reflejar estadísticamente esas diferentes variables que se presentan en las rutas de atención que se han generado a partir de la articulación de las rutas de protección y restitución, la Unidad de Restitución de Tierras ha venido implementando una serie de acciones tendientes a estos fines, que representan un reto y punto de partida para la construcción de la línea base de la medición. Estas acciones fueron además derivadas del Decreto 2365 de 2015, por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER y que trajo consigo la transferencia del RUPTA, según lo dispuesto en el artículo 28 del mencionado Decreto.

Para esta transferencia, en mayo de 2016 se conoció el cronograma de actividades y compromisos correspondientes y se conformaron los equipos de trabajo de cada entidad responsable de materializar tal cronograma.

Iniciada entonces la transferencia, finalizando el mes de agosto de 2016, la Unidad de Restitución de Tierras comunicó al INCODER algunas ostensibles diferencias y/o modificaciones que se evidenciaba existía entre la copia de la base de datos de RUPTA suministrada en febrero de 2016 (cuyo inventario se realizó el 26 de julio de 2016) y la actualizada el día 01 de agosto 2016.

Posteriormente, mediante el acta 0025 del 6 de octubre de 2016 radicada en la Unidad de Restitución de Tierras con el oficio DSC1-201614804 se firma el acta de entrega oficial del RUPTA a la Unidad de Restitución de Tierras, en la cual se dejan consignadas las anotaciones correspondientes con el estado real de la información recibida.

Así las cosas, y una vez la Unidad de Restitución de Tierras estableció las pautas para propender por la articulación del RUPTA con el RTADF, con el propósito de optimizar la administración de estos instrumentos, facilitar el respectivo trámite a las víctimas, y hacer eficiente la actuación administrativa, el 17 de mayo de 2017 se elaboraron los lineamientos para el desarrollo de la Ruta de Protección en trámite administrativo así como los desarrollos para la generación de documentos para medidas de protección los cuales entran en producción el día 10 de julio de 2017, momento a partir del cual se cuenta con lineamientos en materia de tecnología para implementar en el SRTADF el RUPTA<sup>142</sup>. Esto significa, que solo a partir de esta fecha es posible gestionar datos específicos para las mediciones relacionadas. En este sentido, la medición correspondiente a la vigencia 2017.

En conclusión, la línea del tiempo en la operativización del RUPTA en el sistema de información de la Unidad, permite observar que el día 3 de mayo de 2017 se logró la incorporación de los registros del RUPTA ruta individual a las bases de datos del Sistema de Registro de Tierras Despojadas correspondiente a 58.801 casos, el 27 de junio de 2017 se logró la migración de 130.101 casos correspondientes a las declaratorias de ruta colectiva y el 12 de septiembre de 2017 se migraron los 156 casos étnicos que se encontraban en las bases de datos del RUPTA entregados por el INCODER liquidado.

### 1.1.5 Indicador Sectorial

El indicador sectorial es el siguiente: "*Porcentaje de solicitudes de cancelación de medidas de protección de tierras gestionadas por la Unidad de Restitución de Tierras*"; este mide el porcentaje de casos de cancelación de medidas de protección, ruta individual y colectiva, que han sido gestionadas por dicha Unidad.

<sup>142</sup> Cabe precisar que estos lineamientos se fijan de manera posterior a la expedición del Decreto 2051 de 2016 que reglamenta aspectos relacionados con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados- RUPTA, armonizándolo con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente- RTADF.



La Unidad de Restitución de Tierras propone considerar en la medición de este derecho los procesos de cancelación de medidas de protección individuales y colectivas, de modo que, se pueda reportar el número de decisiones frente al número de solicitudes de esta naturaleza.

Con la transferencia en la administración del RUPTA realizada por el Decreto 2365 de 2015, regulada posteriormente por el previamente referenciado Decreto 2051 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y desarrollada por las Resoluciones 306 y 955 de 2017 de la Unidad de Restitución de Tierras, se adscribió la competencia a esta entidad para pronunciarse frente a requerimientos de cancelación de medidas de protección individual o colectiva, en aquellos casos en que el beneficiario de la medida o propietario del predio deseen que se levante la afectación.

De esta forma, a partir de un trámite administrativo reglado y no discrecional, conforme a las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, la Unidad de Restitución de Tierras realiza el estudio de múltiples requerimientos de cancelación que se han presentado a esta entidad, representando no solo el mayor porcentaje de las solicitudes que se reciben relacionadas con el RUPTA, sino un indicador de la superación del estado de cosas inconstitucional en muchas zonas del país, pues la libre disposición de los derechos reales que tienen las víctimas frente a sus predios sin presiones de terceros y la dinamización de procesos de titulación de baldíos al quitar las restricciones en zonas que cuentan con condiciones de seguridad favorables, son evidencia de la superación paulatina y progresiva del grado de vulnerabilidad de estas personas.

El resultado de su medición es el siguiente:

*Tabla 4 Resultado indicador sectorial*

<b>AÑO</b>	<b>SCMPD</b>	<b>SCMPP</b>	<b>Cálculo Indicador</b>
2017	1429	1954	73,13%
2018*	1673	2426	68,96%

\*Corte: 28.02.2018 - URT

En ese sentido, las decisiones que toma la Unidad de Restitución de Tierras como resultado del trámite administrativo de cancelación de medidas de protección individual o colectivas, representan un indicador del goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado frente a sus tierras, razón por la cual esta entidad considera que resulta relevante también tener en cuenta estas gestiones.

## 1.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 1.2.1 Restitución de Tierras

#### 1.2.1.1 La interpretación y aplicación de los requisitos que deben contener las solicitudes de restitución

Resulta relevante precisar que el Consejo Superior de la Judicatura respeta la autonomía de los jueces consagrada en el artículo 228 de la Constitución Política de 1991 y en la Ley 270 de 1996, que estableció como uno de los principios de la administración de justicia la "autonomía e independencia de la Rama Judicial". Así mismo, en el artículo 5º de la misma Ley Estatutaria precisa que "ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias".

De todas maneras, la Rama Judicial durante el año 2017 continuó adelantando las acciones orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado dentro del ámbito de su competencia y desarrolló las siguientes actividades:

#### **A. Divulgación ante los jueces y magistrados de los autos y órdenes impartidas por la Corte Constitucional orientadas a garantizar el derecho de las víctimas**

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante Circular PCSJC17-27 del 26 de julio de 2017, divulgó ante los jueces y magistrados el contenido del Auto 206 del 28 de abril de 2017 en los siguientes términos:

*"En cumplimiento a lo ordenado en el Auto 206 del 28 de abril del presente año, proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, dictado dentro de la Sentencia T-025 de 2004; en mi calidad de Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, procedo a comunicar la exhortación que esa Alta Corporación efectuó a los funcionarios judiciales para garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, en particular en las siguientes materias:*

- *Exhortación en relación con la observancia de las reglas en materia de acciones de tutela y derecho de petición.*
- *Exhortación en relación con acciones de tutela sobre la protección del derecho de petición en materia de indemnización administrativa.*
- *Exhortación en relación con la aplicación del precedente sobre el levantamiento de las sanciones por desacato que todavía se adelanten en contra de los funcionarios y exfuncionarios de la Unidad para las Víctimas.*

- *Exhortación a los Consejos Seccionales de la Judicatura a instar a los jueces a verificar de manera rigurosa el cumplimiento de los requisitos de la agencia oficiosa cuando se trate de población desplazada.*
- *Exhortación a los jueces para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos en la jurisprudencia constitucional en materia de acciones de tutela interpuestas por la población desplazada haciendo uso de la figura de la agencia oficiosa.”*

Mediante la Circular PCSJC17-41 del 30 de octubre de 2017, en cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-377 del 9 de junio de 2017, el Consejo Superior de la Judicatura divulgó ante los jueces y magistrados el contenido de la misma, donde se dispuso lo siguiente: *“En tal sentido, se convoca a todos los magistrados y jueces de la República, a conocer con precisión la sentencia T-377 de 2017 del 9 de junio de 2017 de la Corte Constitucional, especialmente respecto de la importancia de realizar la notificación por medios electrónicos en los procesos en los que la Unidad para las Víctimas actúa como parte demandada y la facultad que ostentan para decretar pruebas de oficio”.*

**B. Apoyo y fortalecimiento a los tribunales y juzgados especializados en restitución de tierras**

Para el año 2017, el Consejo Superior de la Judicatura recibió recursos transferidos por la Unidad de Restitución de Tierras orientados al fortalecimiento de la especialidad de restitución de tierras, fue así como se expidió el Acuerdo PCSJA17-10671 que creó medidas de descongestión con vigencia del 15 de mayo al 19 de diciembre de 2017, con el objeto de disminuir los tiempos procesales y lograr un mayor número de egresos judiciales con metas de cumplimiento y controles efectivos para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

El acuerdo dispuso la creación de quince (15) despachos judiciales en las cabeceras de circuito, como se enuncia a continuación:

*Tabla 5 Número de juzgados creados por Distrito Judicial de Tierras y ubicación de juzgado*

<b>Distrito Judicial de Tierras</b>	<b>Ubicación del Juzgado</b>	<b>No. de Juzgados creados</b>
Bogotá	Bogotá	2
Bogotá	Villavicencio	1
Cali	Mocoa	2
Cali	Pasto	2
Cali	Pereira	1

<b>Distrito Judicial de Tierras</b>	<b>Ubicación del Juzgado</b>	<b>No. de Juzgados creados</b>
Cartagena	Carmen de Bolívar	1
Cartagena	Santa Marta	1
Cartagena	Valledupar	1
Cúcuta	Barrancabermeja	1
Cúcuta	Bucaramanga	1
Medellín	Apartadó	2
<b>Total Juzgados creados</b>		<b>15</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – 2017

Así mismo, se determinó la creación de tres (3) despachos de Magistrados en la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala que podía conocer procesos de otros distritos judiciales o ser reubicada en cualquier otra ciudad para la atención de los procesos de los distritos judiciales de la Jurisdicción Civil Especializada en Restitución de Tierras, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Se reforzaron las Secretarías de las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores de Bogotá, Cartagena y Medellín con la creación de un (1) cargo de profesional universitario grado (23) para el seguimiento de las sentencias de restitución de tierras.

Se dispuso la creación de un (1) cargo de profesional universitario grado 16 adscrita a las secretarías de las salas civiles especializadas de restitución de tierras de Bogotá, Cartagena, Medellín, Cali y Cúcuta, para apoyar los procesos de restitución de tierras de que tratan los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Igualmente, se creó un (1) cargo de profesional universitario grado 16 con perfil de antropólogo, para apoyo de procesos de restitución de tierras relacionados con comunidades y pueblos étnicos en los siguientes juzgados:

- i. Juzgado Civil Especializado de Restitución de Tierras de Quibdó.
- ii. Juzgado 2º Civil Especializado de Restitución de Tierras de Villavicencio.
- iii. Juzgado 2º Civil Especializado de Restitución de Tierras Valledupar.
- iv. Juzgado Civil Especializado de Restitución de Tierras Popayán.
- v. Juzgado Civil Especializado de Restitución de Tierras de Pereira.
- vi. Juzgado Civil Especializado de Restitución de Tierras de Mocoa.
- vii. Juzgado Civil Especializado de Restitución de Tierras de Cali.
- viii. Juzgado 1º Civil Especializado de Restitución de Tierras de Apartadó.

Se crearon cinco (5) cargos de oficial mayor: uno para cada sala civil especializada en restitución de tierras del Tribunal Superior de Bogotá, Cali, Cúcuta, Cartagena y Medellín.

Por último, se reforzó la planta de personal de los juzgados especializados en restitución de tierras permanentes, con la creación de un cargo de escribiente para apoyar la etapa post-fallo de los procesos, a saber:

- a. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca, Distrito judicial de Bogotá.
- b. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 001 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, Distrito Judicial de Bogotá.
- c. Un (1) de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 002 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, Distrito Judicial de Bogotá.
- d. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, Distrito judicial de Cali.
- e. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, Distrito Judicial de Cali.
- f. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, Distrito Judicial de Cali.
- g. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 001 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto, Distrito Judicial de Cali.
- h. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 001 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, Distrito Judicial de Cali.
- i. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 001 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, Distrito Judicial de Medellín.
- j. Un (1) cargo de escribiente de circuito grado nominado en el Juzgado 002 Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, Distrito Judicial de Medellín.

### **C. Capacitación a jueces y magistrados**

La Escuela "Judicial Rodrigo Lara Bonilla", dentro de sus programas de capacitación permanente, adelanta el programa de "Restitución y Formalización de Tierras" que busca que los servidores judiciales adquieran competencias para dar cumplimiento a la restitución y formalización de tierras, de conformidad con los principios constitucionales y legales, en particular, bajo la mirada de la justicia transicional y teniendo en cuenta la Ley 1448 de 2011. Esta formación pretende orientar en temas como seguridad jurídica en sus decisiones, mediante la participación de las partes en el proceso, procurando la observancia de los términos y el uso de las herramientas jurídicas estipuladas en los decretos reglamentarios.



Durante la vigencia 2017, en el marco del Programa de Formalización y Restitución de Tierras se realizaron las siguientes actividades:<sup>143</sup>

- i. Taller de formación dirigido a jueces y empleados judiciales de la especialidad principalmente funcionarios nuevos.
- ii. Encuentro Nacional de la Especialidad, en Medellín, con la participación de magistrados, jueces y empleados de la especialidad y entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, USAID y el Ejército Nacional.
- iii. Se realizaron cinco (5) comités técnicos en áreas como: procesos y procedimientos, informática, seguridad, interinstitucional y capacitación.
- iv. Con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ se realizó el “Taller de intercambio de experiencias y aprendizajes sobre el quehacer judicial de restitución de derechos territoriales”. Los principales objetivos de este encuentro fueron:
  - a. Comprender las competencias del despacho, las partes intervinientes en el proceso judicial de restitución de derechos territoriales.
  - b. Reconocer potencialidades y oportunidades para lograr una etapa judicial y de posfallo más eficiente de acuerdo con el Decreto 4633 de 2011 y demás legislación acorde.
  - c. Conocer experiencias y aprendizajes de otros despachos con mayor práctica en el trámite judicial y posfallo de casos de restitución de derechos territoriales.

Tanto los procesos de divulgación y capacitación, como los asociados con el apoyo y fortalecimiento institucional, favorecen a que los procesos de restitución de tierras sean cada vez más ágiles y lograr que los funcionarios judiciales tengan a su alcance argumentos e interpretaciones constitucionales que puedan ser tenidos en cuenta al momento de abordar los distintos procesos judiciales, siempre respetando su autonomía e independencia.

#### **D. Labor de la Superintendencia de Notariado y Registro a partir de lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011**

La Superintendencia de Notariado y Registro atiende las solicitudes de los jueces de restitución de tierras a través del certificado de libertad de la propiedad inmueble de los predios solicitados en restitución por la Unidad de Restitución de Tierras, en el cual se identifica el predio por su ubicación y la descripción que consta

<sup>143</sup> Oficio EJO18-353 del 2 de marzo de 2018 citado en el Oficio UDAEO18-765 del 10 de mayo de 2018 del Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

en las escrituras públicas expedidas por el notario correspondiente, fuente directa de las inscripciones registrales de los derechos de propiedad.

Es del caso acotar que el registro de la propiedad se refiere a los derechos patrimoniales que existen con respecto del predio, dando así fe pública de los mismos y de las diferentes transacciones que de dichos derechos efectúan los propietarios constituyendo la historia jurídica de los derechos de propiedad del inmueble. En los folios de matrícula inmobiliaria se encuentra identificado el predio, tanto por su ubicación, como por el nombre y el documento de identificación del propietario, sean personas jurídicas o naturales. Esta identificación procede de las escrituras públicas elevadas ante notario o por sentencia judicial o por la resolución de adjudicación de bienes de propiedad de la Nación.

En el trámite de restitución de tierras, los jueces suelen solicitar la matrícula inmobiliaria y/o el estudio de títulos que la Superintendencia de Notariado y Registro remite como evidencia de la propiedad inmueble de los predios solicitados en restitución o de otros predios que puedan relacionarse con la propiedad del predio a restituir.

### **1.2.1.2 Los segundos ocupantes**

#### **A. Unidad de Restitución de Tierras**

La Unidad de Restitución de Tierras ha desarrollado varias líneas de acción orientadas a la atención de los terceros intervinientes en el proceso de restitución de tierras con un énfasis especial en aquellos que eventualmente puedan ser reconocidos como segundos ocupantes. Esto se evidencia en la etapa administrativa con las herramientas orientadas a la identificación de los segundos ocupantes y brindarles herramientas a los jueces y magistrados al momento de pronunciarse sobre la situación de estos. Igualmente, y con el fin de fortalecer su participación a lo largo de la etapa judicial, se ha fortalecido el relacionamiento entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo, en el marco de la instrucción administrativa conjunta, para sea esta entidad la que represente los intereses de quienes en su condición de terceros decidan participar como tal en el proceso, y procurar que su participación activa en el proceso implique un pronunciamiento sobre la situación de los segundos ocupantes. Ahora bien, ya en la etapa de posfallo, al 30 de marzo de 2018, existen 192 casos con un reconocimiento expreso. Sin embargo, sólo en una porción de ellos se ordenó una medida de atención concreta, las cuales son determinadas por los jueces y magistrados de restitución de tierras atendiendo la condición de vulnerabilidad de los segundos ocupantes. Estas acciones están en proceso de cumplimiento o fueron debidamente materializadas.

Los casos enunciados se desglosan en el siguiente balance:

Tabla 6 Balance de medidas concretas de atención para segundos ocupantes

MEDIDAS CONCRETAS DE ATENCIÓN PARA SEGUNDOS OCUPANTES					EXPEDIENTE AL DESPACHO JUDICIAL
EN PROCESO					
ENTREGA DE PREDIO	PROYECTO PRODUCTIVO	PAGO EN DINERO	ORDEN A CARGO DE ENTE EXTERNO	CUMPLIDAS	
35	13	0	3	81	60
135					
<b>TOTAL</b>					<b>192</b>

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras– Subdirección General. Grupo Fondo. Fecha de corte: corte 30 de marzo de 2018.

Adicionalmente, se precisa que de la anterior cifra 51 casos se encuentran en proceso de cumplimiento, así: 35 en proceso de compra directa de predios, 13 en implementación de proyectos productivos (de éstos, 4 ya fueron formulados y 9 están en caracterización) y ninguno en pago de dinero. Asimismo, existen 81 casos que ya fueron debidamente cumplidos mediante transferencia de predios, pago de dinero, compra de predio, implementación de proyecto productivo, subsidio de alojamiento y gestión interinstitucional. Ahora, de los casos expuestos, existen 60 casos ante los despachos judiciales, 30 a la espera que se determine la media respectiva y 30 casos pendientes que se resuelva solicitudes y recursos que se han propuesto.

De otra parte, hay 3 casos a cargo de entes externos, esto es, 2 en la Agencia Nacional de Tierras, de ellos, 1 se encuentra en proceso de materialización del subsidio de vivienda y el otro en proceso de validación de los requisitos para la formalización. El caso adicional es de conocimiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por concepto de concesión de subsidios.

De igual forma, la Unidad de Restitución de Tierras, con el fin de impulsar la atención de esta población, ha diseñado estrategias de articulación interinstitucional a través del desarrollo de mesas de trabajo con aquellas entidades del SNARIV que han sido vinculadas por los jueces y magistrados, en especial con la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad para las Víctimas.

En este orden, las respuestas institucionales a las necesidades derivadas de la atención a los terceros en el proceso de restitución deben provenir necesariamente de las diferentes instituciones competentes, y es por ello que la Unidad de Restitución de Tierras ha gestionado acciones de articulación de política pública que buscan fortalecer las garantías de participación para los posibles ocupantes secundarios y busca continuamente la construcción de respuestas con otros actores del SNARIV.

En ese contexto se presentan como objetivos: (i) la asistencia jurídica y representación judicial a terceros y/o segundos ocupantes, por intermedio de la

Defensoría del Pueblo para brindar garantías procesales; (ii) la articulación con la Unidad para las Víctimas, con el objeto de brindar atención, asistencia y reparación de aquellos terceros que resulten ser igualmente víctimas del conflicto armado interno; y (iii) medidas de asistencia a los ocupantes secundarios que pierdan su relación con el predio con ocasión del fallo, de acuerdo a los lineamientos en materia de derecho internacional de los derechos humanos (derecho a una vivienda adecuada, medidas de alivio a la afectación de sus capacidades productivas), fortalecimiento de las capacidades de las entidades relacionadas, promoviendo respuestas alternativas a las propuestas por la Unidad de Restitución de Tierras.

En la actualidad, la población con posibles ocupantes secundarios cuenta con distintos apoyos institucionales derivados de la Instrucción Administrativa Conjunta No.1 de junio de 2014 entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo, la cual, entre otras cosas, (a) brinda directrices generales para garantizar la representación judicial de terceros; (b) ordena la creación de mesas bilaterales locales; (c) involucró a la Defensoría en el trámite del proceso de restitución con el compromiso de la Unidad de Restitución de Tierras de brindar la información y el apoyo necesario para ello; (d) ordenó campañas pedagógicas e informativas sobre el proceso de restitución; y (e) estableció medidas generales para la asistencia a terceros en el proceso.

A través de esta Instrucción Conjunta, y el respectivo Protocolo de Implementación, se logró fortalecer y garantizar la defensa técnica de las víctimas sucesivas de despojo, y de algunos opositores o terceros en el proceso de restitución de tierras. Esto evidencia la acción interinstitucional encaminada a la consecución de una restitución de tierras con carácter transformador, previniendo escenarios de conflictividad social y asistido integralmente a las comunidades vulnerables.

## **B. Agencia Nacional de Tierras**

La Agencia Nacional de Tierras atiende a los segundos ocupantes reconocidos por jueces y magistrados de restitución de tierras, a quienes se les ha definido una medida de competencia de la Agencia Nacional de Tierras atiende en el marco de la respectiva decisión judicial.

En este sentido, las órdenes de reubicación que han emitido los jueces de restitución de tierras para la protección de los derechos de aquellas personas que son declaradas segundos ocupantes, supone desde el 2017, con la expedición de Decreto 902 de 2017, dos escenarios, a saber:

- Órdenes de reubicación emitidas con anterioridad al 29 de mayo de 2017 (a cargo del extinto Incoder y pasaron a ser competencia de la Agencia Nacional de Tierras atiende): aplica lo dispuesto en el Acuerdo No.005 de 2016 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

- Órdenes emitidas con posterioridad al 29 de mayo de 2017 u órdenes generales de incorporación a programas de la Agencia Nacional de Tierras emitidas antes de esa fecha: aplica lo dispuesto en el Decreto 902 de 2017.

### **i) Aplicación del Acuerdo No.005 de 2016**

El Decreto 2363 de 2015 que, como es de conocimiento de la Corte Constitucional, crea la Agencia Nacional de Tierras atiende establece que le corresponde: *"hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el Incoder o por el Incora, en los casos en los que haya lugar"* (Artículo 4º numeral 12). En consecuencia, cuando la Agencia Nacional de Tierras atiende está ante a un caso de cumplimiento de un fallo judicial dirigido al Incoder para la reubicación de segundos ocupantes puede encontrarse con una de las siguientes situaciones:

- Que el extinto Incoder no haya realizado actuación alguna para dar cumplimiento a la orden de reubicación, y el accionante, o grupo de accionantes, se encuentren a la espera de un instrumento de reubicación.
- Que el extinto Incoder haya ejercido una acción de reubicación, ya sea a través de la reubicación efectiva en otro predio, o bajo la modalidad de asignación de subsidio para adquisición de tierras, como instrumento aplicable para el acceso a la tierra.

En el primer caso, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 2.14.18.1 del Decreto 1071 del 2015,<sup>144</sup> que compila lo establecido dentro del Decreto 1277 del 2013,<sup>145</sup> los beneficiarios de fallos judiciales debidamente ejecutoriados que ordenen la reubicación pueden acceder a programas especiales de dotación de tierras reglamentados por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras atiende. Razón por la cual, en cumplimiento del artículo 101 de la Ley 1753 del 2015, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras atiende expidió el Acuerdo No.005 de 2016 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, sobre el Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA"*.

La norma citada define en el párrafo segundo del artículo 8 quiénes serán sujetos de atención, estableciendo que en todo caso aquellas personas naturales favorecidas por una sentencia judicial que ordene a la Agencia Nacional de Tierras atiende la adjudicación del SIRA o la reubicación en beneficio de aquellas, están exentas de la aplicación de los requisitos y prohibiciones establecidas en el citado acuerdo. De ahí que la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas - SATZF de la Agencia Nacional de Tierras asignó SIRA de conformidad con el Acuerdo No.005 de 2016 para lograr la reubicación de quien fue declarado segundo ocupante en una sentencia proferida por un juez de restitución de tierras, en

<sup>144</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

<sup>145</sup> Por medio del cual se establece un Programa Especial de Dotación de Tierras.



cumplimiento de los fallos judiciales dirigidos al extinto Incoder frente a los cuales no se habían iniciado acciones para el acceso a tierras de estos sujetos.

Ahora bien, frente a casos en los que el extinto Incoder adelantó acciones para la reubicación, donde el segundo ocupante fue beneficiario de subsidio de adquisición de tierras a través de acto administrativo expedido por dicha entidad, lo que le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras es hacer seguimiento a esos procesos de acceso a tierras adelantados de tal forma que el subsidio culminé su respectiva materialización, en aplicación de lo establecido en el numeral 12 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, en las dos situaciones descritas, que suponen segundos ocupantes beneficiarios de subsidio para el acceso a tierras, le corresponde a la SATZF ejecutar cada una de las etapas que contempla la norma el Acuerdo No.005 de 2016 para la materialización del subsidio y, de esta manera, lograr la reubicación en un predio que cumpla con las condiciones necesarias para la estabilización socioeconómica del beneficiario.

Es pertinente indicar que en todo caso, el inicio del proceso de materialización se da una vez el beneficiario del subsidio informe a la entidad cuál predio desea postular. Esta es una de las obligaciones que le corresponde, derivada del principio de voluntariedad que rige las reubicaciones, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011. Esto permite que la medida de acceso a tierras sea sostenible y responda a una decisión libre, que suponga el pleno conocimiento de las condiciones en las que se encuentra el lugar de destino.

## ii) Aplicación del Decreto 902 de 2017

Tratándose de órdenes judiciales emitidas con posterioridad al 29 de mayo de 2017, como ya se dijo, la norma aplicable es el Decreto 902 de 2017. Esta norma creó el Subsidio Integral de Acceso a Tierra -SIAT, *como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de acceso a tierra y formalización.*<sup>146</sup>

Teniendo en cuenta que el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017<sup>147</sup> derogó expresamente las disposiciones sobre asignación de subsidios contenidas en la Ley 160 de 1994, la asignación de estos mecanismos de acceso a tierras a segundos ocupantes, reconocidos en sentencias posteriores a la entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017, se realizarán conforme a las reglas de priorización en la atención definidas por el mencionado decreto y por la Resolución 740 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras, así como con fundamento en la reglamentación del SIAT que actualmente están trabajando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

<sup>146</sup> Artículos 29 y ss.

<sup>147</sup> El Decreto derogó el capítulo 4; el capítulo 5; el capítulo 8; el capítulo 10 artículos 49, 50 Y 51; el capítulo 11 artículo 53, artículo 57 incisos 2 y 3, párrafo del artículo 63, artículo 64; capítulo 12 artículo 65 inciso 4, artículo 69 incisos 1 y 2, artículo 71, artículo 73, párrafo 1 del artículo 74 de la ley 160 de 1994;

Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.

La Resolución 740 de 2017 define, entre otras, el funcionamiento del Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO y las reglas de asignación de puntajes para la priorización en la atención de quienes puedan acceder potencialmente a programas de acceso a tierras o formalización. En el artículo 44, numeral 4, se establece como una de las entradas al RESO las decisiones judiciales. Adicionalmente, se define en el artículo 45 que el hecho de ser reconocido como segundo ocupante es uno de los factores que otorgan puntajes adicionales para la priorización en la atención.

En consecuencia, la ruta aplicable para segundos ocupantes, en el marco del Decreto 902, supone la inscripción y priorización en el RESO, el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017 y la aplicación de las reglas del procedimiento único para la adjudicación del SIAT u otros programas de acceso a tierras o formalización.

Ahora bien, aunque para el caso del SIAT hace falta expedir la reglamentación de los montos y de articulación entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual será debidamente informado una vez acontezca, es importante aclarar que, en todo caso, el acceso al mencionado subsidio procederá en zonas focalizadas para la intervención por oferta de la Agencia Nacional de Tierras,<sup>148</sup> a través de barrido predial. Esto con el fin de lograr que el acceso a tierras sea realmente integral y permita mejorar las condiciones de vida de los adjudicatarios del subsidio, de tal forma que las diferentes entidades encargadas de la materialización del mismo puedan actuar integralmente en un determinado municipio.

Es por todo lo anterior, que la Agencia Nacional de Tierras procederá a incorporar en el RESO aquellas personas que fueron reconocidas como segundos ocupantes en una sentencia de restitución emitida con posterioridad al 29 de mayo de 2017, para que puedan acceder al SIAT, a través del proceso de adjudicación. Así mismo, serán incluidos en el RESO aquellas personas que fueron reconocidas en fallos anteriores al 29 de mayo de 2017, cuando la orden judicial estableció de manera general la necesidad de involucrarlos en programas de acceso a tierras o formalización.

De conformidad con lo anterior, a continuación, se presentan los avances de la Agencia Nacional de Tierras en cumplimiento de los órdenes judiciales sobre la materia:

- **Francisco Luis Morales:** Protegido mediante fallo judicial emitido por el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia en el trámite del proceso con radicado 2013-00181, para lo cual se expidió la Resolución No.2918 de 2015. Actualmente está en proceso de materialización del subsidio dentro del proyecto S-Agencia Nacional de Tierras-026 donde

---

<sup>148</sup> Ver más información sobre este modelo en el capítulo de retornos y reubicaciones.

superó la etapa de levantamiento topográfico y cuyo concepto "*condicionado por área menor a los Títulos*", toda vez que, según el estudio de títulos, se determinó un área de 3,600 ha y en el levantamiento topográfico realizado se estableció área de 3,1605 ha y que exige aclaración del área. Sin embargo, a efectos de continuar con la materialización, se está en la espera de poder determinar el área del predio según el catastro de Antioquia. Igualmente, se está en la espera de informe biofísico del predio con el fin de determinar si se puede realizar la solicitud del avalúo basados en el área de los títulos, o si se debe aclarar dicha área primero.

- **Miriam Obando Pérez:** Protegida mediante fallo judicial emitido por el Tribunal de Cali en el trámite del proceso con radicado 2013-00057, para lo cual se expidió la Resolución No.784 del 15 de diciembre de 2016. Se creó el proyecto ST-BOL-004, en el cual se postuló el predio "Dos quebradas", sobre el cual hubo desistimiento por parte del vendedor por cuanto no estaba de acuerdo con el precio del predio que fue recalculado de acuerdo con el área que había sido establecida de conformidad con el levantamiento topográfico. Se requiere que la beneficiaria postule un predio que cumpla con las condiciones que establece el Acuerdo No.005 de 2016.
- **José Roldán Gallego:** Protegido mediante fallo judicial emitido por el Tribunal de Cali en el trámite del proceso con radicado 2013-0029, para lo cual se expidió la Resolución No.339 del 28 de noviembre de 2016. Se creó el proyecto ST-VAL-006, se postuló el predio "San Antonio", el cual se encuentra en la etapa de avalúo, y a la espera de respuesta del IGAC, a quien se le solicitó aclaración de áreas.
- **Humberto David Torres Correa:** Protegido mediante fallo judicial expedido por el Tribunal de Cartagena, para lo cual se expidió la Resolución No.150 del 10 de octubre de 2016. Se creó el proyecto ST-BOL-001, el beneficiario postuló el predio "Barraco", el cual se encuentra materializado mediante la Resolución No.376 del 7 de marzo de 2018, acto administrativo que se encuentra debidamente notificado.
- **Hugo Armando Torres Correa:** Protegido mediante fallo judicial emitido por el Tribunal de Cartagena, para lo cual se expidió la Resolución No.151 del 10 de octubre de 2016. Se creó el proyecto ST-BOL-002, se postuló el predio "San Felipe", el cual se encuentra materializado mediante Resolución No.2166 del 22 de diciembre de 2017, debidamente notificada.
- **Katerin Ubillos Grisales - Luis Alberto Gómez Restrepo:** Protegidos mediante fallo judicial emitido por el Juzgado Primero de Buga, para lo cual se expidió la Resolución No. 228 del 10 de noviembre de 2016. Se creó el proyecto ST-VAL-003, sin embargo, a la fecha, está pendiente de que los beneficiarios postulen un predio que cumpla las condiciones que fija el Acuerdo No.005 de 2016.

- **Abel Antonio Certuche:** Protegido mediante fallo judicial emitido por el Juzgado Primero de Buga, para lo cual se expidió la Resolución No.184 del 18 de octubre de 2016. Se creó el proyecto ST-VAL-005, inicialmente se postuló el predio "La Aurora", sobre el cual se estableció que no cumplía con las condiciones ambientales de acuerdo con la certificación del uso del suelo. A la fecha no se ha realizado postulación de predio a cargo del beneficiario y que cumpla las condiciones que fija el Acuerdo No.005 de 2016.
- **Cristóbal Hernández Prieto:** Protegido mediante fallo judicial proferido por el Tribunal de Cartagena en el trámite del proceso con radicado 2013-00029., para lo cual se expidió la Resolución No.218 del 10 de noviembre de 2016. Se creó el proyecto ST-BOL-003, se postuló el predio "Marbella", sobre el cual se está realizando el cruce geográfico (SIC). Igualmente, se adelanta el trámite ante la autoridad ambiental regional CARSUCRE para la emisión del certificado ambiental.

Frente aquellos beneficiarios que a la fecha se han mostrado renuentes a la postulación de predio y dar inicio al proceso de materialización de los subsidio otorgados, o aquellos que ya hicieron postulación de un predio, pero que el proceso no pudo continuar porque no se cumplió con los requisitos que se exigen para el predio, se expedirán oficios que buscarán no solo requerirlo para continuar con el proceso, sino que los motiven a materializar los beneficios otorgados, además remitirá información de la forma adecuada de realizar la postulación de predio, y se realizará el acompañamiento que requieran para lograr su reubicación efectiva, en los términos de los fallos judiciales.

### **1.2.1.3 Prácticas asociadas a evitar las demoras y obstáculos en el trámite en las solicitudes de restitución**

#### **A. Promoción y consolidación de una interpretación constitucional del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011**

La Unidad de Restitución de Tierras ha formulado expresamente ante la jurisdicción especializada la necesidad de hacer una interpretación y aplicación armónica del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, con los objetivos y principios que orientan la restitución de tierras como mecanismo especial de la justicia transicional.

En las intervenciones ante los jueces y magistrados, cuando se presentan o tramitan solicitudes de restitución, o en los diálogos interinstitucionales sobre el devenir de la etapa judicial que permanente se propician, por ejemplo, en desarrollo de un convenio interinstitucional celebrado con el Consejo Superior de la Judicatura destinado a fortalecer la articulación interinstitucional de la acción de restitución de tierras, se ha defendido la necesidad de adoptar la interpretación que en ese sentido ha delimitado la Corte Constitucional, en especial frente a la adopción de criterios flexibles y diferenciados para comprender los requisitos mínimos de dichas solicitudes.

Es importante mencionar que ya son varias las sentencias de la Corte Constitucional que han venido afianzando este derrotero interpretativo, y que han sido empleadas por la Unidad de Restitución de Tierras para consolidarlo en la jurisdicción especializada. Al respecto, resulta relevante recordar que la Sentencia T-404 de 2017 sostiene que *"la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 va en contravía del principio de adecuación de las actuaciones de los jueces a la justicia transicional, que demanda una flexibilización de los procedimientos, en aras de garantizar la prevalencia del derecho material sobre el formal, tanto en la etapa administrativa como en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras, a favor de las víctimas de la violencia. En esa medida, se reitera que esta Corporación, en el Auto 373 de 2016, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, solicitó que los jueces de restitución de tierras avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, para agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución de tierras".*<sup>149</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional, a través del Auto 373 de 2016, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, acentuó su tesis sobre evitar las barreras procesales y reafirmar el derecho de las víctimas al acceso a la justicia: *"(...) Al respecto, esta Corporación ha señalado, en sede de control abstracto de constitucionalidad, que exigir requisitos adicionales a los consagrados en las normas que regulan la admisión y el trámite de los recursos judiciales es una práctica que desconoce la primacía del derecho material sobre el formal, al igual que la naturaleza taxativa de las causales de procedibilidad para acceder a la administración de justicia, naturaleza que restringe la potestad del juez para inadmitir un recurso o una demanda. Ahora bien, más allá de esta consideración, la cual concierne a todos los jueces del país, es preciso resaltar algunos de los principios generales que deben guiar a las autoridades judiciales y administrativas en la aplicación de la Ley de Víctimas, tal como ocurre con la adecuación de sus actuaciones al marco de la justicia transicional. Así quedó recogido en el inciso 5 del artículo 9 de la mencionada Ley y fue reiterado por esta Corporación. Este principio se caracteriza por la flexibilización de los estándares y de las actuaciones de los procedimientos ordinarios, con la finalidad de alcanzar una mayor celeridad, al igual que la prevalencia del derecho sustancial a favor de las personas desplazadas en el trámite de los procesos de restitución, tanto en su fase administrativa como judicial".*

Lo anterior ha permitido plantear recurrentemente ante la jurisdicción especializada que permita, a través de sus decisiones, aclarar, adicionar o complementar las solicitudes de restitución de manera ágil y expedita y de esta manera dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, y así evitar la aplicación analógica estricta de instituciones procesales de la justicia ordinaria.

Es importante hacer hincapié en que las actuaciones propias del proceso de

---

<sup>149</sup> Sentencia T – 404 de 2017, Corte Constitucional.



restitución de tierras, desde la óptica de la justicia transicional, deben ser flexibles para lograr su adaptación a los mandatos de preponderancia de la justicia material, la favorabilidad o *in dubio pro víctima*, y la celeridad, teniendo en cuenta, además, que las víctimas se consideran por mandato constitucional sujetos de especial protección por encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad y que de forma especial el juez de restitución cuenta con facultades amplias para desarrollar el impulso oficioso de los procesos.

En consecuencia, se ha planteado que de darse la subsanación, ésta debe regirse estrictamente por el principio de legalidad y, en esa medida, obedecer única y exclusivamente a lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, sin crear requisitos adicionales que podrían imponer a las víctimas cargas no contempladas inicialmente por la ley y que harían nugatorio su derecho al acceso a la justicia, además de la inseguridad jurídica en contra de todos aquellos que intervienen en los procesos.

## **B. Promoción de la acumulación de casos de restitución para mayor celeridad y eficiencia**

El artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 otorga facultades extraordinarias a los jueces y magistrados de restitución de tierras para decidir de fondo sobre todas las afectaciones que versen sobre un mismo bien inmueble, en un tiempo justo y racional con carácter de cierre integral y estabilidad jurídica de los fallos. Para ello, la ley dispuso que todas las demás autoridades que conozcan de conflictos o situaciones relacionadas con los predios, una vez ingresen en la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras, automáticamente pierdan competencia.

Ante la importancia de tramitar de manera expedita las solicitudes, la Unidad de Restitución de Tierras promueve desde sus inicios el ejercicio de esta facultad por parte de los jueces y magistrados para que asuman de manera integral los casos y fortalecer el acceso a la justicia de las víctimas. Asimismo, la Unidad de Restitución de Tierras, desde su actuación administrativa, realiza un análisis respecto de la conveniencia de la acumulación, teniendo en cuenta la forma de apropiación individual o colectiva que tradicionalmente han ejercido las familias sujeto de la acción de restitución sobre los bienes inmuebles, y promueve lo mismo ante la jurisdicción especializada.

## **C. Prácticas que mejoran el servicio registral y apoyos a las instituciones que participan en el proceso de restitución de tierras**

### **i) Acciones asociadas al proceso de restitución de tierras**

La Superintendencia de Notariado y Registro ha contribuido en los procesos de restitución, incluida la protección y la formalización, adoptando una serie de medidas que han mejorado sustancialmente el servicio registral y brindan apoyo a

las instituciones que participan en los procesos de restitución. Las medidas adoptadas son las siguientes:

- Creación de la Delegada de Protección, Restitución y Formalización, la cual funciona desde 2011 con el apoyo de todas las demás áreas de la entidad (Delegada de Registro; Delegada de Notariado, Oficinas Jurídica, de Sistemas de Información, de Planeación, administrativa y Financiera y de Contratación), así como de las 195 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que existen en el país.
- Destinación de recursos de funcionamiento de las delegadas.
- Incremento de recursos para la inversión y fortalecimiento de toda la institución.
- Con el fin de facilitar y agilizar las consultas, estudios u búsqueda de antecedentes registrales, se han adelantado proyectos de gestión documental consistentes en la organización, digitalización e indexación de 41 Oficinas de Instrumentos Públicos -ORIP ubicadas en las principales zonas dónde se presentó el mayor número de despojos de predios a restituir.
- Contratación de 90 contratistas destinados a atender las actividades de restitución de tierras en Bogotá y en las regiones a atender procesos de restitución.
- Fortalecimiento de los Sistemas de Información, pasando de los archivos de los folios de matrícula inmobiliario llevados en los libros del antiguo sistema al Sistema de Instrumentos Públicos – SIR con consulta en tiempo real de quienes requieren la información registral.
- Celebración de 11 convenios interadministrativos nacionales para dar cumplimiento a los principios de colaboración armónica y la normatividad sobre el intercambio y acceso a la información registral a las entidades competentes que intervienen en la restitución de tierras.
- Celebración de 214 convenios de apoyo para las actividades de formalización de predios con las gobernaciones y municipios priorizados para la restitución de tierras.
- Liderar la expedición de la Ley Zidres y contribuir con las actividades de catastro multipropósito, incluidos los proyectos pilotos, las gestiones de financiación y las inversiones en los sistemas de información para la interrelación catastro-registro.
- Realización de jornadas de capacitación a los jueces, magistrados y funcionarios que intervienen en los procesos de restitución, incluidos aquellos de la entidad.
- Jornadas pedagógicas con otras instituciones del orden nacional, departamental y municipal para promover en las zonas focalizadas la formalización y los procesos de restitución.

- Participación en las reuniones de “casos clínicos” con las entidades del sistema de restitución, organizadas para estudiar y definir las actuaciones que se deben realizar para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en las decisiones administrativas y judiciales.

Por otro lado, la Superintendencia de Notariado y Registro, como entidad de medio o instrumental en los procesos de restitución de tierras<sup>150</sup>, le corresponde prestar el servicio público del registro de los derechos inmobiliarios y contribuir con dichos procesos a través de la información jurídica registral tendiente a determinar que los derechos reales de la propiedad del inmueble requerido sí correspondan a la solicitud de restitución de tierras tramitadas por la Unidad de Restitución de Tierras.

Esta contribución se materializa mediante el estudio de los antecedentes jurídicos de los derechos inmobiliarios, la remisión a la Unidad de Restitución de Tierras y a los jueces de restitución y de los estudios jurídicos acompañados del respectivo título de tradición. Así mismo, contribuye con la inscripción que realizan los registradores de instrumentos públicos en los folios de las matrículas inmobiliarias, las órdenes y las solicitudes impartidas en los procesos de restitución de tierras en la etapa administrativa y judicial.

Los resultados obtenidos por la Superintendencia durante el cumplimiento a la normatividad registral y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y del despojo de sus tierras en el componente de restitución de tierras, son los siguientes:<sup>151</sup>

- 20.2122 estudios traslaticios para los procesos de restitución de tierras.
- 8.545 inscripciones de suspensión y acumulación procesal.
- 3.426 inscripciones de solicitudes de admisión de las demandas de restitución de tierras; 2.617 sentencias de restitución de tierras inscritas.
- 4.633 inscripciones en los folios de matrícula inmobiliaria de órdenes proferidas en las sentencias de restitución de tierras.
- 18.884 inscripciones registrales.
- 4.827 órdenes de registro dictadas por la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa administrativa.
- 25 diagnósticos registrales realizados mediante el estudio de cerca de 56.000 títulos traslaticios.

<sup>150</sup> Ver. Artículo 119, Parágrafo 2º de la Ley 1448 de 2011.

<sup>151</sup> Esta información tiene corte hasta el año 2017.

- Celebración de más de 20 convenios interadministrativos entre la Superintendencia de Notariado y Registro y las instituciones vinculadas con la restitución de tierras.

A continuación, se detallarán los procesos de inscripción y seguimiento que ha realizado la SNR al cumplimiento de las órdenes impartidas durante el proceso de restitución de tierras, en lo que tiene que ver con el año 2017:

**a. Etapa administrativa:**

- 642 protecciones Jurídicas del Predio (Código 482).
- 601 cancelaciones de las medidas de Protección Jurídica del Predio (Código 846).
- 689 predios Ingresados al Registro de Tierras Despojadas (Código 933).
- 189 identidades del inmueble en proceso de Restitución - Apertura de matrícula cuando no hay antecedente registral (Código 934).

**b. Etapa Judicial:**

- 1.450 órdenes admitidas de restitución de predio: (Código 483).
- 1.430 órdenes de Sustracción provisional del comercio en Proceso de Restitución de Tierras.

Se realizó seguimiento al cumplimiento por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de los fallos proferidos en los procesos de restitución de tierras, conforme a la matriz de seguimiento institucional que se implementó para tales efectos.

El consolidado para el año 2017 fue:

- 890 sentencias.
- 1.574 números de Matrículas Inmobiliarias afectadas.
- 6.672 Registros.
- 22.353 hectáreas s registradas.

Las órdenes de suspensión y acumulación procesal proferidas con anterioridad al fallo de restitución y las de comunicación de trámites pos-fallo, se cargan en la Ventanilla Única de Registro como medida preventiva y publicitaria, que para el año 2017, fueron:

- 962 Oficios, Autos y Resoluciones;
- 1.435 Folios de Matrículas Inmobiliarias;
- 1.423 medidas de suspensión y Acumulación Procesales ingresados;
- 1 Comunicación de Tramite en etapa administrativa
- Comunicación de Tramite Pos-Fallo;

- 10 Comunicación de Trámite que informa que la Medida Preventiva de Suspensión y Acumulación Procesal perdió vigencia o por desistimiento.

En lo que tiene que ver con el suministro de información registral requerida por las diferentes entidades, en los procesos de Protección, Restitución y Formalización de Tierras, tenemos lo siguiente:

- 2.624 Estudios Registrales Traslaticios realizados en el marco del proceso de restitución de tierras a las entidades que lo requirieron.

### c. Consultas de Índices de Propietarios

9.418 de índices de propietarios en el marco de restitución de Tierras; La SNR a través de su Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, cumple con la atención de solicitudes de consultas de Consultas de índices requeridas por otras entidades, para procesos adicionales al de restitución de tierras, pero contentivos de la administración de la propiedad; atiende requerimientos de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Agencia Nacional de Tierras, Embajada de Estados Unidos, Procuraduría General de la Nación, Consejo de Bogotá, Senado de la Republica, entre otras. En razón a dichos procesos tenemos como resultado **19.249** solicitudes entre consultas de índices de propietarios requeridas por otras entidades.

Además, se para el año 2017 se realizaron trece (13) jornadas de capacitación realizadas para actualizar los conocimientos en temas de Protección, Restitución y Formalización de Tierras desde el punto de vista registral frente a los retos que debe asumir la **entidad** para el postconflicto y correcta aplicación de la normatividad relacionada.

### i) Procesos de Formalización de tierra

En lo que tiene que ver con procesos de formalización de tierras, la Coordinación de Formalización de Tierras de la delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras - DPRFT de la Superintendencia de Notariado y Registro, ha generado acciones para lograr los siguientes objetivos: a) impulsar y a adelantar el saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria rural y urbana; b) contribuir y facilitar el acceso a la propiedad formal de los bienes inmuebles; y c) evitar situaciones de despojo.

Como resultado de estas acciones, se han producido los siguientes resultados: <sup>152</sup>

- 54.478 predios formalizados en todo el territorio nacional.
- 54.900 saneamientos jurídicos de la propiedad de predios en el país, dejando como resultado una cobertura del 66% de la totalidad de municipios.

<sup>152</sup> Esta información tiene corte hasta el año 2017.



- 5.800 estudios de título con corte a junio de 2018.
- Adicionalmente, el Gobierno Nacional tiene programado entregar cerca de 55.300 títulos para la formalización de la propiedad en los departamentos de Cesar, Córdoba, Antioquia, Guajira, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca.
- Se han realizado 439 jornadas de asesoría jurídica para la promover la formalización de predios en diferentes zonas del país y que se organizaron con otras instituciones, entre ellas la Agencia Nacional de Tierras, las gobernaciones y las alcaldías respectivas.

En total se atendieron 35.400 de personas durante las 439 jornadas realizadas, brindándoles la asesoría jurídica, colaborándoles con la revisión de los documentos presentados e impartiendo instrucciones sobre los procedimientos para la formalización de sus predios.

## **ii) Certificación del Macroproceso y sus procedimientos**

Desde la creación de la Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, por mandato de la Ley 1448 de 2011, artículo 119, parágrafo 1; se constituyó el organigrama funcional de la misma, a partir de la Planeación Estratégica gracias al aporte de recursos por parte del gobierno británico; fue así como se implementaron los procesos y procedimientos asociados a las Resoluciones 2647, 2648 y 2649 de 2012, contentivos de la creación de los grupos internos de trabajo de Protección, Restitución y Formalización de Tierras; se definieron, documentaron y han sido implementados 3 grandes procesos con 11 procedimientos, que han dado cuenta desde el año 2013 de los servicios y productos ofrecidos por este macroproceso, incluyendo la Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

## **iii) Facilitar la integración de la información registral y catastral en el marco del catastro multipropósito**

Ante las nuevas directrices impartidas por el Gobierno Nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2018 "*Todos por un nuevo país*" y en el Conpes No. 3859 de 2016, de implementar el Catastro Nacional con enfoque multipropósito, la Superintendencia de Notariado y Registro efectuó unos cambios internos con el fin de atender estos nuevos desafíos.

La Delegada de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro conformó un grupo interno de trabajo, quienes adelantaron las siguientes actividades, cuyos resultados obtenidos en la vigencia 2017, fueron:

- La Superintendencia Delegada de Tierras junto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, participó en el aspecto jurídico de la definición de las normas técnicas y los estándares como norma general para el cumplimiento de las funciones catastrales, mediante documento denominado “Conceptualización y especificaciones para la operación del Catastro Multipropósito” versión 2.1, publicado para la ejecución de los pilotos de barrido predial masivo, dentro del marco de Catastro Multipropósito.
- En cumplimiento del PND 2014-2018: “Todos por un nuevo país”, y en concordancia al documento CONPES 3859 de 2016, donde se propone una política para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con estándares internacionales, el país, ha puesto en marcha, una política que se ajuste al ordenamiento integral del territorio bajo la normatividad ISO 19152:2012 Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM), con la implementación del LADM\_COL.
- Elaboración del proyecto de ley que regula el Sistema Nacional Catastral:

La Delegada de Tierras participó activamente junto con otras entidades como lo son Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación e Instituto Colombiano Agustín Codazzi en la elaboración del proyecto de ley que regula el Sistema Nacional Catastral, el cual propone, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Integración de la información jurídica predial, de tal manera que la información contenida en el registro de la propiedad corresponda a la realidad física de los inmuebles.
- Crear un **número único predial registral** que identifica los predios en el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito y en el Registro de Instrumentos Públicos.
- Expedición de un **certificado predial registral** que contenga e integre en un solo documento la información jurídica y física de los inmuebles.

#### **iv) Plan de acción para el proyecto de incorporación de información del antiguo sistema al sistema vigente de registro (folio magnético o sir) – 2017**

El artículo 6 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro) establece que *“a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Notariado y Registro tiene un término de cinco (5) años para la sistematización o digitalización de la información contenida en los libros de Antiguo Sistema de Registro”,* así mismo en el artículo 48 se determina que *“El folio de matrícula se abrirá a solicitud de parte o de oficio por el Registrador, así: A solicitud de parte cuando los interesados, presenten ante la correspondiente Oficina de Registro los títulos que amparan sus derechos sobre bienes raíces con las debidas notas del registro, y con base en ellos se expiden las certificaciones a que haya lugar, las cuales servirán de*

*antecedente o medio probatorio para la iniciación de procesos ordinarios para clarificar la propiedad o saneamiento de la misma. Se abrirá el folio de matrícula respectivo si es procedente de conformidad con esta ley. De oficio, cuando se traslada la tradición del Antiguo Sistema de Registro al Sistema Vigente de Registro”.*

En virtud de lo anterior, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, desde junio del año 2017 viene adelantando las labores referentes a la implementación del Proyecto de Incorporación de Información del Antiguo Sistema al Sistema Vigente de Registro (Folio Magnético o SIR).

En lo que tiene que ver con el componente geográfico del nuevo Sistema de Información Registral, desde la Delegada de Tierras se ha impulsado el visor cartográfico del nuevo sistema de información registral, que permitirá visualizar la representación gráfica de los predios en todo el proceso de registro, y la interoperabilidad entre la base de datos registral con la catastral, a través de la transferencia de datos alfanuméricos y geográficos, asociados al folio de matrícula inmobiliaria y a un código y un plano predial catastral.

Además, se realizaron un total de 7 Capacitaciones a los funcionarios de la SNR y de las entidades involucradas en el proceso de implementación del Catastro Multipropósito, con una participación total de doscientas setenta y cinco personas.

En conclusión, la Superintendencia de Notariado y Registro ha inscrito registralmente la totalidad de las medidas de adoptadas por las autoridades competentes en virtud de los procesos de restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, Jueces de Tierras, Ministerio Público, entre otras) y generado acciones tendientes a su formalización, contribuyendo con el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

## **1.2.2 Ruta de Protección de Tierras**

### **1.2.2.1 Diseño e implementación de las rutas de protección individual y colectiva de predios y territorios, solicitudes y cobertura**

#### **A. Fortalecimiento en la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA**

La definición del proceso RUPTA tiene directa incidencia en la regularización de las operaciones adelantadas en la Unidad de Restitución de Tierras porque garantiza, a través de un instrumento, que las direcciones territoriales tengan los criterios que deben seguirse para atender los requerimientos de protección asociados al RUPTA, lo cual se traduce en términos de calidad para el requirente.

Es por esto que a partir de la transferencia de la competencia para la administración del RUPTA a la Unidad de Restitución de Tierras<sup>153</sup> y su posterior regulación<sup>154</sup>, esta entidad ha venido estructurando las herramientas necesarias para una adecuada implementación de la función asignada. En efecto, las rutas y procedimientos se han estructurado bajo una visión por proceso en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, lo cual se enlaza con la instrucción brindada por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 de establecer y adelantar un procedimiento reglado y no discrecional, además de contar con controles de calidad y bajo un enfoque de riesgos para prestar un mejor servicio en la atención de requerimientos de protección predial, tanto de inclusión en el RUPTA, como de solicitudes de cancelación de medidas de protección.

Al respecto, es importante realizar una precisión frente al componente de protección predial en el RUPTA y referida a que presenta dos dimensiones: requerimientos de protección y cancelación de medidas de protección.

En el eje de la protección se contempla una articulación entre RTDAF y el RUPTA, en los términos ordenados en el precitado Auto 373 y desarrollado en la reglamentación posterior sobre la materia. Justamente, el Decreto 2051 de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el parágrafo 1° del artículo 2.15.1.8.4, prevé esa articulación al indicar que los requerimientos de protección que se encuentren en curso, cuando una zona sea micro focalizada, serán asumidos de oficio por la Unidad de Restitución de Tierras para brindarles el trámite establecido en el Capítulo III, Título IV, de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, en la misma línea, la Resolución No. 306 de 2017 de la Unidad de Restitución de Tierras, estableció en su artículo 1° que en las zonas no micro focalizadas, los requerimientos de protección serían tramitados conforme a los lineamientos de la ruta individual de protección predial por medio de la inclusión en el RUPTA, mientras que en las áreas micro focalizadas se aplicará el procedimiento administrativo especial de restitución de tierras de que trata el Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, especialmente en sus artículos 2.15.1.4.1 y 2.15.1.4.5.

De esta forma, la protección predial abarca una dimensión comprensiva tanto en zonas micro focalizadas (RTDAF) como no micro focalizadas (RUPTA) por la política de restitución de tierras. Esto implica que cuando se realiza un requerimiento de protección predial, la Unidad de Restitución de Tierras analiza las condiciones de la zona para determinar la ruta de atención, que en todo caso presenta efectos jurídicos similares pues las medidas de protección, prevención y publicidad inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria dentro del trámite administrativo de

---

<sup>153</sup> Trasferencia realizada por el parágrafo 1° del Artículo 28 del Decreto 2365 de 2015 en el siguiente sentido: "Parágrafo 1o. El Sistema de Información RUPTA será trasladado, para efectos de su administración, a la Unidad Administrativa Especial para Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. La transferencia se efectuará en los términos previstos en el presente artículo y mediante acta con el contenido arriba dispuesto."

<sup>154</sup> Posteriormente, la competencia para la administración del RUPTA fue regulada por el Ministerio de Agricultura, mediante el Decreto 2051 del 15 de diciembre de 2016.

restitución, así como, de protección en zonas no micro focalizadas que atienden al procedimiento del RUPTA, tiene el mismo objetivo, esto es, la protección de predios que fueron objeto de despojo o abandono forzado de tierras como consecuencia del conflicto armado, afectando o poniendo en riesgo la relación jurídica del solicitante con su predio.

Al restituir los derechos despojados o abandonados por desplazamiento forzado, se materializa el goce efectivo de los derechos que habían sido arbitrariamente arrebatados a las víctimas. Este proceso cualitativo indiscutiblemente representa el verdadero camino hacia una paz estable y duradera, especialmente en nuestros campos, donde impactó con mayor intensidad el conflicto.

Es por esto que la articulación propuesta entre el RTDAF y RUPTA en el sistema de información que administra la Unidad de Restitución de Tierras ha logrado varias gestiones tendientes a su materialización y mejoramiento continuo, siendo algunas de las principales:

- i. Estructuración de un modelo de formulario de recepción de requerimientos RUPTA para ser diligenciado por el Ministerio Público cuando las personas acuden para elevar su pretensión, y que se ajusta a las variables con las que cuenta el SRTDAF para casos de restitución de tierras.
- ii. Estandarización de la información transferida en bases de datos por el INCODER de modo que se ajustará a las variables del SRTDAF. En la actualidad estos insumos migraron al sistema y están disponibles para la consulta y gestión de las direcciones territoriales de la Unidad.
- iii. Adición de variables que permitan determinar el tipo de deseo del requirente, si se trata de un caso de RUPTA, de restitución de tierras, o de ambos, y de esa forma poder orientar el trámite administrativo que se debe adelantar.
- iv. Desarrollos en el SRTDAF que permiten brindarle seguimiento y gestión a los requerimientos RUPTA en el trámite administrativo que se adelanta por parte de las direcciones territoriales.
- v. Estructuración de herramientas de seguimiento estadístico a partir de la información del SRTDAF.

Ahora bien, el segundo eje que gestiona la Unidad de Restitución de Tierras, dentro de los requerimientos de protección, son las denominadas solicitudes de cancelación de medidas de protección individuales y colectivas inscritas en el RUPTA en aquellos casos donde el beneficiario de la medida o propietario del predio deseen que se levante la afectación. A partir de un trámite administrativo reglado y no discrecional, la Unidad de Restitución de Tierras realiza el estudio de múltiples requerimientos de cancelación que se han presentado por requirentes a lo largo del territorio nacional, representando no solo el mayor porcentaje de las solicitudes que se reciben relacionadas con el RUPTA, sino un indicador de la superación del estado de cosas inconstitucional en muchas zonas del país, pues la libre disposición de los derechos reales que tienen las víctimas frente a sus predios sin presiones de terceros y la dinamización de procesos de titulación de baldíos al quitar las restricciones en zonas que cuentan con condiciones de seguridad favorables son



evidencia de la superación paulatina y progresiva del grado de vulnerabilidad de estas personas.

**i) Desarrollo de lineamientos internos**

Una gestión directamente relacionada con la adecuada administración del RUPTA, encaminada a la satisfactoria atención de los requerimientos de protección (inclusiones en el RUPTA o cancelaciones de medidas de protección), son los lineamientos emitidos al interior de la Unidad de Restitución de Tierras, situación que ha tenido un permanente desarrollo al interior de la entidad, como se puede apreciar en el siguiente cuadro que condensa el progreso logrado:

*Tabla 7 Actos Administrativos que contienen lineamientos proferidos por la unidad de restitución de tierras*

INSTRUMENTO	FECHA	DESCRIPCIÓN
Resolución 722	18/10/2016	Delega la competencia para resolver los requerimientos RUPTA y todos los asuntos relacionados a estos, en las Direcciones Territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras
Resolución 306	04/05/2017	Determina los lineamientos a implementar en el trámite administrativo RUPTA individual de protección y cancelación de medidas de protección, en desarrollo de la regulación del Decreto 2051 de 2016. Así mismo, esboza las directrices para el manejo de los requerimientos de cancelación de medidas de protección colectiva, cuando estas se realizan de forma particular por un requirente.
Circular DJR 008	19/07/2017	Brinda directrices en cuanto a la implementación de la Resolución 306 de 2017, especialmente frente a los siguientes temas: 1- Competencia de la Dirección Jurídica y de las DT. 2- Carga de la prueba 3- Requisitos de los requerimientos de protección y cancelación. 4- Etapas del trámite administrativo. 5- Articulación del RUPTA con la política de restitución de tierras. 6- Criterios interpretativos para las cancelaciones de medidas de protección. 7- Precisiones sobre la ruta de protección colectiva. 8- Aspectos generales en materia de gestión documental RUPTA.
Circular DJR 010	25/08/2017	Otorga los lineamientos frente a la competencia de las Alcaldías municipales para resolver los requerimientos de protección y cancelación de medidas de protección, que versen sobre predios urbanos. De esta forma, se orienta en el proceder y argumentación que deben seguir las DT, en la remisión a los entes

INSTRUMENTO	FECHA	DESCRIPCIÓN
		competentes cuando se alleguen ese tipo de requerimientos.
Resolución 955	20/12/2017	Establece los lineamientos que deben seguir las DT, para el levantamiento y cancelación de las medidas de protección colectiva, de modo que, se pueda optimizar la gestión de cancelación de ese tipo de medidas de una forma más eficiente al trámite individualizado.

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, Subdirección General, 2016 – 2018.

**a. Apropiación de las directrices y lineamientos por parte de los profesionales de la Unidad de Restitución de Tierras y socialización a entidades externas**

Un eje transversal en la administración del RUPTA, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, ha sido la adaptación al cambio y apropiación de las directrices brindadas sobre el tema a los colaboradores de la entidad y quienes brindan la atención en la recepción, gestión y decisión de requerimientos de protección (inclusiones en el RUPTA y cancelaciones de medidas de protección). Esto aunado al flujo de información permanente con el nivel territorial para suministrar las precisiones correspondientes, no solo por demanda de los profesionales en territorio, sino con jornadas de capacitación (mínimo una por semestre). Adicionalmente, se desarrolla el análisis de productos no conformes preventivos y correctivos que permite optimizar los estándares de calidad y plantear acciones de mejora concretas.

A su vez, para lograr la unificación de las actividades que se adelantan en la gestión de atención al público de requirentes de protección predial, se han establecido jornadas de socialización virtuales donde se exponen casos tipos y se plantean alcances a los lineamientos a partir de la ejecución del procedimiento para la recepción y estudio de casos.

Por otro lado, se construyó una cartilla que esboza las rutas de atención en materia de protección predial vía inclusión en el RUPTA. Este insumo fue distribuido a las direcciones territoriales para servir como fuente de consulta para los profesionales de la entidad y para los usuarios que requieran acceder a ese material. Esta herramienta ha sido socializada con la Unidad para las Víctimas buscando su difusión en el territorio y a otras estancias que participan en la atención de víctimas del conflicto armado, verbigracia, el Ministerio Público.

Así mismo, se trabaja desde la mesa de protección de tierras del Subcomité Nacional de Protección Prevención y Garantías de No Repetición, en la

implementación de jornadas de capacitación presenciales y virtuales a profesionales de las entidades que hace parte de ese espacio y que tienen incidencia directa en la promoción y atención de las rutas de protección de la tierra. Estas jornadas se esperan realizar en el segundo semestre del 2018.

## **B. Acciones dirigidas a lograr la protección patrimonial de inmuebles**

Desde la expedición del Decreto 2365 de 2015, mediante el cual se le asignan a la Unidad de Restitución de Tierras las funciones de administración del sistema de información RUPTA, la Superintendencia de Notariado y Registro ha venido realizando de seguimiento a las inscripciones de Protecciones Patrimoniales Individual, así como de las inscripciones de las cancelaciones de estas durante los periodos 2016 y 2017, de la siguiente manera:

- Remisión a la Unidad de Restitución de Tierras de todas las solicitudes de inscripción de medida de protección de predios rurales, recibidas en la DPRFT para actualización del RUPTA.
- Remisión a la Unidad de Restitución de Tierras de todas las solicitudes de inscripción de medidas de protección a predios urbanos.
- Revisión del archivo físico del RUPTA, identificación y organización de las solicitudes de inscripción de medida de protección de predios urbanos, con las normas de gestión documental, para entregar a la Unidad de Restitución de Tierras.
- Seguimiento a las inscripciones de Protecciones Patrimoniales por RUPTA Individual y a las cancelaciones de las mismas durante el año 2017, afectando 968 folios pertenecientes a predios localizados en 23 departamentos.

### **1.2.3 Conservación de archivo para esclarecer la verdad del despojo y del abandono de tierras**

En atención a lo informado a la Corte Constitucional en respuesta a la orden 10 del Auto 373 de 2016 y al Auto 540 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras ha avanzado en las acciones que se presentan a continuación para la recuperación, mantenimiento, protección y conservación de la información contenida en el archivo que recibió del extinto Incoder.

#### **1.2.3.1 Recepción de archivos por parte de la Agencia Nacional de Tierras**

A la fecha del presente informe, la Agencia Nacional de Tierras ha recibido un total de 299.685 tipos documentales y 4873 cajas de archivos misionales por parte de la Fiduciaria, así:

Tabla 8 Archivos recibidos

MES Y AÑO	RESOLUCIONES	PLANOS GRANDES	PLANOS PEQUEÑOS	MISIONALES CAJAS REF-X200	CAJAS REF-300	GOBERNACIÓN META CAJAS REF-X200
2017	NO	52065	53186	NO	3552	NO
Enero 2018	29328	NO	41146	496	NO	NO
Febrero 2018	84233	NO	NO	355	NO	47
Marzo 2018	6071	NO	33656	423	NO	NO
<b>TOTAL REPORTADO</b>	<b>119632</b>	<b>52065</b>	<b>127988</b>	<b>1274</b>	<b>3552</b>	<b>47</b>

Fuente: SAF – Agencia Nacional de Tierras/31 de marzo de 2018

Los gastos de traslado y entrega de los documentos y expedientes han sido asumidos por el PAR INCODER, mientras la Agencia ha financiado, mediante el proyecto de inversión C-1799-1100-4 Fortalecimiento Gestión Integral del Fondo Documental de la Agencia Nacional de Tierras a Nivel Nacional, los contratos de prestación de servicios de los técnicos y profesionales, quienes, entre otras obligaciones, han apoyado la recepción del señalado archivo.

#### A. Acciones para la adecuada administración y conservación de los archivos por parte de la Agencia Nacional de Tierras

Por su parte, y con el fin de garantizar la adecuada administración y conservación de los archivos de los que trata el Auto 540 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras está consolidando tres procesos contractuales que contribuirán a la gestión documental (organización, depuración y conservación) de la entidad: <sup>155</sup>

- **Depuración, organización y clasificación del archivo recibido por parte del extinto Incoder y la Fiduciaria:** En mayo de 2018 la Agencia adelantó un proceso de licitación pública para la contratación del servicio especializado de gestión documental para desarrollar las actividades correspondientes a la organización técnica de los archivos de la Agencia Nacional de Tierras, la digitalización de los expedientes y la indexación en el sistema documental, ORFEO.

Presupuesto 2018: \$8.735.137.950

Fuente de los Recursos: C-1799-1100-4 Fortalecimiento Gestión Integral del Fondo Documental de la Agencia Nacional de Tierras a Nivel Nacional.

Meta estimada 2018: 1.500 metros lineales

- **Administración integral del Fondo documental de la Agencia:** En mayo de 2018 la Agencia Nacional de Tierras adelantó un proceso de licitación pública para la contratación del servicio especializado de Centro de Administración Documental Integral (CADI) que pretende optimizar los procesos de recepción,

<sup>155</sup> Ver. Los respectivos análisis del sector en los anexos del presente capítulo.

radiación, clasificación, alistamiento, digitalización, aplicación de procesos archivísticos para préstamos y/o consultas, y la aplicación de la normativa archivística a la producción de documental diaria de la entidad, entre otras.

Presupuesto 2018: \$3.794.641.180

Fuente de los Recursos: C-1799-1100-4 Fortalecimiento Gestión Integral del Fondo Documental de la Agencia Nacional de Tierras a Nivel Nacional.

- **Conservar el Fondo Documental:** En mayo de 2018 la Agencia Nacional de Tierras adelantó un proceso de concurso de méritos para la elaboración del Sistema de Conservación y los planes de conservación documental y de preservación digital a largo plazo, de conformidad con la normatividad archivística vigente. Proceso con el que se pretende definir los diagnósticos de archivo y de conservación requeridos para la estructuración de lineamientos en conservación documental, preventiva, restauración, etcétera, en consideración a las condiciones físicas y tecnológicas de la entidad.

Presupuesto 2018: \$253.000.000,00

Fuente de los Recursos: C-1799-1100-4 Fortalecimiento Gestión Integral del Fondo Documental de la Agencia Nacional de Tierras a Nivel Nacional.

## **B. Identificación de documentos para elaborar el Registro Especial de Archivos de DDHH y Memoria Histórica**

La Agencia Nacional de Tierras, en cooperación permanente con el Centro de Memoria Histórica, se propone identificar dentro del fondo documental de la entidad, aquellos documentos que deben someterse al Protocolo de Gestión Documental. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras y el Centro de Memoria Histórica han adelantado mesas de trabajo que han permitido construir el borrador del documento Registro Especial de Archivos de DDHH y Memoria Histórica READH(p), el cual se anexa a este informe. Con este instrumento se realizará la identificación del archivo de la Agencia Nacional de Tierras con fundamento en el Protocolo de Gestión Documental de la información, documentos y archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (en adelante archivos de derechos humanos). El acervo documental entregado por el extinto Incoder y ahora custodiado por la Agencia Nacional de Tierras, en aplicación de mencionado protocolo, es considerada información de contexto para el propósito del protocolo citado.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Tierras, para efectos de la adecuada conservación de sus documentos y como una de las actividades a desarrollar para fortalecer la gestión documental de la entidad, plasmó en su Plan Institucional de Archivos (PINAR) y en su Programa de Gestión de Documentos -PGD la elaboración del Sistema Integrado de Conservación -SIC. El SIC se entiende más que un software, pues implica un conjunto de normas y procedimientos que regulan este



tema en la Agencia Nacional de Tierras, permitiendo, entre otras, obtener el Plan de Conservación Documental y el Plan de Preservación Digital a Largo Plazo.

Con las acciones mencionadas se pretende mostrar cuál ha sido el proceso de recepción y la organización para la administración y conservación del archivo recibido por la Agencia Nacional de Tierras del extinto Incofer. Acciones generales que enmarcan los esfuerzos relacionados con la recuperación, mantenimiento, protección y conservación de la información contenida en dicho archivo y catalogada como relevante para un archivo de derechos humanos, en los términos que el Centro de Memoria Histórica y el AGN han definido para el particular. Consiente de la importancia que tienen estos documentos para el esclarecimiento del despojo de tierras sucedido en el marco del conflicto armado, en relación con el derecho a la verdad, e incluso, a la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas, es que la Agencia Nacional de Tierras se ha dado a la tarea de avanzar en lo ordenado por la Corte Constitucional, como parte de la política de víctimas y como aporte al proceso de esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido durante el conflicto armado en Colombia, que se fortaleció con el Acuerdo de Paz.

### 1.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<b>BLOQUEO INSTITUCIONAL</b>	<p>1. El primero es la interpretación extensiva de las causales previstas en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 que están realizando algunos jueces especializados de restitución. Esta práctica ha traído consigo demoras que han obstaculizado el trámite de las solicitudes de restitución; incluso, puede llegar a traducirse en la exclusión del mencionado proceso, tanto de las personas que acuden a la Unidad de Tierras para que las represente, como de aquellas que tramitan el proceso por su cuenta. A pesar de que estos inconvenientes ya han sido reportados por distintos actores a lo largo de la implementación de la Ley de Víctimas, aún no han recibido una corrección oportuna y tampoco hay indicios de que puedan ser solucionados a partir de los mecanismos ordinarios dispuestos en la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con los términos definidos en la <b>parte general</b>, la persistencia de estos obstáculos y la falta de mecanismos de corrección al interior de la propia institucionalidad para solucionarlos, que afectan o ponen en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos, se traducen en un <b>bloqueo institucional</b> que justifica la intervención del juez constitucional en la materia.</p>	<b>ALTO</b>

<p><b>PRÁCTICA INCONSTITUCIONAL</b></p>	<p><b>2.</b> El segundo aspecto es la situación que afecta a los segundos ocupantes, la cual se traduce en una <b>práctica inconstitucional</b>. En este caso, se justifica la intervención excepcional del juez constitucional porque el proceso de restitución de tierras está sometiendo en la actualidad a estas personas a un "déficit de protección injustificado" de sus derechos fundamentales. Este "déficit de protección" se manifiesta en la situación de invisibilización en la que se encuentran los segundos ocupantes ante la ley, como consecuencia de la subsunción y confusión de la categoría de segundos ocupantes con aquella de los opositores, y <b>la consecuente omisión del análisis sobre las medidas de asistencia y atención</b> a las que tienen derecho en su calidad de segundos ocupantes o de población en condición de especial vulnerabilidad. Con ello se encuentran excluidos de la respuesta estatal, a pesar de contar con un marco constitucional de protección vigente a su favor. Esta situación los está exponiendo a un escenario de mayor vulnerabilidad, ya que, con ocasión de la sentencia, se ven abocados a perder su relación con el predio solicitado en restitución y enfrentar así condiciones de indigencia y afectación de otros derechos fundamentales.</p>	<p><b>ALTO</b></p>
<p><b>PRACTICA INCONSTITUCIONAL</b></p>	<p><b>3.</b> A su vez, cuando los segundos ocupantes también son opositores en el proceso de restitución, se está presentando una marcada desigualdad procesal que impide que realicen una defensa más robusta de sus pretensiones, en los casos en los que no cumplen con los presupuestos que inspiraron las presunciones recogidas en la Ley 1448 (ser la parte procesal fuerte y/o tener que ver con el despojo). Estas personas vulnerables, en consecuencia, se encuentran invisibilizadas, al encontrarse en la sombra de los presupuestos y las presunciones que, acertadamente, recoge la Ley de Víctimas. Así terminan exponiéndose a una mayor situación de vulnerabilidad y fragilidad, como resultado del proceso y de la sentencia que restituye el predio en cuestión.</p>	<p><b>ALTO</b></p>
<p><b>BLOQUEO INSTITUCIONAL MARASMO INSTITUCIONAL</b></p>	<p><b>4.</b> Ahora bien, el nivel de incumplimiento que esta Sala Especial constató en materia de protección de predios y territorios justifica que se mantenga la intervención excepcional del juez constitucional en la materia: "en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el 'marasmo institucional' pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales".</p>	<p><b>MEDIO</b></p>
<p><b>TEXTO</b></p>		<p><b>ESTADO</b></p>

<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<p><b>1. Cuarto.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, que presente un documento en el que precise: (i) las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la implementación y sostenibilidad de la estrategia de atención a los segundos ocupantes; al igual que (ii) la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para responder a estas necesidades. Este documento deberá ser presentado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
	<p><b>2. Sexto.- EXHORTAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, a los Jueces y Magistrados Especializados de Restitución de Tierras para que, en el marco de su autonomía judicial: (i) se pronuncien acerca de la situación de los segundos ocupantes; y (ii) avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, y así contribuyan a agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución, facilitando con ello el acceso de las personas desplazadas a la restitución de tierras. Por lo tanto, en sus decisiones podrán tener en cuenta los criterios y opciones interpretativas señaladas en este pronunciamiento. Esto no es un impedimento para que se aparten de los mismos a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá presentar ante esta Sala Especial un informe en el que dé cuenta de la comunicación de la presente providencia a los Jueces y Magistrados Especializados de Restitución de Tierras, en el plazo de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b>
	<p><b>3. Séptimo. - ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el Registro Único de</p>	<b>CUMPLIMIENTO</b>

	<p>Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), con la política de restitución de tierras. Lo anterior, teniendo en cuenta las competencias transferidas a esta Unidad, mediante el parágrafo primero del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, en materia de la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).</p> <p>Ese mecanismo de articulación debe permitir realizar un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS el proceso de micro focalización, en los términos descritos en el presente auto.</p> <p>El Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento, en un término no superior a tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia, un informe en el que dé cuenta de los avances en la adopción e implementación de ese mecanismo, en medio físico y magnético.</p>	
	<p><b>4. Octavo.- ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con la Superintendencia de Notariado y Registro, y con el Ministerio del Interior, adopten un plan de choque para superar las falencias registradas en este pronunciamiento en materia de protección de predios y territorios, las cuales que se han traducido en el declive de la utilización de las rutas individual y colectiva, y que han impedido que se materialicen las medidas de protección.</p> <p>El Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Superintendente de Notariado y Registro, el Procurador General de la Nación y el Ministro del Interior, deberán allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe conjunto en el que establezcan los avances en la adopción e implementación de este plan de choque, en un</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>

	<p>término no superior a tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	
	<p><b>5. Noveno.- ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la adopción de un protocolo que incorpore un procedimiento homologado y reglado que permita hacer seguimiento, monitoreo y acompañamiento del nivel central al territorial, en materia del levantamiento de las medidas colectivas de protección de tierras y de las autorizaciones para la enajenación o transferencia de bienes. Lo anterior, de forma tal que se garantice la debida protección a la población desplazada frente a posibles situaciones de fuerza o amedrentamiento a las que se vea sometida para la venta de sus predios. El Ministro de Interior deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un documento en el que informe sobre los avances obtenidos en la adopción e implementación de este protocolo, en un término no superior a tres (3) meses contados partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>
	<p><b>6. Décimo.- ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Agencia Nacional de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, con el apoyo técnico del Archivo General de la Nación, que adopte como medida cautelar las acciones necesarias para recuperar, mantener, proteger y conservar toda la información que reposa en el Archivo del Incoder y que es necesaria para esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras; que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados y para garantizar el derecho a la memoria histórica. Esta labor implica, la protección de la información que es necesaria para clarificar y revertir situaciones de despojo administrativo; para salvaguardar las solicitudes de titulación de los campesinos y colonos que estén</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b></p>



	<p>en curso; para clarificar situaciones de acumulación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y de apropiación y ocupación de baldíos; para seguir adelantando los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de territorios indígenas, al igual que la constitución y saneamiento de territorios colectivos, en ambos casos, para que no se obstaculice en el futuro la realización de procesos de clarificación de la propiedad, de recuperación y deslinde de baldíos, así como de extinción de dominio.</p> <p>Tales acciones deberán respetar las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, consagrados en la legislación nacional y reglamentados por el Gobierno Nacional, y en los tratados internacionales, tales como la garantía de la conservación física, de las condiciones operacionales, de la seguridad, de la perdurabilidad y reproducción de la información contenida en los archivos, entre otras.</p> <p>Estas entidades deberán presentar un informe ante esta Sala Especial de Seguimiento, a más tardar dentro de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia, en medio físico y magnético.</p>	
<p><b>UMBRAL</b></p>	<p><b>DESCRIPCIÓN</b></p>	<p><b>PORCENTAJE</b></p>
	<p><b>1.</b> Derecho a la restitución de tierras y protección de predios PRTP1: Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonada Forzosamente que, encontrándose en las zonas micro focalizadas para el proceso de restitución, fueron resultas a través de la inclusión o no en dicho registro / Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución.</p>	<p><b>75,32%</b></p>
	<p><b>2.</b> Derecho a la restitución de tierras y protección de predios PRTP2: Egresos por sentencias de restitución /Inventario inicial de procesos de restitución.</p>	<p><b>87%</b></p>
	<p><b>3.</b> Derecho a la restitución de tierras y protección de predio PRTP3: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas no micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que tienen trámite de medidas de protección / Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección que no se encuentran en zonas micro</p>	<p><b>49,25%</b></p>

	focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras.	
	<p><b>4.</b> Derecho a la restitución de tierras y protección de predio PRTP4: Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas NO micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que accedieron a las medidas de protección / Número de solicitudes de restitución de tierras con requerimiento de protección en zonas NO micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras que de acuerdo al trámite tienen derecho a medidas de protección de predios.</p>	<p><b>66,67%</b></p>

Capítulo 4  
**Reparación Integral**

# Derecho a la vivienda (urbana y rural)



## 2. DERECHO A LA VIVIENDA (Urbana y Rural)

### 2.1 MEDICIÓN IGED<sup>156</sup>

#### 2.1.1 Proceso de Medición IGED

Para efectos de la presente medición se estableció como referencia del cálculo, los hogares dentro de los cuales existe al menos una víctima de desplazamiento forzado incluido en el Registro Único de Víctimas RUV (en adelante definido como hogares) con corte a 31 de diciembre de 2017. Este ejercicio arrojó como resultado el universo de medición de 3.307.393 hogares con por lo menos una persona víctima de desplazamiento forzado de cuales se pudo contrastar la información de vivienda.

En esta oportunidad se realizó la desagregación de zona de ubicación de la vivienda entre urbano y rural.

##### 2.1.1.1 Descripción de las fuentes de información para realizar la medición

Las fuentes utilizadas para la medición del goce efectivo del derecho de vivienda adecuada, acceso a servicios públicos, seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados y ubicación, fueron: Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda - SISFV (corte 21/03/2018) del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; subsidios de vivienda rural del Banco Agrario de Colombia (corte 25/02/2018), Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN (corte 31/01/2018); Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas - PAARI (corte 31/12/2017), ficha de caracterización desarrollado por la Unidad para a las Víctimas (corte 31/12/2017); y la estrategia Red Unidos (corte 01/12/2015).

Para la identificación de cada una de las condiciones de vivienda, se utilizaron los datos sustraídos del PAARI, ficha caracterización de la Unidad para las Víctimas y SISBEN. Paralelamente, los registros administrativos fueron cruzados con el universo de evaluación, permitiendo la aplicación y desagregación de los indicadores de acuerdo con los criterios de vivienda adecuada, acceso a servicios públicos, seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados y ubicación analizados en el presente informe.

El universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar los criterios del indicador "vivienda adecuada", insumo para la elaboración del presente informe, corresponden al total de 3.307.393. De estos, se contó con

<sup>156</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Vivienda.



información que permitió concluir, el 74% de los hogares se localizan en zona urbana y el 26% en zona rural del territorio nacional.

Gráfico 1 Localización urbana o rural – universo de evaluación.



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

## 2.1.2 Resultados de la medición - Vivienda adecuada

**Indicador:** Relación porcentual entre (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas) y (Número de hogares, al periodo de referencia, con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

Para efectos del presente informe se entiende por “vivienda adecuada” aquella que cuenta simultáneamente con las condiciones de espacio suficiente, materiales adecuados, servicios públicos domiciliarios, seguridad jurídica de la tenencia y que no ha sido afectada por desastres naturales en los últimos dos años, conforme a los indicadores complementarios del derecho a la vivienda. El numerador del indicador se calculó mediante la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas. En relación con el denominador, se determinó con la sumatoria de hogares, al periodo de referencia, con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Con relación al informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de vivienda adecuada, aumentó en un 78%. De la misma forma, el total de hogares víctimas que cumplen con el indicador de vivienda adecuada aumentó en un 114% con relación al informe del periodo anterior.



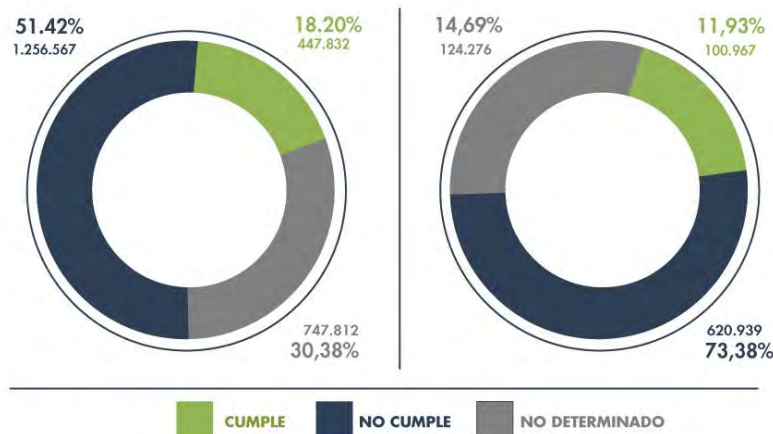
Gráfico 2 Comparativo periodos de evaluación – vivienda adecuada.



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación para el presente informe (3.307.393 hogares), a 872.088 hogares<sup>157</sup> no les fue posible determinar las condiciones asociadas al criterio de vivienda adecuada, representando el 26,4% del universo. Estas indeterminaciones obedecen a datos inconclusos o imprecisos que imposibilitan el cálculo y el procesamiento de estos, tanto por asociación de las condiciones del criterio como por falta de información de los hogares evaluados. En consecuencia, a los restantes 2.435.305 de hogares se les logró determinar la totalidad de las condiciones de vivienda adecuada, lo que equivale al 73,6% del total del universo de evaluación. De este último, se obtuvo una cantidad absoluta de 548.799 hogares que presentaron condiciones favorables en la totalidad de los criterios, representando el 22.5% a nivel nacional, los restantes 1.886.536 hogares no

Gráfico 3 - Vivienda adecuada- urbano. Gráfico 4 - Vivienda adecuada – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

<sup>157</sup> Las cifras de este apartado introductorio corresponden tanto a hogares urbanos como rurales.

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.435.305), el 70% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 69.6% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 30%, que equivalen al 85% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 5 Comparativo localización urbana / rural – vivienda adecuada.

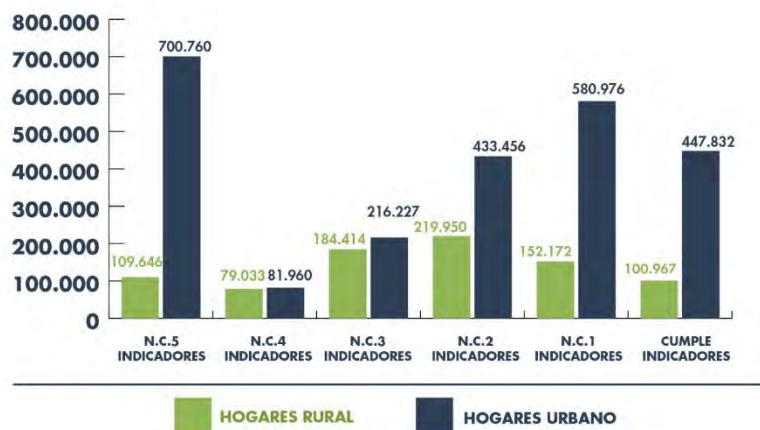


Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Ahora bien, a partir de los hogares que según lo anterior cumplen con el criterio de vivienda adecuada, el 82% de estos hogares se localizan en zona urbana y el 18% en zona rural del territorio nacional, en tanto que frente a los hogares que no cumplen con el criterio, el 55% se ubican en zona urbana y el 45% en zona rural. En términos generales, el cumplimiento del indicador con respecto al universo de hogares determinados evaluados en zona urbana alcanza un 26.14% y en zona rural llega al 13.99%

Con el ánimo de desagregar la situación de los hogares por cumplimiento de los indicadores complementarios del derecho a la vivienda, se presenta la siguiente gráfica que refleja el número de hogares que cumplen con un determinado número de criterios. De esta forma, se tiene que del universo total de evaluación (3.307.393 hogares), 160.993 hogares (4.9%) sólo cumplen con uno de los criterios, lo cual implica que les faltan 4 criterios para cumplir con el indicador de vivienda adecuada. Por otro lado, hay 733.148 hogares (22.2%) que cumplen con 4 criterios y sólo les falta 1 para ser determinados como vivienda adecuada. La gráfica describe la situación de los hogares frente al cumplimiento de condiciones de vivienda adecuada.

Gráfico 6 Cumplimiento de indicadores por criterio – vivienda adecuada.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

### 2.1.3 Resultados de la medición - Vivienda con materiales adecuados

**Indicador:** Relación porcentual entre (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda no tiene pisos de tierra y cuenta con paredes exteriores con materiales adecuados de acuerdo con la metodología para el cálculo del IPM) y (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

En relación con el derecho complementario de vivienda con materiales adecuados, se considera que cumplen con dicho criterio los hogares<sup>158</sup> que no tienen pisos de tierra y cuentan con paredes exteriores con materiales adecuados en proporción a la zona donde se encuentra (rural o urbana) de acuerdo con la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional IPM172. Para efectos del cálculo del numerador del indicador se emplearon las víctimas de desplazamiento que recibieron beneficios de programas de mejoramiento de vivienda o vivienda nueva otorgados por el Banco Agrario de Colombia, el SISFV del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y los instrumentos de percepción como el SISBEN, PAARI, ficha de caracterización de la Unidad para las Víctimas y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos. El denominador se calculó con la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Con relación al informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de materiales adecuados, aumentó en un 64%. De la misma forma, el total de hogares

<sup>158</sup> Las cifras de este apartado introductorio corresponden tanto a hogares urbanos como rurales.

víctimas que cumplen con el indicador de materiales adecuados aumentó en un 43% con relación al informe del periodo anterior.

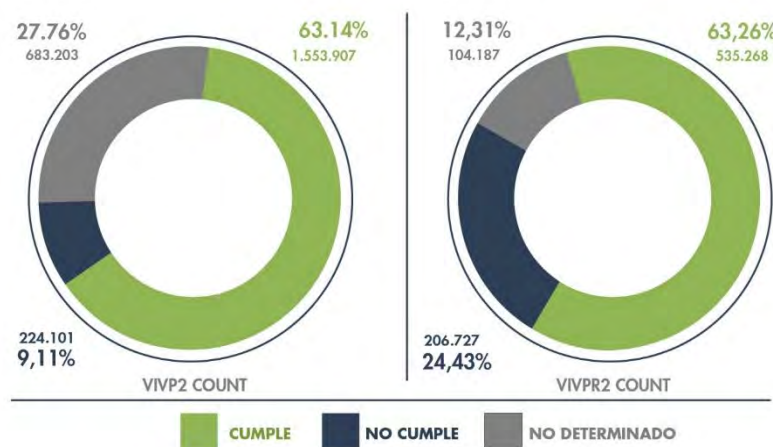
Gráfico 7 Comparativo periodos de evaluación – materiales adecuados.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación (3.307.393 hogares), a 787.390 hogares no les fue posible determinar las condiciones asociadas al criterio de materiales adecuados, representando el 23,8% del total. En consecuencia, a un total de 2.520.003 hogares se les pudo determinar las condiciones de la vivienda frente al indicador de materiales adecuados, los cuales representan el 76,2% del universo total de evaluación. De este último universo de hogares, se obtuvo que una cantidad de 2.089.175 hogares cumplen con las condiciones según los criterios del indicador de materiales adecuados, representando así el 82,9% a nivel nacional, el restante, 430.828 hogares, no cumplen con las condiciones del caso, los cuales representan el 17,1%.

Gráfico 8 – Materiales adecuados – urbano. Gráfico 9 – Materiales adecuados – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.520.003), el 71% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 72% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 29%, que equivalen al 88% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 10 – Comparativo localización urbana / rural – Materiales adecuados.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

De acuerdo con lo anterior, del total de hogares que cumplen con el criterio de materiales adecuados, el 74% se localizan en zona urbana y el 26% en zona rural del territorio nacional, mientras que de los hogares que no cumplen con el criterio, el 52% se ubican en zona urbana y el 48% en zona rural. En términos generales, el cumplimiento del indicador en zona urbana alcanza un 87.4% y en zona rural llega al 72.1%

### 2.1.4 Resultados de la medición - Vivienda con espacio suficiente

**Indicador:** Relación porcentual entre (número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM) y (número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

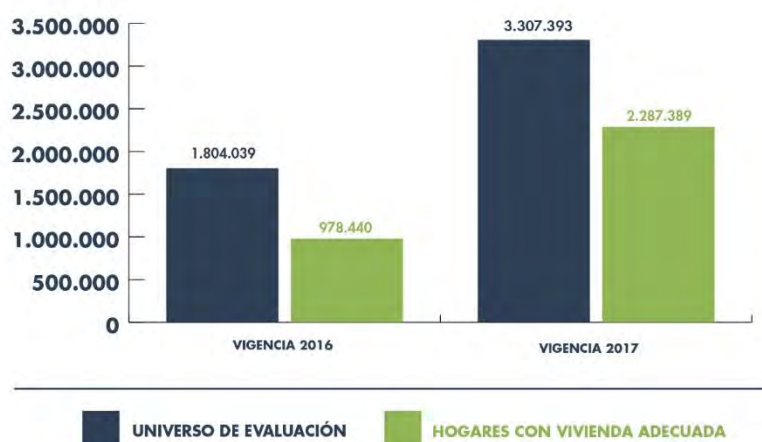
El indicador que mide el derecho de vivienda con espacio suficiente cuantifica los hogares que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional IPM. En este sentido, para la determinación del numerador del indicador, se utilizaron las fuentes de: Banco Agrario de Colombia, el SISFV del



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, donde se evidencia una entrega completa de vivienda nueva. Así como los instrumentos de percepción como el SISBEN, PAARI, ficha de caracterización de la Unidad para las Víctimas y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos. El denominador se calculó con la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Con relación al informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de espacio suficiente, aumentó en un 83%. De la misma forma, el total de hogares víctimas que cumplen con el indicador de espacio suficiente aumentó en un 134% con relación al informe del periodo anterior.

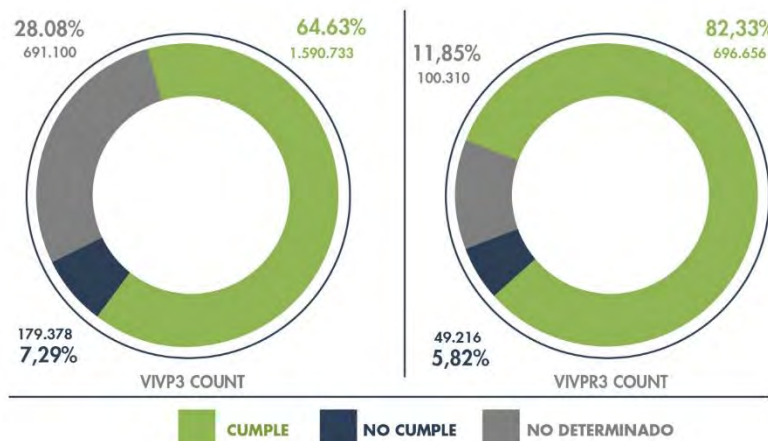
Gráfico 11 Comparativo periodos de evaluación – espacio suficiente



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación (3.307.393 hogares), en 791.410 hogares no fue posible determinar las condiciones asociadas al criterio de espacio suficiente, representando el 23,9% del universo. En consecuencia, a un total de 2.515.983 hogares se les pudo determinar las condiciones de la vivienda frente al indicador de espacios suficientes, los cuales representan el 76,1% del universo total de evaluación. De este último universo de hogares con información suficiente, se obtuvo que una cantidad de 2.287.389 hogares que cumplen con las condiciones bajo los criterios de vivienda con espacio suficiente, representando así el 91% a nivel nacional, el restante de 228.594 hogares que equivalen al 9%, no cumplen con las condiciones del presente indicador.

Gráfico 12 – Espacio suficiente – urbano. Gráfico 13 – Espacio suficiente – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.515.983), el 70% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 72% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 30%, que equivalen al 88% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 14 Comparativo localización urbana / rural – espacio suficiente.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

En ese sentido se tiene que del total de hogares que cumplen con el criterio de espacios suficientes, el 70% se localizan en zona urbana y el 30% en zona rural del territorio nacional, y de los hogares que no cumplen con el criterio, el 78% se ubican en zona urbana y el 22% en zona rural. En términos generales, el

cumplimiento del indicador en zona urbana alcanza un 89.9% y en zona rural llega al 93.4%

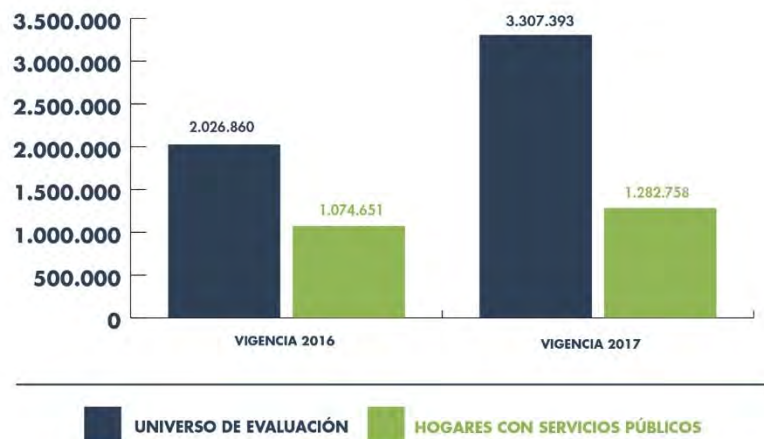
## 2.1.5 Resultados de la medición - Vivienda con acceso a servicios públicos domiciliarios

**Indicador:** Relación porcentual entre (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del IPM) y (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

Para el derecho de vivienda con acceso a servicios públicos domiciliarios, se considera que cumplen con dicho criterio los hogares cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, todo esto en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional -IPM. Para efectos del cálculo del numerador del indicador se emplearon las víctimas de desplazamiento que recibieron beneficios de programas de mejoramiento de vivienda o vivienda nueva otorgados por el Banco Agrario de Colombia, el SISFV) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y los instrumentos de percepción como el SISBEN, PAARI, ficha de caracterización de la Unidad para las Víctimas y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos. El denominador se calculó con la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Con relación al informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de servicios públicos, aumentó en un 63%. De la misma forma, el total de hogares víctimas que cumplen con el indicador de servicios públicos aumentó en un 19% con relación al informe del periodo anterior.

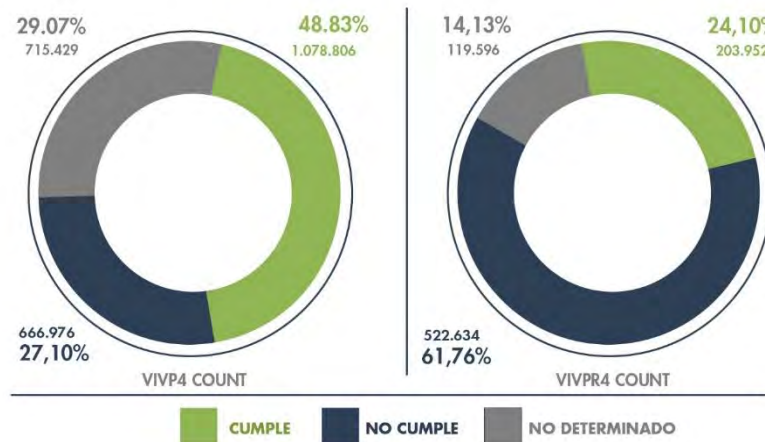
Gráfico 15 Comparativo periodos de evaluación – servicios públicos.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación (3.307.393 hogares), a 835.025 hogares no fue posible determinarle las condiciones asociadas al criterio, cifra que representa el 25.2% del universo. En consecuencia, a un total de 2.472.368 se les pudo determinar las condiciones de la vivienda frente al indicador de servicios públicos, los cuales representan el 74.8% del universo total de evaluación. De este total, se obtuvo una cantidad absoluta de 1.282.758 hogares que presentaron condiciones de viviendas con acceso a servicios públicos domiciliarios, representando el 51.9% a nivel nacional. El restante de 1.189.610 hogares que equivalen al 48.1%, no cumplen con las condiciones del presente indicador.

Gráfico 16 – Servicios públicos – urbano. Gráfico 17 – Servicios públicos – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.472.368), el 71% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 71% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 29%, que equivalen al 86% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 18 Comparativo localización urbana / rural – servicios públicos.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Así las cosas, se encuentra que del total de hogares que no cumplen con el criterio, el 56% se ubican en zona urbana y el 44% en zona rural, en tanto que de aquellos hogares que cumplen con el criterio de servicios públicos, el 84% se localizan en zona urbana y el 16% en zona rural del territorio nacional. En términos generales, el cumplimiento del indicador en zona urbana alcanza un 61.8% y en zona rural llega al 28.1%

### 2.1.6 Resultados de la medición - Vivienda con seguridad jurídica de la tenencia

**Indicador:** Relación porcentual entre (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario) y (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

Para medir el derecho complementario de vivienda con seguridad jurídica de la tenencia, se entenderá por la misma que algún miembro del hogar es propietario con documento registrado; arrendamiento con contrato verbal o escrito de la vivienda; o para la zona rural, cuenta con la sana posesión. Para el cálculo del numerador del indicador se tuvieron en cuenta las bolsas de arrendamiento, se



emplearon los programas de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en especie otorgados por el Banco Agrario de Colombia, el SISFV del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y los instrumentos de percepción como el SISBEN, PAARI, ficha de caracterización de la Unidad para las Víctimas y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos. El denominador se calculó con la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Se resalta que, en relación con el informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de seguridad jurídica de la tenencia, aumentó en un 58%, y que, asimismo, el total de hogares víctimas que cumplen con el indicador de seguridad jurídica de la tenencia aumentó en un 41% con relación al informe del periodo anterior.

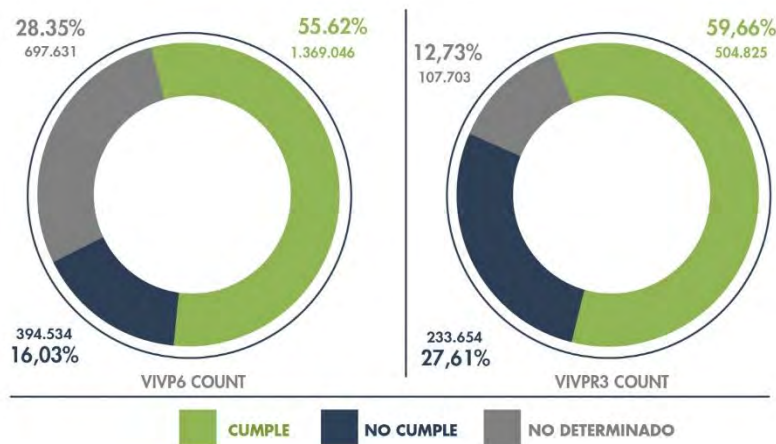
Gráfico 19 Comparativo periodos de evaluación – seguridad jurídica de la tenencia.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación para el presente informe (3.307.393 hogares), a 805.334 hogares no les fue posible determinar las condiciones asociadas al criterio de seguridad jurídica de la tenencia, representando el 24.3% del universo. En consecuencia, a un total de 2.502.059 se les pudo determinar las condiciones de la vivienda frente al indicador seguridad jurídica de la tenencia, los cuales representan el 75.7% del universo total de evaluación. De este total, se obtuvo una cantidad absoluta de 1.873.871 hogares que cumplen condiciones de seguridad jurídica de la tenencia, representando el 74.9% a nivel nacional. El restante de 628.188 hogares que equivalen al 25.1%, no cumplen con las condiciones del presente indicador.

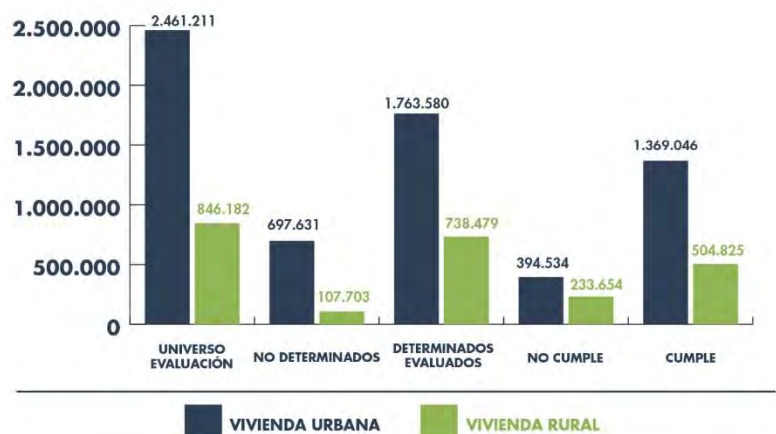
Gráfico 20 – Seguridad Jurídica – urbano. Gráfico 21 – Seguridad jurídica – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.502.059), el 70% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 72% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 30%, que equivalen al 87% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 22 Comparativo localización urbana / rural – seguridad jurídica de la tenencia.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

En consecuencia, se observa que del total de hogares que cumplen con el criterio de seguridad jurídica de la tenencia, el 73% se localizan en zona urbana y el 27% en zona rural del territorio nacional, y de los hogares que no cumplen con el criterio,

el 63% se ubican en zona urbana y el 37% en zona rural. En términos generales, el cumplimiento del indicador en zona urbana alcanza un 77.6% y en zona rural llega al 68.4%

### 2.1.7 Resultados de la medición - Vivienda sin afectación de riesgo

**Indicador:** Relación porcentual entre (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años) y (Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado).

Con el ánimo de medir el derecho complementario de vivienda con seguridad en términos de localización en zona de no riesgo, para el cálculo del numerador del indicador se tuvieron en cuenta las bolsas de arrendamiento, se emplearon los programas de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en especie otorgados por el Banco Agrario de Colombia, el SISFV del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y los instrumentos de percepción como el SISBEN, PAARI, ficha de caracterización de la Unidad para las Víctimas y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos. El denominador se calculó con la sumatoria de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.

Con relación al informe del periodo anterior, el universo de hogares víctimas de desplazamiento a los cuales se les logró evaluar su estado frente al indicador de vivienda sin afectación de riesgo, aumentó en un 58%. Contrariamente, el total de hogares víctimas que cumplen con el indicador de vivienda sin afectación de riesgo disminuyó en un 20% con relación al informe del periodo anterior.

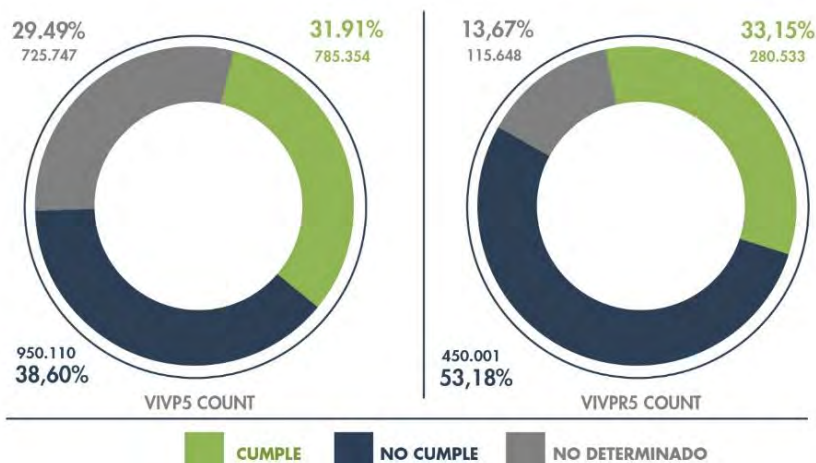
Gráfico 23 Comparativo periodos de evaluación – afectación zona de riesgo.



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del universo total de evaluación para el presente informe (3.307.393 hogares), a 841.395 hogares no fue posible determinar las condiciones asociadas al criterio de afectación de zona de riesgo, representando el 25.4% del universo. En consecuencia, a un total de 2.465.998 se les pudo determinar las condiciones de la vivienda frente al indicador localización en zona de riesgo, los cuales representan el 74.6% del universo total de evaluación. De este total, se obtuvo una cantidad absoluta de 1.065.887 hogares que cumplen condiciones de zonas si afectación de riesgo, representando el 43.2% a nivel nacional. El restante de 1.400.111 hogares que equivalen al 57.7%, no cumplen con las condiciones del presente indicador.

Gráfico 24 – Zona de riesgo – urbano. Gráfico 25 – Zona de riesgo – rural



Cálculos Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas. Corte 31/12/2017

Al desagregar los datos utilizados para la evaluación del presente indicador por la localización urbana o rural de los hogares víctimas, se puede evidenciar que, del universo de hogares a los cuales fue posible determinar los criterios de evaluación (2.465.998), el 70% se encuentran localizados en zona urbana, porcentaje que representa el 71% del universo total localizado en zona urbana. Para el área rural, el universo de hogares a los cuales se les pudo determinar los criterios de evaluación corresponde al 30%, que equivalen al 86% del universo total localizado en zona rural.

Gráfico 26 Comparativo localización urbana / rural – afectación zona de riesgo



Cálculos: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del total de hogares que cumplen con el criterio de no afectación por zona de riesgo, el 74% se localizan en zona urbana y el 26% en zona rural del territorio nacional. Frente a los hogares que no cumplen con el criterio, el 68% se ubican en zona urbana y el 32% en zona rural. En términos generales, el cumplimiento del indicador en zona urbana alcanza un 45.3% y en zona rural llega al 38.4%

Finalmente se considera importante señalar que, a fin de tener un análisis más amplio de cada indicador, éste se presenta en los anexos técnicos correspondientes a cada uno.

## 2.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 2.2.1 Vivienda Urbana

#### 2.2.1.1 Ejecución del Programa de Vivienda Gratuita, las necesidades habitacionales de los esquemas anteriores y la cobertura del programa

##### A. La estrategia de comunicación del programa

Con el objetivo de lograr que las convocatorias realizadas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita-PVG sean conocidas por parte de la población víctima de desplazamiento forzado y con el fin disminuir los costos operativos y brindar una mayor transparencia al proceso de postulación al subsidio familiar de vivienda, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda suscribió el Encargo de Gestión No. 002 de 2017 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar -Cavis UT, con el propósito de que las cajas de compensación familiar reciban y adelanten el trámite de las postulaciones de los hogares interesados en recibir la asignación del



subsidio familiar en el marco del PVG, así como la verificación y calificación de la información entregada por el hogar.

En este sentido, la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar adelanta las actividades para el manejo integral del proceso de postulación, pre-validación y seguimiento a la aplicación del subsidio familiar de vivienda a nivel nacional, así como la divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación, digitación y revisión de la información de los hogares interesados en recibir los beneficios del subsidio familiar de vivienda, así como también la pre-validación y apoyo a las actividades de asignaciones a cargo de Fonvivienda.

Lo anterior, permite generar una mayor fiabilidad en la comunicación de las convocatorias del PVG en particular a la población víctima de desplazamiento forzado, toda vez que Cavis-UT cuenta con la experiencia e infraestructura física y con el personal capacitado necesario para el manejo integral del proceso de postulación y gestión operativa correspondiente a los trámites para la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana en sus diferentes modalidades y programas.

## **B. La participación de los municipios en las convocatorias del Programa de Vivienda Gratuita**

El PVG en su primera fase, se centró en la realización de proyectos en la totalidad del territorio nacional, para tal efecto, en su primera fase se desarrollaron proyectos en 216 municipios de 29 departamentos del país, y el Distrito Capital.

La segunda fase del PVG se enfoca en el desarrollo de proyectos en municipios de categorías fiscales 3, 4, 5 y 6 del territorio nacional, para lo cual se llevaron a cabo dos convocatorias dirigidas a las entidades territoriales que se encontraran en las categorías mencionadas.

Ahora bien, a partir de las competencias establecidas por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realiza acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos y procedimientos relacionados con la formulación, seguimiento, evaluación e implementación, componentes y contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Para lo anterior, se adelantan acciones de apoyo, orientación y capacitación a los municipios, áreas metropolitanas y departamentos en temas relacionados con la ejecución de la política pública de vivienda urbana y el ordenamiento del territorio a través de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales del Viceministerio de Vivienda en el marco del "*Programa de Asistencia Técnica a Municipios y Regiones*", procurando así que aquellas entidades territoriales que carezcan de suelo urbanizable para el desarrollo de proyectos en el marco del PVG puedan realizar las modificaciones necesarias a sus POT.

El Programa de Asistencia Técnica a Municipios y Regiones concentra su tarea fundamentalmente en la siguiente temática:

- i. Planes de ordenamiento territorial – POT: Asistir técnicamente a las entidades territoriales en su competencia y demás entidades públicas en los procesos de ordenamiento territorial.
- ii. Capacitación para entes locales en temas asociados a la articulación de la gestión del riesgo con los procesos de planificación territorial.
- iii. Implementación de instrumentos de gestión y financiación.
- iv. Mediante la asistencia técnica se propugna por la adecuada y pertinente aplicación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación, promoviendo de esta forma la habilitación y oferta de suelo especialmente para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social.
- v. La asistencia técnica en la implementación de instrumentos de gestión y financiación se da principalmente bajo las siguientes líneas:
  - Presentaciones dirigidas a alcaldes y secretarios de planeación, enfatizando en su definición, instrumentos, aplicabilidad y referentes normativos.
  - Mesas de trabajo y acompañamiento a los municipios del país, que así lo requieran, en instrumentos específicos, para lo cual se ha trabajado en el apoyo en la implementación de planes parciales, plusvalía o valorización.
  - Asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de proyectos para la implementación de las políticas y la regulación de ordenamiento, especialmente en materia de renovación urbana, espacio público, y movilidad urbana en lo relacionado con desarrollo urbano y territorial.
- vi. Orientación técnica a las entidades territoriales en la implementación de los instrumentos de gestión y financiación dirigidos a la habilitación de suelo urbanizable para vivienda de interés social.

Ahora bien, en el marco del Programa de Asistencia Técnica a Municipios y Regiones, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio llevo a cabo en el año 2017, 130 capacitaciones a diversos municipios, en temas relacionados con la revisión y ajuste de los POT, licenciamiento urbanístico, normas urbanísticas instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, evaluación, seguimiento e implementación de los POT.

Aunado a lo anterior, la segunda fase del PVG mantiene el fortalecimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades territoriales por parte de la Nación, en cumplimiento de lo ordenado por la Sala

Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en el Auto 116A de 2012, en el que reiteró la responsabilidad de las entidades territoriales de proporcionar los terrenos urbanizables con el fin de desarrollar proyectos de VIS y VIP.

**C. Acceso al Programa de Vivienda Gratuita, por parte de personas que participaron en proyectos declarados en siniestro, incumplimiento y que fueron indemnizados, en el marco de los esquemas anteriores**

Con el objetivo de solucionar las falencias identificadas por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, respecto a la población víctima de desplazamiento forzado que se encuentran vinculadas a proyectos siniestrados, declarados en incumplimiento o paralizados, se realizó la modificación del artículo 2.1.1.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015 por medio del Decreto 2231 de 2017, en el sentido de establecer el primer orden de priorización para el acceso al subsidio familiar de vivienda 100% en especie a la población víctima de desplazamiento forzado beneficiarios de SFVU y que se encuentren vinculados a proyectos indemnizados, en incumplimiento o paralizados en programas o bolsas anteriores a la Ley 1537 de 2012 y cuya ejecución no pueda ser concluida.

Lo anterior permitirá impactar de manera positiva la atención de aquellos hogares que se encontraban en la situación identificada por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 y que, debido a lo anterior, no habían podido ver solucionadas sus falencias en materia de vivienda al encontrarse atados a proyectos que no podían ser concluidos.

De otra parte, es importante precisar que los hogares deberán residir en el municipio en el que se ejecute el proyecto, por lo que la información de residencia actualizada deberá ser remitida por la Unidad para las Víctimas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 2.1.1.2.1.2.3 del Decreto 2231 de 2017.

**D. Subsidios de vivienda asignados en los esquemas anteriores (2004-2007)**

Con la expedición de la Ley 1537 de 2012, se dio inicio a la reformulación de la Política Pública de Vivienda Urbana - PPVU para población víctima de desplazamiento forzado, fijando mecanismos tendientes a la superación de las dificultades que se habían evidenciado en la ejecución de la política anterior.

La reformulación de la PPVU para la población víctima de desplazamiento forzado no ha estado desprovista de contemplar el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda - SFV para quienes se encontraban en estado "asignado" y "calificado" en las convocatorias de 2004-2007. Es de esta manera que alrededor del 50% de la población víctima de desplazamiento forzado atendida en el marco del PVG obtuvo la aplicación de su SFV previamente asignado en estas convocatorias y que no había podido legalizar. A la fecha se ha logrado la atención de 27.499 hogares que

contaban con subsidio familiar de vivienda asignado y sin aplicar o que se encontraban en estado calificado en convocatorias anteriores a la expedición de la Ley 1537 de 2012, lo que permite evidenciar la atención preferencial a los hogares que se encuentran en la situación descrita anteriormente.

Adicional a lo anterior, por medio del Decreto 2231 de 2017 se modificaron disposiciones del Decreto 1077 de 2015, en el sentido de establecer de forma preferente a la población víctima de desplazamiento forzado en el primer orden de organización de los grupos poblacionales al igual que el primer orden del proceso de selección de potenciales beneficiarios. Así mismo, el decreto en mención dispuso la apertura de una convocatoria inicial en los proyectos del PVG destinada de manera exclusiva a población víctima de desplazamiento forzado.

Con base en lo anterior, se espera atender de manera prioritaria a este segmento de la población efectivizando el derecho a la vivienda a aquellos hogares que pese a contar con una expectativa de acceso a una vivienda, no habían podido materializar este derecho.

De otra parte, es importante indicar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establece en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.4, la posibilidad de que hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda puedan postularse nuevamente a este cuando en el futuro conformen un nuevo hogar. En desarrollo de dicha normativa, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución No. 19 de 2011 que establece los requisitos que deberán cumplirse a efectos de que aquellos hogares donde se reformule su núcleo familiar puedan acceder nuevamente en el futuro al SFV.

#### **E. Primera Fase del Programa de Vivienda Gratuita - Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita**

A través de la reformulación de la PPVU para la población víctima de desplazamiento forzado, con el fin de disminuir el déficit de vivienda en Colombia y con fundamento en la expedición de la Ley 1537 de 2012, se creó el PVG, enfocado en garantizar el acceso a soluciones habitacionales a población vulnerable, con prioridad en el acceso para la población víctima de desplazamiento forzado, a través de la entrega de VIP 100% subsidiadas, apuntado así al goce efectivo de derechos en lo que tiene que ver con vivienda.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante la ejecución del PVG, ha garantizado el goce efectivo de derechos con la materialización efectiva de viviendas del 100% en especie que cumple con los indicadores establecidos para el GED. Es así como en el marco del PVG todas las viviendas otorgadas a la población víctima de desplazamiento forzado cuentan con un certificado de existencia expedido por la entidad supervisora o interventora, el cual constituye un instrumento de control que permite a las entidades otorgantes del SFV verificar que la vivienda se encuentra totalmente terminada, con servicios públicos

domiciliarios funcionales, con calidad en las obras y con materiales adecuados en cumplimiento de las normas técnicas vigentes.

La ejecución del PVG ha representado un avance al garantizar un mayor área construida en las viviendas entregadas por medio de este programa, impactando de manera positiva el hacinamiento aumentando el área de vivienda construida de esquemas anteriores a la reformulación de PPVU y estableciendo como área mínima de construcción de las viviendas de 40 m<sup>2</sup> -y 40 m<sup>2</sup> y 42 m<sup>2</sup> en su segunda fase-, junto con la exigencia de mínimo dos alcobas independientes, representando una mitigación del hacinamiento de los hogares.

Aunado a lo anterior, el PVG efectivizó la garantía de vías vehiculares y peatonales de acceso a los proyectos de vivienda, cumpliendo con los requisitos del POT. Las vías internas de cada proyecto están debidamente conformadas con acabados de acuerdo con la normatividad urbanística de cada municipio en la construcción de andenes y sardineles en un material que garantice funcionalidad y calidad.

De otra parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha garantizado la materialización del enfoque diferencial a las mujeres y hombres cabezas de hogar, los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad, lo anterior a través del cumplimiento de las diferentes disposiciones normativas que para el efecto se desarrollan mediante la asignación de subsidios familiares de vivienda a estos segmentos poblacionales por medio del PVG, es así como el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 establece criterios de priorización en el acceso a los subsidios familiares de vivienda para los grupos mencionados anteriormente.

De igual forma, el artículo 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015 establece una priorización para los siguientes grupos poblacionales, en el orden que se presentan a continuación: i) hogares con hombres y mujeres jefes de hogar; ii) hogares con personas en situación de discapacidad; y iii) hogares con adultos mayores. En aplicación de estas normas, en el año 2017, se asignó un total de 1373 SFV a población víctima de desplazamiento forzado, donde 73 correspondieron a hogares con personas mayores de 65 años, 29 a hogares con personas en situación de discapacidad, 321 a hogares con mujeres jefes de hogar, 172 a hogares con hombres jefes de hogar, 142 a hogares con miembros afrodescendientes y 7 a hogares con miembros de grupos indígenas. Por medio del PVG se impactó de manera efectiva la estabilización socioeconómica para la población víctima de desplazamiento forzado, permitiendo que los proyectos del PVG donde habite población víctima de desplazamiento forzado sean el eje para la garantía de otros derechos que son innatos a la dignidad humana.

En el mismo sentido y con el fin de que las viviendas entregadas a población víctima de desplazamiento forzado se integren con los demás derechos innatos a este segmento poblacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha suscrito diferentes convenios interadministrativos y acuerdos de cooperación con entidades del Gobierno Nacional, como son, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior, Fonseca y Policía Nacional, Coldeportes, el Instituto Colombiano de



Bienestar Familiar y entidades territoriales, con el objetivo de aunar esfuerzos en la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos incluyendo, entre otros, colegios, estaciones de policía, CAI, adicionalmente implementó la dotación de parques con espacios recreo deportivos, acceso a internet, y construcción y dotación de bibliotecas, los cuales promueven la ejecución y operación de servicios complementarios a la vivienda tales como la educación, salud, seguridad, bienestar social, tecnologías de la información y las comunicaciones y la instalación de servicios públicos domiciliarios, entre otros.

El esquema actual de la PPVU, privilegia la entrega de subsidios en especie, dado que en el anterior esquema de la PPVU, los hogares requerían de la consecución de recursos propios a través de créditos para alcanzar el cierre financiero para la adquisición de vivienda, esta situación fue una falencia estructural de la PPVU para la población víctima de desplazamiento forzado identificada por parte de la Corte Constitucional, en tanto las entidades responsables para ese momento no contaban con mecanismos para garantizar el cierre financiero mencionado. Esto permitió reformular el PPVU para la población víctima de desplazamiento forzado con el fin de disminuir el déficit de vivienda y permitir que hubiera una materialización efectiva del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado, a través de la entrega de VIP 100% subsidiadas, logrando así el GED a la vivienda. Asimismo, y con base en que la garantía del derecho a la vivienda no se agota en el otorgamiento de soluciones habitacionales, sino que debe propender por el impacto favorable en todos los demás derechos correlativos a este, en el marco del PVG, se ha garantizado el acompañamiento social a los hogares beneficiarios del SFVE por intermedio del DPS.

La referida estrategia tiene como objetivo contribuir a la estabilización social de las comunidades de los proyectos de vivienda gratuita y, por ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 528 de 2016, por el cual crea el SNAIS, con el fin de construir tejido social comunitario, inclusión social en los nuevos entornos, fomentando y creando espacios participativos para promover sus capacidades colectivas, a través de intervención social avanzada en alianzas con las fundaciones Orbis, Juego y Niñez, Mario Santo Domingo, Holcim, Carvajal, Responder y Corpovisionarios, impactando en el año 2017 a 17.421 hogares. Por otro lado, se realizan intervenciones preventivas por medio de talleres de liderazgo, promoción de deberes y derechos, seguridad y convivencia y articulación institucional con entidades territoriales y nacionales.

En conclusión, el PVG, en su primera fase, cuenta con la garantía de los elementos del GED a la vivienda, así como la garantía de otros derechos fundamentales que contribuyen al desarrollo de condiciones de estabilización socioeconómicas para estos hogares.

### **2.2.1.2 Garantía de las necesidades habitacionales de aquellas personas desplazadas por la violencia que, a pesar de no haber participado en las convocatorias de los esquemas anteriores, necesitan una solución de vivienda digna**

#### **A. Segunda Fase del Programa de Vivienda Gratuita**

Con el fin de impactar positivamente los derechos de la población en situación de vulnerabilidad se proyectó, con la segunda fase del PVG, la asignación de 30.000 SFVE en municipios de categorías fiscales 3, 4, 5 y 6 del territorio nacional. El propósito de dicha focalización es generar cobertura en aquellos municipios que no tienen capacidad financiera para gestionar con facilidad la construcción de proyectos de VIP y, con ello, atender a la población víctima de desplazamiento forzado que no ha logrado acceder a una solución de vivienda urbana en condiciones de dignidad y habitabilidad.

La segunda fase del PVG mantiene el fortalecimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades territoriales por parte de la Nación, en cumplimiento de lo ordenado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en el Auto 116A de 2012, en el que reiteró la responsabilidad de las entidades territoriales de proporcionar los terrenos urbanizables con el fin de desarrollar proyectos de VIS y VIP.

En virtud de lo anterior, y durante la segunda fase del PVG, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de Fonvivienda, asignó en el año 2017 un total de 2.493 Subsidios Familiares de Vivienda en Especie - SFVE a población víctima de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta en que a la fecha aún se encuentran en proceso ejecución algunos proyectos del PVG en su segunda fase.

De la totalidad de subsidios asignados en esa segunda fase, en el año 2017, se asignaron un total de 180 SFV a hogares con personas mayores de 65 años, 101 a hogares con personas en situación de discapacidad, 752 a hogares con mujeres jefes de hogar, 249 a hogares con hombres jefes de hogar, 5 a hogares con miembros afrodescendientes y 7 a hogares con miembros de grupos indígenas.

De otra parte, y en virtud de lo ordenado en el Auto 373 de 2016, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 2231 de 2017 por medio del cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en lo que respecta al acceso al PVG de la población víctima de desplazamiento forzado generando beneficios en la atención y acceso al subsidio familiar de vivienda 100% en especie.

Por lo anterior, y con el fin de atender a aquellos hogares que se encontraban vinculados a proyectos declarados en incumplimiento, siniestrados o indemnizados se modificaron los artículos 2.1.1.2.1.1.2, 2.1.1.2.1.2.3, 2.1.1.2.1.2.5 y 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, en el sentido de incluir a la población víctima de desplazamiento forzado que se encontraba vinculada a proyectos

declarados en incumplimiento, siniestrados o indemnizados, como población priorizada en el PVG.

De esta forma se evidencia que la segunda fase del PVG se concentra en favorecer mayoritariamente a la población víctima de desplazamiento forzado en la garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda, permitiendo una mayor cobertura en los municipios más desfavorecidos financieramente, impactando aquellos hogares víctimas de desplazamiento forzado que no han contado con las oportunidades suficientes para acceder a una solución habitacional urbana en condiciones de dignidad y habitabilidad.

## **B. Programas alternativos para garantizar las necesidades habitacionales**

La política pública de vivienda urbana para la población víctima de desplazamiento forzado no se agota solo en la formulación y ejecución del PVG, toda vez que se entiende que hace parte de la necesidad de la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado en condiciones que le permitan desarrollar el goce efectivo de sus derechos.

Así las cosas, y con el fin de disminuir el déficit de la vivienda urbana y apoyar a diversos segmentos de la población con ingresos y capacidades de ahorro distintas, el Gobierno Nacional ha creado diferentes programas cuyo objetivo consiste en facilitar el acceso a la vivienda digna y en los cuales se han establecido condiciones especialmente favorables de acceso a la población víctima de desplazamiento forzado en razón a su situación de especial protección constitucional, como se explica en cada uno de los programas que se mencionan a continuación:

### **i) Programa de vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores**

Conforme a lo establecido en la sección 2.1.1.3.1 de Decreto 1077 de 2015, el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA fue un programa desarrollado conjuntamente por Fonvivienda y la Cajas de Compensación Familiar y dirigido a los hogares que demostraran ingresos no superiores a 2 SMLMV, que no fueran propietarios de una vivienda en el territorio nacional, que no hubieran sido beneficiarios de SFV,<sup>159</sup> que contaran con un ahorro mínimo del 5% del valor de la vivienda<sup>160</sup> y que accedieran a un crédito por el valor de los recursos faltantes para el acceso a una VIP nueva, cuyo valor no exceda los 70 SMLMV,<sup>161</sup> los requisitos de acceso, así como los beneficios otorgados en el marco del programa VIPA, se encuentran establecidos en el artículo 2.1.1.3.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

<sup>159</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.3.1.3.1.

<sup>160</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.3.1.3.4.

<sup>161</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.3.3.4.

Con el fin de garantizar a los hogares de la población víctima de desplazamiento forzado que les asignaron los SVF en el marco de las convocatorias especiales adelantadas por Fonvivienda en los años 2004 y 2007 y pudieran obtener la aplicación del mismo para garantizar el GED a la vivienda, los hogares inscritos en el RUPD, hoy RUV, podían sumar el SFV inicialmente asignado, sin aplicar, y el SFV otorgado en el marco del VIPA para aportar en la consecución del cierre financiero, sin que superara los 66.5 SMLMV porque el hogar debía aportar el ahorro programado del que trata el programa.<sup>162</sup>

En el marco del programa VIPA, Fonvivienda asignó en el año 2017 un total de 589 SFV a población víctima de desplazamiento forzado donde 31 fueron asignados a madres jefe de hogar, 3 a hogares con padres jefe de hogar, 2 a hogares con integrantes de grupos indígenas, 1 con miembros en situación de discapacidad y 1 a hogares con personas mayores de 65 años.

El programa descrito anteriormente tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.

## **ii) Programas de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social**

El Decreto 729 de 2017, que modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya, dispone que el programa está dirigido a hogares que demuestren ingresos entre 2 SMLMV y 4 SMLMV, que no sean propietarios de una vivienda en el territorio nacional, que no hayan sido beneficiarios de SFV, ni de cobertura a la tasa de interés y que accedan a un crédito por el valor de los recursos faltantes para el acceso a una VIP nueva,<sup>163</sup> y cuyo valor no exceda los 135 SMLMV<sup>164</sup> de acuerdo con el avalúo realizado por el establecimiento de crédito. Los requisitos de acceso y beneficios otorgados en el marco del programa Mi Casa Ya se encuentran establecidos en el artículo 2.1.1.4.1.2.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015. Sin embargo, para garantizar que los hogares de la población víctima de desplazamiento forzado que aplicaron su SVF en viviendas que hayan sido abandonadas forzosamente o despojados en el marco del conflicto armado interno pueden acceder a la garantía del GED a la vivienda, a los hogares sujetos de este hecho victimizante no les será exigible el requisito de no haber sido beneficiarios de un SFV previamente.<sup>165</sup>

Así entonces, en el marco del programa de vivienda Mi Casa Ya, Fonvivienda asignó en el año 2017 un total de 766 SFV a población víctima de desplazamiento forzado.

<sup>162</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.3.1.3.2, literal a).

<sup>163</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.1.

<sup>164</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.4.2.

<sup>165</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.1, literal d).

### iii) Cobertura a la tasa de interés

Conforme a lo establecido en la sección 2.1.3.1 de Decreto 1077 de 2015, el programa de cobertura a la tasa de interés está dirigido a hogares que demuestren ingresos inferiores a 8 SMLMV, que no sean propietarios de una vivienda en el territorio nacional y que no hayan sido beneficiarios de las coberturas de tasa de interés otorgadas por el Gobierno Nacional. Los beneficios y requisitos de acceso al programa de Cobertura a la Tasa de interés se encuentran establecidos en el artículo 2.1.3.1.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015.

## C. Legalización y regularización de asentamientos informales

El Auto 373 de 2016, en su orden cuadragésima primera recalcó la importancia de diseñar estrategias para la formalización de la propiedad en aquellos casos en los que la población víctima de desplazamiento forzado ha ocupado predios de manera irregular, como consecuencia de su situación de vulnerabilidad.

Por lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha enmarcado en el ámbito de sus competencias la atención a este grupo poblacional a través del PNT el cual propende por la titulación de bienes fiscales urbanos ocupados con VIS, constituyéndose la garantía de seguridad jurídica en la tenencia para la población víctima de desplazamiento forzado que solamente ha accedido a estas soluciones habitacionales para la garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda.

En todo caso, con el fin de apoyar el fortalecimiento de la política pública de retornos y reubicaciones del Gobierno Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio preside la Mesa Técnica Interinstitucional de Asentamientos Urbanos - MTIAU, conformada adicionalmente por la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la Corporación Opción Legal. En la MTIAU, se busca dar cumplimiento a las observaciones hechas por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, entendiendo que a través de procesos de legalización de asentamientos urbanos y titulación de predios fiscales, es posible constituir soluciones habitacionales urbanas duraderas para la población víctima de desplazamiento forzado en procesos de reubicaciones.

Este espacio de articulación tiene como propósito dar cumplimiento a la orden 14 del Auto 373 de 2016 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, así como hacer seguimiento a la circular conjunta enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior a las entidades territoriales en relación con el diagnóstico de la situación de legalización y titulación de sus asentamientos informales en los que se ubicara la población víctima de desplazamiento forzado.

La MTIAU, en cuyas sesiones ha participado activamente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, busca la construcción de propuestas jurídicas, normativas y



técnicas para el abordaje efectivo de la PPVU para la población víctima de desplazamiento forzado en materia de asentamientos urbanos, a partir de experiencias compartidas por cada una de las entidades e instituciones que la conforman, con el fin de consolidar una propuesta clara de política pública en la materia, que permita la garantía del GED a la vivienda a la población víctima de desplazamiento forzado que cuenta con una solución habitacional que no ha sido propiamente formalizada, para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha referenciado el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en materia de legalización de asentamientos urbanos y el PNT en materia de titulación de bienes fiscales de carácter urbano.

En el marco del ejercicio llevado a cabo en la MTIAU, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio suscribió el 11 de mayo de 2017 una Carta Local de entendimiento con ACNUR, para consolidar acciones de cooperación conjunta con el propósito de fortalecer la ruta de legalización de asentamientos urbanos informales y las acciones de mejoramiento barrial, como un mecanismo para avanzar en el logro de soluciones para la población desplazada.

En el marco de las funciones administrativas asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en dicha Carta, referentes a brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de la implementación de los lineamientos de política de mejoramiento integral de barrios, definidos en el Conpes No. 3604 de 2009, durante el año 2017 se adelantaron las siguientes acciones:

### i) Asistencia técnica del PMIB y ACNUR

Se apoyó técnicamente a siete (7) municipios de cuatro (4) departamentos que adelantaban procesos de legalización urbanística, a saber:

Tabla: 1 Asistencias Técnicas 2017

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	TOTAL
Arauca	Arauca, Tame	2
Caquetá	Florencia	1
Antioquia	Turbo, Itagüí, Bello	3
Cundinamarca	Soacha	1
<b>TOTAL</b>		<b>7</b>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, año 2017

### ii) Realización de cinco (5) Seminarios Talleres Regionales

En desarrollo del proyecto denominado "La legalización urbanística como puerta de entrada a las soluciones para la población desplazada", se realizaron cinco (5) Seminarios – Taller denominados "Hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística", que permitieron la recopilación de información pertinente a la consolidación de insumos para la mejora normativa del proceso de legalización

urbanística de asentamientos humanos, la construcción y unificación del concepto de "Asentamiento Precario" y la compilación del inventario de los asentamientos precarios existentes en la jurisdicción administrativa de los municipios participantes.

Los Seminarios – Taller se realizaron entre los meses de septiembre y diciembre del año 2017, en las ciudades de Barranquilla (septiembre 21 y 22), Cali (octubre 12 y 13), Bogotá (noviembre 16 y 17 y diciembre 4 y 5) y Bucaramanga (noviembre 27 y 28) y estaban dirigidos a Directores o Secretarios de las Oficinas de Planeación Municipal.

Se convocaron a 112 municipios, de los cuales participaron delegados de los siguientes 28 municipios: Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, D.C., Bojacá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Candelaria, Cartagena, Chalan, El Carmen de Bolívar, Galapa, Girón, Itagüí, Malambo, María La Baja, Medellín, Neiva, Popayán, Providencia, Santa Marta, Soacha, Soledad, Tolú Viejo, Tunja, Uribia, Valledupar y Yumbo.

Al final del ejercicio de los Seminarios-Taller se consolidó una propuesta para la modificación del proceso de legalización urbanística establecido en el Decreto 1077 de 2015 y se llegó a la siguiente formulación de un concepto de asentamiento precario, el cual se mantiene en proceso de consulta con las partes interesadas:

*"Un asentamiento precario es un asentamiento humano establecido de manera permanente en un territorio definido, cuya ocupación inicial se dio de forma irregular (sin licenciamiento urbanístico), mediante acciones de compra o invasión, viviendas generadas mediante formas de producción social y que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación".*

En términos generales los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por una de las siguientes situaciones:

- Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte.
- Eventual existencia de factores de riesgo alto, mitigable y no mitigable.
- Entorno urbano con deficiencias en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos.
- Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural).
- Inseguridad jurídica en la tenencia de la vivienda (propietario, ocupante, poseedor o arrendatario).

- Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.
- Compilación del inventario de asentamientos precarios existentes en la jurisdicción administrativa de los municipios participantes en los talleres.

Por otra parte, en el marco de los Seminarios – Taller, tres de los municipios participantes entregaron información parcial del inventario de asentamientos precarios con población desplazada: Barrancabermeja: 47, Bucaramanga: 132 y Neiva: 132 asentamientos respectivamente.

A manera de complemento del ejercicio de identificación del número de asentamientos precarios, con base en información aportada por la Corporación Opción Legal, a partir de respuestas a derechos de petición enviados por esta entidad a los municipios, el tamaño del inventario se ajusta a un total de 1.459 asentamientos distribuidos en 17 departamentos y 25 municipios.

Por otra parte, considerando el nivel de respuesta a la Circular conjunta Ministerio del Interior – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Unidad para las Víctimas, en atención a la Orden 41 del Auto 373 de 2016, se cuenta con información de 58 asentamientos precarios (en 17 departamentos y 32 municipios), con lo que se alcanza un total consolidado de 1.517 asentamientos precarios identificados en 23 departamentos.

### iii) Ejecución de un Proyecto Piloto

Para validar el proceso de recolección de información del inventario de asentamientos precarios con presencia de población desplazada, por parte de las autoridades municipales, a partir de la definición construida de “*Asentamiento Precario*”, se realizó a finales del 2017 una Mesa Técnica con delegados de la administración municipal de Saravena (Arauca).

Tabla 2 Número de asentamientos precarios identificado a nivel nacional

TOTAL CONSOLIDADO		PROGRAMA SEMINARIOS – TALLER; CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL			RESPUESTA MUNICIPIOS - CIRCULAR CONJUNTA MININTERIOR, MINVIENA, UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS		
DEPTO	No.	TOTAL DEPTO	MPIO	TOTAL MPIO	TOTAL DEPTO	MPIO	TOTAL MPIO
Antioquia	268	263	Apartadó	3	5	Antioquia	1
			Bello	2		Yondo	4
			Medellín	258			
Arauca	19	19	Arauca	19			
Bolívar	2				2	Arroyohondo	2
Boyacá	1				1	Muzo	1
Caquetá	61	59	Florencia	54	2	El Paujil	2
			Milán	5			
Casanare	32	32	Yopal	32			
Cauca	7				7	Jambaló	1
						Mercaderes	1

TOTAL CONSOLIDADO		PROGRAMA SEMINARIOS – TALLER; CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL			RESPUESTA MUNICIPIOS - CIRCULAR CONJUNTA MININTERIOR, MINVIVIENDA, UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS		
DEPTO	No.	TOTAL DEPTO	MPIO	TOTAL MPIO	TOTAL DEPTO	MPIO	TOTAL MPIO
						Piamonte	4
						Piendamó	1
<b>Cesar</b>	<b>5</b>				5	Pailitas	3
						Rio de oro	2
<b>Choco</b>	<b>6</b>	4	Quibdó	2	2	El Carmen	2
			Nóvita	2			
<b>Córdoba</b>	<b>94</b>	94	Montería	94			
<b>Cundinamarca</b>	<b>213</b>	205	Bogotá D.C.	132	8	Boyacá	5
			Soacha	73		Cabrera	1
						La Palma	1
						Medina	1
<b>Huila</b>	<b>141</b>	135	Neiva	135	6	Hobo	3
						La Argentina	1
						Suaza	1
						Tello	1
<b>La Guajira</b>	<b>1</b>				1	Distracción	1
<b>Magdalena</b>	<b>1</b>				1	Fundación	1
<b>Meta</b>	<b>181</b>	179	Villavicencio	179	2	El Castillo	1
						Granada	1
<b>Nariño</b>	<b>15</b>	15	Pasto	8			
			Samaniego	6			
			Tumaco	1			
<b>Norte de Santander</b>	<b>53</b>	48	Cúcuta	48	5	Convención	4
						Durania	1
<b>San Andrés</b>	<b>13</b>	13	San Andrés	13			
<b>Santander</b>	<b>186</b>	185	Barrancabermeja	51	1	Chipatá	1
			Bucaramanga	134			
<b>Sucre</b>	<b>84</b>	82	Sincelejo	82	2	Chalan	1
						Ovejas	1
<b>Tolima</b>	<b>14</b>	7	Ibagué	7	7	Guamo	5
						Rovira	2
<b>Valle del Cauca</b>	<b>114</b>	113	Cali	113	1	Guacarí	1
<b>Vichada</b>	<b>6</b>	6	Puerto Carreño	6			
<b>TOTAL</b>	<b>1.517</b>	<b>1.459</b>		<b>1.459</b>	<b>58</b>		<b>58</b>

Fuente: Seminarios – Taller, consultoría: *La legalización urbanística como puerta de entrada a las soluciones para la población desplazada*; Corporación Opción Legal, COL; respuesta de los municipios a la circular conjunta Ministerio del Interior – MCTV – Unidad para las Víctimas.

En el proceso de revisión del Decreto 1077 de 2015 en lo que corresponde al Capítulo 5. Legalización urbanística de asentamientos humanos, se realizaron cinco (5) talleres regionales - “Hacia la Mejora Normativa del Proceso de Legalización Urbanística”, con el objeto de:

- Construir consenso en la definición del concepto de asentamientos precarios e informales.
- Obtener insumos que permita la mejora normativa del proceso de legalización urbanística.
- Construir la herramienta que permita a los entes locales adelantar el inventario y la caracterización de los asentamientos precarios, con población desplazada.

Lo anterior tuvo lugar en las siguientes ciudades durante el año 2017: Barranquilla 21 y 22 de septiembre, Cali, 12 y 13 de octubre, Medellín, 16 y 17 de noviembre, Bucaramanga, 27 y 28 de noviembre y Bogotá, 4 y 5 de diciembre.

Además, se contó con la participación activa de los siguientes municipios: Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, D.C., Bojacá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Candelaria, Cartagena, Chalan, El Carmen de Bolívar, Galapa, Girón, Itagüí, Malambo, María La Baja, Medellín, Neiva, Popayán, Providencia, Santa Marta, Soacha, Soledad, Tolú Viejo, Tunja, Uribia, Valledupar, Yumbo.

En el mismo sentido, el artículo 2.1.2.2.5 del Decreto 1077 de 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encarga de prestar asistencia técnica y jurídica a las entidades públicas del orden nacional y territorial interesadas en realizar la titulación masiva de bienes fiscales urbanos ocupados con VIS que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005.

Así las cosas, en el año 2017, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por medio del Programa Nacional de Titulación, prestó asistencia técnica a 30 municipios, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 3 Programa de Titulación, año 2017

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO/ENTIDAD
1	CASANARE	VILLANUEVA
2	LA GUAJIRA	GOBERNACION
3	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
4	LA GUAJIRA	RIOHACHA
5	META	BARRANCA DE UPIA
6	VAUPÉS	CARURÚ
7	VAUPÉS	TARAIRA
8	ARAUCA	ARAQUITA
9	HUILA	SAN AGUSTÍN
10	TOLIMA	IBAGUÉ
11	CÓRDOBA	CERETE
12	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO
13	CÓRDOBA	MONTERÍA
14	CÓRDOBA	PUEBLO NUEVO
15	BOLIVAR	REGIDOR
16	BOLIVAR	RIO VIEJO
17	BOLIVAR	SAN ESTANISLAO DE KOSTKA
18	BOLIVAR	SAN JACINTO



No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO/ENTIDAD
19	MAGDALENA	GUAMAL
20	TOLIMA	SUÁREZ
21	CÓRDOBA	MONTELÍBANO
22	HUILA	PALERMO
23	CESAR	GAMARRA
24	LA GUAJIRA	FONSECA
25	LA GUAJIRA	HATONUEVO
26	LA GUAJIRA	MANAURE
27	NORTE DE SANTANDER	PAMPLONA
28	NORTE DE SANTANDER	VILLA DEL ROSARIO
29	NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA
30	MAGDALENA	ARIGUANÍ

Fuente. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, año 2017-.

Con el fin de garantizar que dicha asistencia técnica y jurídica se preste de manera prioritaria a las entidades territoriales interesadas en adelantar dichos procesos de titulación en bienes fiscales urbanos ocupados por población víctima de desplazamiento forzado, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio incluyó en la convocatoria a entidades públicas al programa nacional de titulación de bienes fiscales ocupados con vivienda de interés social – vis del año 2017 un criterio de asignación de hasta 10 puntos en la calificación a los municipios que cuenten con población víctima de desplazamiento forzado dentro de los predios a postular, de conformidad con la certificación que para tal efecto expida la Unidad para las víctimas o la Personería Municipal correspondiente.

De acuerdo a lo anterior, y con el fin de socializar la estrategia formulada con las diferentes entidades territoriales, en el año 2017 se llevaron a cabo 13 talleres en igual número de departamentos, impactando un total de 111 municipios del territorio nacional.

## 2.2.2 Vivienda Rural

### 2.2.2.1 La siniestralidad y el incumplimiento de los proyectos de vivienda rural ejecutados en el marco de esquemas anteriores

#### A. La transición en la política de vivienda rural entre los esquemas

Es importante indicar que en el periodo comprendido entre el año 2000–2012, el acceso al programa por parte de la población víctima se realizó esencialmente a

través de la Convocatoria de Postulación Permanente y de los Programas Estratégicos. Esa postulación permanente funcionaba como una convocatoria ordinaria en la que las entidades oferentes (alcaldías y gobernaciones) interesadas en participar en esta modalidad formulan y presentan los proyectos de vivienda de interés social rural - VISR, de acuerdo con las condiciones y requisitos exigidos en el Reglamento Operativo y la Guía para la Formulación y Presentación y Evaluación de Proyectos, y demás normas aplicables a este programa específico por parte de la entidad otorgante Banco Agrario de Colombia S.A., siendo 100% financiados por el Gobierno Nacional, de manera que no haya lugar a contrapartida.

Con esta modalidad, las entidades oferentes tenían la responsabilidad de organizar la demanda, seleccionar las familias, diseñar, formular y cofinanciar el proyecto para presentarlo a la convocatoria. Ahora bien, si el proyecto cumplía con los términos de referencia de la convocatoria y era declarado viable y se asignaban los recursos hasta agotar el presupuesto disponible, los subsidios eran asignados a las familias viables del proyecto. En consecuencia, las entidades oferentes suscribían un convenio con el Banco Agrario de Colombia S.A. para la ejecución de los subsidios adjudicados. Por su parte el Banco Agrario de Colombia S.A. realizaba supervisión, interventoría, realizaba desembolsos y seguimiento general a la ejecución de los subsidios. Las entidades oferentes tenían la responsabilidad de seleccionar y postular las familias al subsidio y posteriormente ejecutarles los recursos del subsidio.

El inconveniente con este tipo de modalidad de acceso "Convocatoria Postulación Permanente" radica en el desequilibrio de las capacidades institucionales de las entidades oferentes para la formulación de proyectos de VISR, lo que en la práctica significaba que algunas entidades territoriales con déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo muy alto no se beneficiarían con recursos del programa porque los proyectos presentados no cumplían con los requisitos de elegibilidad y, por lo tanto, no se beneficiaría la población víctima en su territorio. Esto provocó altas tasas de rechazo de los proyectos en contraposición con aquellas entidades territoriales con altas capacidades para la formulación de los proyectos y que acaparaban la oferta institucional porque la normatividad establecía un del área mínima para la VISR de 36m<sup>2</sup>, pero que resultó insuficiente para las características de los núcleos familiares que habitan la ruralidad colombiana. Así mismo, las iniciativas de diseño con un área superior estaban condicionadas a la directa correlación con el valor del subsidio, condiciones que difícilmente aportan a la garantía del derecho a la vivienda en condiciones de dignidad para la población víctima.

Así el esquema de ejecución previsto para el año 2012 generó inconvenientes para el programa porque los siniestros de proyectos se dieron en gran medida al mal uso de los recursos por parte de las entidades territoriales, viéndose frustradas las expectativas de los beneficiarios inmersos en los proyectos siniestrados, e

impidiendo el acceso a una solución de vivienda de manera eficiente, eficaz y efectiva; y estando incapacitados para acceder de nuevo a un subsidio.<sup>166</sup>

En términos de tiempo, el esquema de convocatoria implicaba unos tiempos largos relacionados al esquema secuencial de ejecución, a saber: postulación de los beneficiarios, estructuración de los proyectos por las entidades oferentes, presentación de los proyectos a la entidad otorgante - Banco Agrario de Colombia S.A., evaluación de los proyectos y subsanación, adjudicación del subsidio, contratación de la entidad operadora, contratación del interventor y la entidad ejecutora, y constitución de pólizas, siendo operativamente ineficiente.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde el año 2010 ha venido implementando los ajustes normativos necesarios para garantizar el acceso de la población víctima del conflicto armado al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural. En efecto, desde la expedición de los Decretos 900 de 2012, 1934 de 2015 y, recientemente, con el Decreto Ley 890 de 2017 y la Resolución No. 179 de 2017 que adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento Vivienda Social Rural, el Gobierno Nacional ha realizado ajustes a la política pública con el propósito de superar las prácticas inconstitucionales identificadas por la Corte Constitucional en relación con el acceso a la vivienda rural por parte de la población desplazada víctima del conflicto armado.

Con el Decreto 900 de 2012 se realizó un primer ajuste al modelo de ejecución del programa de VISR, en donde se introdujo una administración de los recursos que permita garantizar la materialización de los proyectos de Vivienda Rural. Esto significó que el Banco Agrario de Colombia S.A. asumió la función de administrar los recursos y de realizar la contratación de las gerencias integrales o entidades operadoras que tienen la responsabilidad de ejecutar los proyectos de vivienda rural formulados por las entidades territoriales (alcaldías – gobernaciones) para que posteriormente fuesen evaluados y calificados por el Banco Agrario de Colombia S.A., una vez realizada la convocatoria pública para la presentación de los proyectos de vivienda rural.

Ese ajuste se requirió como consecuencia del alto nivel de siniestralidad en la ejecución de los proyectos de vivienda rural durante los periodos comprendidos entre el año 2000–2012, los cuales estaban a cargo de las entidades territoriales o entidades oferentes y quienes tenían a su vez la responsabilidad en ese momento de formular los proyectos de VISR, seleccionar los beneficiarios y ejecutar los recursos a través de la contratación del constructor y supervisor de la obra.

En esta modalidad de asignación de subsidio existe la “entidad promotora” que

---

<sup>166</sup> Vale aclarar que el modelo de ejecución del programa se modificó mediante el Decreto 900 de 2012, incluyendo disposiciones que permiten: la operatividad de las actividades de tercerización de manera sostenible y con un mecanismo eficaz que para optimizar la ejecución de los recursos destinados a la vivienda de interés social rural; así como articular y propender por el buen uso de los recursos públicos destinados en el Presupuesto Público Nacional al Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural; evitando el daño al patrimonio del Estado y reduciendo el porcentaje de proyectos siniestrados a índices inferiores al 1%, a partir del 2012.

para el caso de la implementación de la política pública de víctimas son la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. Estas deben incluir los hogares dentro del programa estratégico que se desarrollan cooperativamente con el Banco Agrario de Colombia S.A., en virtud de convenios interadministrativos y dentro de los cuáles una de las obligaciones fijadas a la entidad promotora tiene que ver con focalizar y certificar a los beneficiarios, de acuerdo con los objetivos de los diferentes programas de cada una de las entidades mencionadas. De manera general, los programas estratégicos responden al cumplimiento de órdenes judiciales de viviendas en procesos de restitución de tierras y a procesos de retornos y reubicaciones.

Las entidades promotoras entregan al Banco Agrario de Colombia S.A. un listado de beneficiarios que serán los adjudicatarios del subsidio condicionadamente, previo resultado del diagnóstico integral que da viabilidad del hogar y el predio. Posteriormente, el Banco Agrario de Colombia S.A. estructura y formula los proyectos de VISR y realiza el proceso de contratación para la construcción de las viviendas.

Por su parte, el ajuste al programa de VISR derivado del Decreto 1934 de 2015 pretendió superar falencias y barreras en el acceso a los recursos del programa. En este sentido, se destacan cinco cambios en el modelo de ejecución del programa, a saber:

1. Se elimina el esquema de concurso o convocatoria pública al que debían someterse las entidades territoriales para acceder a los recursos del programa, lo cual estaba generando un alto nivel de concentración de los subsidios en las entidades territoriales con capacidad de formular proyectos de vivienda que cumplieran con los requisitos técnicos y jurídicos evaluados por el Banco Agrario de Colombia S.A., dejando a los municipios con baja capacidad institucional para la gestión satisfactoria de los proyectos de vivienda rural y por ende a su población por fuera de los beneficios del programa.
2. Con la eliminación de la convocatoria pública se suprime la carga a las entidades territoriales de formular proyectos de vivienda rural y se diseña un esquema de distribución equitativo de los recursos de la bolsa nacional y de la bolsa de atención a población víctima.
3. Se incrementó el valor del subsidio de VISR (en un 172,72%) dejándolo en:
  - 55 SMMLV – En la modalidad de construcción de vivienda nueva (aumentó con respecto al valor anterior) y se especificó que en caso de tratarse de población víctima del conflicto armado, el mismo será de 60 SMMLV.
  - 16 SMMLV – En la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico (aumentó con respecto al valor anterior) y se especificó que en caso de tratarse de población víctima del conflicto armado, el mismo será de 22 SMMLV.

Se buscó clarificar el esquema de responsabilidades de las entidades que participan en la ejecución del programa de VISR. En este sentido, el Decreto 1934 de 2015 buscó establecer las directrices relacionadas con la responsabilidad que demande el otorgamiento, administración y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR. Así las cosas, se especificaron las funciones o actividades a cargo de la entidad otorgante del subsidio, de la entidad oferente (entidades territoriales), de la entidad promotora (Unidad para las Víctimas y Unidad de Restitución de Tierras) y entidad operadora y ejecutora del SVISR.

4. Finalmente, para dar solución a la problemática de los hogares que participaron en proyectos siniestrados y tras surtir un proceso de liberación de los hogares a cargo Banco Agrario de Colombia S.A., el Decreto 1934 de 2015, en su artículo 8º, incluyó dentro de los criterios de calificación asignar un puntaje adicional (5 puntos) a estos hogares para facilitar el acceso al SVISR.

En tal sentido, vemos como a través de los ajustes incorporados al programa de VISR se han logrado superar barreras identificadas en el Auto 373 de 2016, lo que al mismo tiempo se traduce en un beneficio a los hogares víctimas del desplazamiento forzado y una contribución a la materialización del goce efectivo del derecho a la vivienda rural.

No obstante, a pesar de la insistencia y de las gestiones de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S.A. frente a las entidades oferentes con proyectos siniestrados, no ha sido posible llevar al 100% la ejecución física y financiera de dichos proyectos, razón por la cual el Banco Agrario de Colombia S.A. ha procedido a iniciar la actuación administrativa de liquidar los proyectos de manera unilateral, con el fin de devolver al Tesoro Nacional los recursos que no fueron desembolsados a las cuentas administradas por las distintas entidades oferentes del proyecto, como también, la liberación de los beneficiarios de la base de datos de subsidio de VISR, de aquellos a los cuales no les ejecutó el subsidio otorgado, para que así puedan acceder a un nuevo beneficio con esta entidad o la que ellos deseen. Asimismo, es pertinente informar que el Banco Agrario de Colombia S.A. instauró una denuncia ante las entidades competentes (Fiscalía General de la Nación General de la Nación y Contraloría General de la Nación), teniendo en cuenta el carácter público de los recursos destinados a los subsidios de vivienda rural, la no amortización del desembolso efectuado, la ausencia de una garantía sobre el mismo al no correrse la vigencia de la póliza en los tiempos establecidos, y la función social que cumple el Programa de Vivienda de Interés Social Rural, por encontrarnos frente a un posible detrimento patrimonial imputable a los responsables de estos proyectos.

#### **i) Resultados del nuevo esquema del SVISR**

Como resultados del nuevo esquema del SVISR, debemos señalar que para el periodo 2015-2018 no se registran siniestros o declaratorias de incumplimiento



para proyectos estructurados por las distintas gerencias integrales contratadas por el Banco Agrario para la ejecución del VISR.

El estado de estos proyectos es el siguiente:

Tabla 4 Estado de los proyectos nuevo esquema SVISR

ESTADO	PROYECTOS	HOGARES	PROMEDIO DE AVANCE DE PROYECTO
En trámite de primer desembolso	53	2189	4%
En ejecución de primer desembolso	73	5646	33%
En ejecución de segundo desembolso	39	1564	80%
En ejecución de tercer desembolso	1	70	71%
Proceso de liquidación	4	34	100%
Liquidado	1	100	100%
Total general	171	9603	N/A

Fuente Gerencia de Vivienda. Corte: 31 de marzo de 2018

De acuerdo con lo anterior el 77% de los hogares adjudicados y estructurados en proyectos VISR se encuentran en estados de ejecución, sin presencia de situaciones que impidan la materialización de las soluciones de vivienda. Adicionalmente, los recursos desembolsados para estos proyectos que equivalen a \$125.719 millones se encuentran debidamente asegurados mediante la póliza de la gerencia integral y las de los ejecutores de obra. El riesgo de siniestro disminuye considerablemente al ser la gerencia integral contratada bajo un esquema en el que estas entidades deben tener el adecuado musculo financiero y experiencia en la zona.

Igualmente, con el nuevo esquema del programa de VISR se avanzó en el acceso equitativo de los recursos sustentada en indicadores de población rural, índice de pobreza multidimensional y déficit de vivienda, entre otros, logrando superar la concentración de recursos en los municipios con alta capacidad de formulación de proyectos pudiendo llegar a aquellos municipios donde no se había recibido esta oferta, pese a su alto índice de necesidad en materia de vivienda rural.

Con la creación de los programas estratégicos se avanzó en la atención prioritaria y plural de beneficiarios previamente identificados y focalizados por las entidades promotoras, como es el caso de los procesos de retornos y reubicaciones liderado por la Unidad para las Víctimas con la Unidad de Restitución de Tierras, en particular respecto a las sentencias judiciales expedidas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

## ii) Implementación del esquema previsto en el Decreto 1934 de 2015

Otro de los aspectos a destacar tiene que ver con los resultados del esquema previsto en el Decreto 1934 de 2015 y que se relaciona con los indicadores sobre VISR entregadas a población víctima durante los periodos 2015 - 2018,

comparativo número de gerencias integrales, el número de proyectos asignados a cada una de ellas, y los porcentajes de ejecución vs esquema anterior.

**a. Asignación para Población Víctima de la Violencia**

La asignación de soluciones de vivienda rural realizada por el Banco Agrario de Colombia S.A. para población víctima de la violencia durante los años 2015-2017, se financia con los recursos dispuestos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

*Tabla 5 Adjudicación de Soluciones VISR 2015-2017 población victima – valor en millones de dólares.*

INICIATIVA	ENTIDAD	SOLUCIONES	VALOR
Distribución Departamental	Distribución Departamental Víctimas	6,355	\$201,722
Programas estratégicos	Incoder	1,381	\$58,463
	Restitución	1,828	\$78,469
	Víctimas	4,062	\$175,788
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>13,626</b>	<b>\$514,441</b>

Fuente Gerencia de Vivienda. Corte: 31 de diciembre de 2017

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Banco Agrario de Colombia S.A., durante las vigencias 2015 a 2017, ha asignado recursos a nivel nacional en 423 municipios ubicados en 31 departamentos por valor de \$514.441 millones para atender con soluciones de vivienda a 13.626 hogares del sector rural. La distribución territorial de estas asignaciones es la siguiente:

*Tabla 6 Adjudicación de recursos VISR 2015-2017 distribución territorial Población victima - Valor en millones de pesos*

DEPTO	SOLUCIONES ASIGNADAS 2015-2018		SUBSIDIO ASIGNADO		TOTAL SOLUCIONES	TOTAL SUBSIDIO
	MEJORAMIENTO	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO	VIVIENDA NUEVA		
Antioquia	473	1,207	\$8,107	\$53,696	1,680	\$61,803
Arauca	1	145	\$17	\$6,664	146	\$6,680
Atlántico	5	120	\$89	\$5,181	125	\$5,270
Bolívar	207	663	\$3,539	\$29,247	870	\$32,786
Boyacá	52	198	\$881	\$8,928	250	\$9,809
Caldas	86	159	\$1,487	\$7,143	245	\$8,629
Caquetá	155	180	\$2,720	\$8,172	335	\$10,891
Casanare	56	60	\$970	\$2,848	116	\$3,817
Cauca	129	738	\$2,188	\$32,190	867	\$34,378
Cesar	93	474	\$1,573	\$20,965	567	\$22,537
Chocó	86	504	\$1,452	\$22,232	590	\$23,684

Córdoba	159	1,256	\$2,707	\$52,219	1,415	\$54,926
Cundinamarca	83	400	\$1,387	\$17,688	483	\$19,075
Guainía		42		\$2,036	42	\$2,036
Guajira	69	423	\$1,168	\$18,394	492	\$19,562
Guaviare	21	70	\$373	\$3,288	91	\$3,661
Huila	188	82	\$3,268	\$3,772	270	\$7,040
Magdalena	81	733	\$1,345	\$32,408	814	\$33,754
Meta	140	219	\$2,411	\$9,941	359	\$12,352
Nariño	228	668	\$3,918	\$29,857	896	\$33,775
Nte Santander	109	256	\$1,864	\$11,619	365	\$13,483
Putumayo	42	396	\$710	\$17,806	438	\$18,516
Quindío	17	35	\$289	\$1,662	52	\$1,951
Risaralda	100	78	\$1,750	\$3,404	178	\$5,155
San Andres Isla		1		\$48	1	\$48
Santander	109	174	\$1,844	\$8,127	283	\$9,971
Sucre	117	242	\$2,003	\$11,285	359	\$13,288
Tolima	196	289	\$3,355	\$12,582	485	\$15,937
Valle	189	515	\$3,263	\$22,417	704	\$25,680
Vaupés	16	30	\$284	\$1,454	46	\$1,738
Vichada	26	36	\$462	\$1,745	62	\$2,207
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3,233</b>	<b>10,393</b>	<b>\$55,424</b>	<b>\$459,017</b>	<b>13,626</b>	<b>\$514,441</b>

Fuente: Gerencia de Vivienda. Cifras en millones de pesos. Corte: 31 de diciembre de 2017

De conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 890 de 2017, a partir del año 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encargará de llevar a cabo el otorgamiento y la adjudicación de los recursos de vivienda de interés social rural.

### 2.2.2.2 Entregas de soluciones de vivienda rural para población víctima de la violencia periodo 2015 - primer trimestre de 2018

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Banco Agrario de Colombia S.A., con corte al 31 de marzo de 2018, ha entregado 9.711 soluciones de viviendas rurales a nivel nacional con un total de 204 municipios de 21 departamentos beneficiados con estas entregas. El valor aproximado del subsidio asignado asciende a la suma de \$173.410 millones.

Tabla 7 Entrega de Soluciones VISR periodo 2015-1er trimestre 2018 Distribución territorial de población víctima - Valor en millones de pesos

DEPARTAMENTO	SOLUCIONES TERMINADAS 2015-2018		SUBSIDIO EJECUTADO		TOTAL SOLUCIONES	TOTAL SUBSIDIO
	Mejoramiento	Vivienda Nueva	Mejoramiento	Vivienda Nueva		
Antioquia		2,904		\$51,820	2,904	\$51,820
Arauca		39		\$653	39	\$653
Bolívar	4	1,246	\$37	\$19,865	1,250	\$19,902
Caldas		318		\$5,523	318	\$5,523
Cauca		578		\$10,263	578	\$10,263
Cesar		337		\$5,527	337	\$5,527
Chocó		63		\$1,080	63	\$1,080
Córdoba		303		\$7,827	303	\$7,827
Cundinamarca		11		\$316	11	\$316
Guajira		642		\$10,579	642	\$10,579
Huila		137		\$2,187	137	\$2,187
Magdalena		428		\$7,578	428	\$7,578
Meta		39		\$680	39	\$680
Nariño		991		\$18,404	991	\$18,404
Nte Santander		41		\$587	41	\$587
Putumayo		72		\$1,255	72	\$1,255
Risaralda		100		\$1,694	100	\$1,694
Santander		289		\$5,032	289	\$5,032
Sucre	5	668	\$46	\$10,769	673	\$10,816
Tolima		350		\$6,672	350	\$6,672
Valle		146		\$5,018	146	\$5,018
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9</b>	<b>9,702</b>	<b>\$84</b>	<b>\$173,326</b>	<b>9,711</b>	<b>\$173,410</b>

Fuente: Gerencia de Vivienda Corte: 31 de marzo de 2018

En cuanto a las gerencias integrales que realizaron la entrega de soluciones de vivienda para población víctima para el mismo periodo, se obtiene la siguiente relación:

Tabla 8 Entrega de Soluciones de vivienda para población víctima periodo 2015-1er trimestre 2018 Distribución territorial de población víctima - Valor en millones de pesos

ENTIDAD	SOLUCIONES	VALOR
Asoproagros	495	\$8,622
Caja De Compensación Familiar De Arauca - Comfiar	39	\$653
Caja De Compensación Familiar De Córdoba - Comfacor	391	\$6,608
Caja De Compensación Familiar De Nariño - Comfanariño	388	\$6,792
Caja De Compensación Familiar Del Cesar - Comfacesar	307	\$5,213

Caja De Compensación Familiar Del Norte De Santander - Comfanorte	15	\$261
Caja De Compensación Familiar Del Oriente Colombiano - Comfaoriente	1	\$17
Caja De Compensación Familiar Del Putumayo	72	\$1,255
Comfamiliar Camacol	81	\$1,357
Comfamiliar Cartagena	738	\$12,643
Comfasucre	239	\$3,504
Comfatolima	23	\$401
Comfenalco Santander	62	\$1,081
Coobra	487	\$8,490
Corporación Ayuda Humanitaria	660	\$12,948
Corporación De Vivienda Y Desarrollo Rural - Corvides	73	\$1,223
Corporación Diocesana Pro-Comunidad Cristiana	92	\$1,603
Diócesis De Istmina	63	\$1,080
Federación Nacional De Productores De Panela - Fedepanela	354	\$6,162
Fedetabaco	402	\$7,965
Fiduagraria	137	\$5,800
Fundación De Apoyo A Familias De Escasos Recursos - Fundafer	1	\$19
Fundación Horizonte Social	993	\$20,015
Fundescope	652	\$13,133
Fundación Para El Desarrollo De Santander - Fundesan	131	\$2,265
Fundación Servicio De Vivienda Popular - Servivienda	723	\$12,493
Fundepalma	45	\$754
Modelo Anterior	272	\$3,185
Pastoral Social Caritas La Dorada	205	\$3,526
Prohaciendo	304	\$5,288
Sociedad Colombiana De Arquitectos Regional Huila	474	\$7,942
Sociedad Colombiana De Arquitectos S.C.A	654	\$8,733
Sociedad Colombiana De Arquitectos S.C.A Capítulo Maicao	101	\$1,760
Sociedad Huilense De Ingenieros	37	\$617
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9,711</b>	<b>\$173,410</b>

Es evidente que el mecanismo de operación de las gerencias integrales, que opera desde el 2011, y que está basado en el desembolso de recursos respecto a la entrega de soluciones de vivienda dentro de los proyectos, ha contribuido a acortar los tiempos y a hacer entrega efectiva de las soluciones VISR a población víctima. Las adjudicaciones realizadas bajo el esquema anterior de operación se encuentran en procesos de liquidación. Para el periodo 2015 - primer trimestre de 2018 - las entregas bajo este esquema solo correspondían al 3% del total.



### **2.2.2.3 Situación de las familias que, a pesar de haber participado en el esquema anterior, aún no han logrado acceder a una solución efectiva de vivienda**

Con la ejecución de los proyectos de vivienda rural bajo el esquema anterior se presentaron diferencias en cuanto a los hogares que conformaban cada proyecto y esto requirió adelantar una serie de estrategias y revisión para la entrega de las soluciones de vivienda para cada hogar. Esto para determinar los proyectos que hayan presentado avances no concordantes con los recursos desembolsados, con lo cual, se infiere que estos proyectos tuvieron dificultades en su ejecución. Asimismo, y con posterioridad a la declaración de siniestro, en los proyectos se revisa el estado de entrega de cada uno de los hogares realizando una reiteración de aquellos que no cumplen con la condición de una ejecución completa de una solución de vivienda. Esta labor se apoya en herramientas y mecanismos, tales como informes de interventoría, la revisión documental e inclusive visitas en terreno a los proyectos siniestrados.

El procedimiento de retiro no requiere que se adelanten procesos adicionales, como la devolución de recursos o el cierre jurídico del proyecto. El retiro se prioriza con el único fin de liberar a los hogares que no hayan sido objeto del beneficio material de vivienda. Al 31 de marzo de 2018, se registran 920 retiros de hogares que se encontraban en proyectos que contaban con algún desembolso y con la liberación de los hogares a corte a 31 de diciembre de 2017 se registraron 88 reingresos de jefes de hogar retirados en vigencias 2000-2010, a vigencias 2011-2017.

Ahora bien, con el propósito de generar alternativas tendientes a que estas personas accedan efectivamente a la oferta institucional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha generado una serie de alternativas. En particular, aquellas relacionadas con los ajustes normativos al modelo de ejecución del programa de VISR, a través del Decreto 900 de 2012, en donde se introdujo un modelo de administración de los recursos que permita garantizar la materialización de los proyectos de vivienda rural.

Los nuevos ajustes normativos a la política pública del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR, a través de los Decretos 1071 y 1934 de 2015 y el Decreto Ley 890 de 2017, permiten establecer que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió la función de administrar los recursos y de realizar la contratación de las gerencias integrales o entidades operadoras que tienen la responsabilidad de ejecutar los proyectos de vivienda rural, que hoy en día adelante el Gobierno Nacional, a través de ésta cartera ministerial, a partir de la vigencia 2018. Situación que para las vigencias 2012-2017 fue llevado a cabo a través del Banco Agrario de Colombia S.A., como entidad otorgante del subsidio.

Estos ajustes fueron requeridos como consecuencia del alto nivel de siniestralidad en la ejecución de los proyectos de vivienda rural durante el periodo comprendido entre el año 2000–2012, los cuales estaban a cargo de las entidades territoriales o entidades oferentes, quienes tenían la responsabilidad en ese momento de

formular los proyectos de VISR, seleccionar los beneficiarios y ejecutar los recursos a través de la contratación del constructor y supervisor de la obra.

En ese orden de ideas, con el Decreto 900 de 2012, por una parte, se habilitaron rutas de atención preferencial y directa a la población víctima del conflicto armado, sin necesidad que medie la convocatoria pública, a través de los Programas Estratégicos. Y, de otra, el ajuste al programa de VISR derivado del Decreto 1934 de 2015 pretendió superar falencias en el acceso a los recursos del programa; entre ellos, la eliminación del esquema de concurso o convocatoria pública al que debían someterse las entidades territoriales para acceder a los recursos del programa; se incrementó el valor del subsidio de VISR en relación con la bolsa de víctimas, con el fin de dar mayor prioridad a la población víctima del conflicto armado.

Con el ánimo de dar solución a la problemática de los hogares que participaron en proyectos siniestrados, y tras surtir un proceso de liberación de los hogares a cargo del Banco Agrario de Colombia S.A., el Decreto 1934 de 2015, en su artículo 8, incluyó dentro de los criterios de calificación asignar un puntaje adicional (5 puntos) a estos hogares para facilitar el acceso al SVISR.

#### **2.2.2.4 Medidas que se han dirigido para la superación de la escasez de suelo en las entidades territoriales**

El mejoramiento de la calidad de vida de la población víctima, acorde con el enfoque de reparación transformadora de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 para grupos étnicos, pasa por un ejercicio de construcción en el territorio y de articulación interinstitucional que debe contar con la participación de las comunidades y autoridades locales para que el ordenamiento social de la propiedad rural responda a las particularidades y necesidades del territorio.

En este sentido, es relevante destacar los procesos de articulación que se han adelantado entre la política pública de tierras y desarrollo rural con la política pública de víctimas. En particular, se destacan las acciones que adelanta la Agencia Nacional de Tierras en el marco de la Reforma Rural Integral -RRI prevista en el Acuerdo de Paz, así como los procesos de posconflicto y consolidación de una nueva estructura y funciones para la Agencia. Así mismo, se han adelantado los ajustes normativos del Decreto Ley 902 de 2017, que procuran dar respuesta a los retos que trae la referida reforma en materia de acceso a tierras y seguridad jurídica de los derechos sobre la misma, como elementos básicos para la transformación estructural del campo y el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y bienestar de la población rural, de la cual hacen parte las víctimas.

En lo que respecta a las competencias de la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la política de víctimas, se pretende dar un enfoque territorial y participativo a los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, como se verá a continuación, permitiendo adelantar acciones de reparación

para población desplazada en articulación con otras entidades y que respondan a las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

Las medidas de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras implican un trabajo de la mano con la Unidad de Restitución de Tierras, pues un predio objeto de un proceso de restitución no podrá ser intervenido por la Agencia Nacional de Tierras hasta tanto no haya una decisión sobre el mismo. Además, la nueva estrategia de actuación del Estado en materia de tierras facilita una intervención coherente y articulada en lo relacionado con el cumplimiento de las órdenes dictadas por jueces y magistrados de los juzgados especializados en restitución de tierras.

Como se ya mencionó, las acciones que demanda la implementación del Acuerdo Final de Paz en materia de acceso a tierras y formalización, contenidas en el Plan Marco de Implementación, pretenden mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo y solucionar los conflictos sobre tenencia de la tierra. Con el fin de que la Agencia Nacional de Tierras cuente con las herramientas adecuadas para ello y para la ejecución por oferta, con enfoque territorial y participativo de la política de tierras, se expidió el Decreto 902 de 2017 que, en concordancia con lo definido por el Decreto 2363 de 2015, presenta dos instrumentos relevantes para el presente informe: el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural -POSPR. Estos permiten la priorización de las víctimas del conflicto y su participación en los procesos territoriales para definir y ejecutar las acciones de la Agencia Nacional de Tierras, además de facilitar y promover la articulación institucional necesaria para garantizar un acceso integral a la tierra.

#### **A. Priorización de las víctimas en el RESO**

El RESO es una herramienta de priorización objetiva de los potenciales sujetos de atención para programas de acceso a tierra y formalización de la Agencia Nacional de Tierras, además de ser un instrumento de planeación y de transparencia en la gestión pública. El registro vincula a esas personas o comunidades como posibles sujetos de acceso a tierra o formalización y permite establecer quién debe atenderse primero en un determinado territorio. Se definen criterios que permiten acumular puntos, de tal forma que la persona quede en una determinada posición en el RESO.

El artículo 14 del mencionado decreto ley establece los criterios de asignación de puntajes, a los cuales la Resolución No. 740 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras les otorgó un determinado peso. Atendiendo a la especial situación de vulnerabilidad y al objetivo del Acuerdo Final de Paz de poner a las víctimas como el centro de todo, el artículo 45 de dicha resolución otorga a ese factor de calificación y asignación de puntaje el máximo valor (150 puntos) y que sumado a los puntos otorgados a una persona por otros de esos factores determinará la posición de ese sujeto en el RESO y el orden de atención en un determinado territorio.

Igualmente, en las mencionadas normas, se define como criterio de priorización la situación de las “víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución” y las “personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra”. Esto reafirma lo que se ha venido mencionando y, especialmente, el énfasis de la implementación del Acuerdo Final de Paz en procura de garantizar los derechos de las víctimas.

## **B. Articulación de acciones sectoriales con la política de víctimas y los POSPR**

La herramienta fundamental con la que cuenta la Agencia Nacional de Tierras para ejecutar una política de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural con enfoque territorial y participativo son POSPR y que permiten la planificación de la Agencia Nacional de Tierras en los municipios focalizados, es decir, llegar a los territorios de manera organizada, participativa y expedita, e ir recorriéndolo, predio a predio, con el fin de regularizar, de forma integral, masiva y progresiva, las situaciones conflictivas de tenencia y uso de la tierra.

En el marco de la formulación, implementación y mantenimiento de estos planes es fundamental recoger las necesidades de la población víctima para que el ordenamiento social de la propiedad rural tenga un enfoque reparador y transformador. Por eso la Agencia Nacional de Tierras parte del reconocimiento de esta población como titulares y sujetos activos de derechos, para lo cual, dependiendo de los contextos, será necesario realizar acciones afirmativas que permitan que la participación vaya más allá de una formalidad y considere las propuestas que puedan hacer de los POSPR una herramienta para la construcción de una paz estable y duradera.

La ruta para la formulación e implementación de los POSPR establece en sus ejes transversales el desarrollo de los enfoques diferenciales con el objetivo de reconocer la diferencia existente entre quienes habitan y producen en el territorio rural, y sea posible reducir las desigualdades respecto a la garantía y goce efectivo de los derechos sobre la tierra, todo esto animando la participación e incorporando las voces de las comunidades rurales en el desarrollo de la ruta para los POSPR.

En ese sentido, en la formulación de los POSPR se hace una identificación sociodemográfica de los grupos históricamente discriminados y vulnerados, sus organizaciones y el desarrollo institucional para la garantía de sus derechos. Lo anterior, con el fin de promover la participación de estos grupos con estrategias transversales a la ruta como los semilleros de la tierra y el territorio o a ejercicios de cartografía social, así como la vinculación de las entidades locales.

Para la implementación del POSPR, a través de la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, se realiza el barrido predial para posterior

y paulatinamente dar inicio a las actuaciones administrativas por parte de la Agencia Nacional de Tierras. En las visitas predio a predio del barrido se contempla la identificación de casos complejos que requieren de la intervención social para la resolución y documentación del caso, reconocimiento de linderos y otras situaciones donde el derecho de las víctimas pueda verse afectado.

En términos generales, como ya se mencionó, se busca la participación de las víctimas de tal forma que el ordenamiento social de la propiedad rural responda a sus necesidades y que las acciones de acceso a tierra y formalización de la propiedad rural aporten a la reparación transformadora, faciliten la articulación institucional y contribuyan al cumplimiento los objetivos de la RRI.

#### **2.2.2.5 Estrategia que se ha implementado para la materialización del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado que resultaron beneficiarias del subsidio para Vivienda de Interés Social Rural (VISR)**

En relación con la liberación de los hogares que se encontraban dentro de los proyectos en situación de siniestro, la estrategia que se ha implementado les permite a éstos acceder nuevamente al SVISR, mediante la postulación que haga cada uno de estos hogares, en cada una de las convocatorias que se adelante para tal fin. Sin embargo, para el año 2018, hay que tener dos consideraciones:

##### **A. Los proyectos adjudicados bajo el esquema anterior ya no entregaran más soluciones de vivienda**

Los proyectos adjudicados en los años 2000-2010 no cuentan con posibilidad alguna de materializar subsidios de vivienda, solo se procederá con la liquidación y liberación de beneficiarios.

##### **B. El otorgamiento de subsidios para el caso de vivienda rural por parte del Banco Agrario, finalizó en el año 2017**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 890 de 2017, esta potestad de otorgamiento y adjudicación del SVISR, estará a cargo a partir de la presente vigencia 2018, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad garante del mismo.

#### **2.2.2.6 Materialización de los subsidios de vivienda y entrega de viviendas adecuadas**

Con el propósito de lograr la entrega de vivienda rural en condiciones adecuadas, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha llevado a cabo las siguientes acciones de mejora, sin perjuicio del avance y superación de obstáculos relacionados con los procesos de postulación,



adjudicación, formulación de proyectos y construcción de las viviendas con la implementación del Decreto 1934 de 2015.

- Se han identificado y contratado gerencias integrales que efectivamente hayan realizado la debida ejecución de recursos con la consecuente entrega de viviendas, con lo cual se mantiene abierto el mercado asegurador para la consecución de aseguramiento de los proyectos.
- Se mantiene la articulación interinstitucional con entidades promotoras del orden nacional para la adjudicación de recursos del SVISR, lo que ha conllevado a procesos de focalización más precisos, acelerando la ejecución.
- Comunicación constante con la Rama Judicial para la atención de fallos que involucren procesos de restitución y retorno. La comunicación se basa en el seguimiento específico que adelanta el Banco Agrario para cada orden judicial, priorizándolas dentro de todos los procesos que impliquen la ejecución de la vivienda (contratación, supervisión, por ejemplo).
- La interventoría permanece como parte esencial de los contratos con las gerencias integrales y está determinado que proyecto tenga recursos para esta labor y se reporte a los supervisores los resultados de las visitas de interventoría. Esta, a su vez, interactúa con los beneficiarios de los proyectos para realizar una veeduría que conlleve a la terminación de las obras.

Ahora bien, el modelo de SVISR recoge una distribución departamental de recursos basada en una ecuación que incluye el déficit de vivienda, el Índice de Pobreza Multidimensional-IPM-, la proporción de población rural vulnerable y para la población víctima la distribución tiene en cuenta criterios diferenciales que corresponden a déficit de vivienda, el ICT (Unidad para las Víctimas) y la proporción de población víctima del conflicto armado ubicada en el departamento, situación que garantiza el acceso equitativo al programa de vivienda rural<sup>167</sup>.

La modalidad de acceso a *Programas Estratégicos* como herramienta para atender circunstancias como las sentencias de restitución – Unidad de Restitución de Tierras, los procesos de retornos y reubicaciones – Unidad para las Víctimas, y los Procesos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial- DRET, por mencionar algunos,

<sup>167</sup> Índice de Capacidad Territorial (ICT).

La capacidad territorial hace referencia a las condiciones en las que se encuentran las entidades territoriales en términos de recursos (presupuestales, técnicos y administrativos) y de las herramientas para llevar a cabo el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para las víctimas del conflicto armado.

El Índice de Capacidad Territorial está compuesto por tres componentes: i) Capacidad territorial (administrativa y fiscal) ii) Intensidad del conflicto armado iii) Características territoriales.

En materia de capacidad territorial se analizan aspectos relacionados con la capacidad administrativa y fiscal de las entidades a partir de dos índices: Índice de capacidad administrativa que mide la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos e Índice de capacidad de inversión estimada a partir de variables financieras.

El componente de intensidad del conflicto se mide a partir de los siguientes tres índices: Índice histórico de intensidad (población desplazada en que llega a municipio receptor), índice histórico de presión (población desplazada expulsada de cada municipio) e índice histórico de otros hechos victimizantes.

Finalmente, en características territoriales se incluye información del Índice de Pobreza Multidimensional.

se mantienen porque ofrecen flexibilidad en términos de coordinación interinstitucional que repercute en la garantía de los derechos de las víctimas y, por tanto, en las metas del Gobierno Nacional.

#### **A. Eficiencia en la Estructuración del Proyecto**

En el nuevo modelo, para la selección de hogares, la entidad promotora u oferente realiza un proceso de identificación de posibles postulantes, sobre los cuales reunirá la documentación establecida en el reglamento operativo. Si es una entidad territorial la que actué como oferente, se deberá realizar la preselección mediante un llamado a convocatoria pública que deberá ser informada a la personería municipal para el respectivo acompañamiento.

En el periodo 2012-2017, la entidad oferente enviaba el listado de los hogares postulantes a la entidad otorgante (Banco Agrario de Colombia S.A.) que calificaba dichos listados de acuerdo con las variables definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tales como discapacidad, número de hijos, número de adultos mayores, mujer cabeza de familia, pertenencia a grupos étnicos, entre otros, y, posteriormente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicaba el listado de hogares postulantes en orden de calificación. Una vez ello, la entidad operadora contratada por el Banco Agrario de Colombia S.A. realizaba una visita de diagnóstico integral del hogar seleccionado para determinar su viabilidad técnica y jurídica, así como las condiciones de habitabilidad y definir el tipo de solución que requiere, es decir, vivienda nueva o mejoramiento. Hoy, la entidad otorgante del SVISR es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según el artículo 3 del Decreto Ley 890 de 2017 y lo dispuesto en el Decreto 1934 de 2015.

De otra parte, el programa de VISR cuenta con prototipos de vivienda adaptables a las condiciones climáticas de los principales climas del país, suministrados por la entidad otorgante del subsidio. Asimismo, para el caso del mejoramiento, el diagnóstico indicará las carencias locativas a mejorar con su respectivo presupuesto. Esto significa que la entidad operadora estructura el proyecto de VISR a partir del listado de hogares seleccionados para la adjudicación del SFVISR, previó al diagnóstico integral realizado a cada uno de los hogares seleccionados, de tal manera que el proyecto cuente con la rigurosidad financiera producto del conocimiento de las condiciones específicas de los beneficiarios.

#### **B. Incremento al Valor del Subsidio - Incremento del Área**

La modificación estableció características mínimas de las soluciones construidas y que determinan los espacios de las soluciones VISR proporcionando, por lo menos, 3 habitaciones, un espacio múltiple, cocina, baño, cuatro herramientas, alberca para almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, con un área mínima de 50 metros<sup>2</sup> construidos, incluyendo mejores acabados. Igualmente, mediante la Resolución No. 000179 de 2017 que adoptó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, se estableció la posibilidad de ajustar y ampliar los prototipos de vivienda en respuesta a las condiciones culturales de los

beneficiarios como es el caso de los grupos étnicos, así como la socialización y participación de los beneficiarios en el proceso de estructuración de los proyectos de VISR y de su control y vigilancia.

El logro de este objetivo implica un incremento al valor del subsidio, que para la modalidad de vivienda nueva es de hasta 55 SMLMV y para la modalidad de mejoramiento en vivienda propia de hasta 16 SMLMV en distribución departamental, en cuyo caso las entidades oferentes deberán aportar el costo indirecto del transporte de materiales al sitio de construcción de cada solución de vivienda. En el caso de población víctima es de 60 SMLMV para la modalidad de vivienda nueva y de 22 SMLMV para la modalidad de mejoramiento en vivienda propia, el cual incluye los costos de transporte a diferencia de la otra bolsa que atiende a población rural vulnerable no víctima.

Las referidas condiciones de vivienda, aunadas al incremento del valor del subsidio, se enmarcan dentro de la acción del Gobierno Nacional de promover acciones de mediano y largo plazo con el propósito de generar entornos de sostenibilidad económica y social que garanticen el derecho a la vivienda en condiciones de dignidad para la población víctima del conflicto armado.

### **C. Agilizar la Ejecución – Menores Tiempos de Postulación**

Con el propósito de agilizar la ejecución y lograr un menor tiempo de postulación, se incluyeron modificaciones operativas para que algunos procesos se realicen de manera simultánea, tales como las contrataciones de las entidades operadoras, ejecutoras e interventores, al mismo tiempo que se realizan las postulaciones y evaluación y diagnóstico de los beneficiarios, para posteriormente estructurar el proyecto y terminar finalmente con la construcción de la vivienda rural.

### **D. Avances y el impacto a partir de la expedición del Decreto Ley 890 de 2017**

A partir de la expedición del Decreto Ley 890 de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trabaja una estrategia que busca implementar el primer punto del Acuerdo Final de Paz denominado "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral" donde se identifica la necesidad de realizar ajustes a la normativa del programa de VISR.

Los ajustes propuestos, pretenden reducir el déficit de vivienda y pobreza rural; posibilitar la disminución de la brecha existente entre las condiciones de habitabilidad urbana y rural; crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural en general; atender diferentes segmentos poblacionales rurales mediante el otorgamiento de subsidios, acceso a crédito y la combinación de subsidio en dinero y subsidio a la tasa de interés para facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social y prioritaria rural nueva o mejorada en sitio propio o la adquisición de las mismas.

Así mismo, busca garantizar la eficiente administración y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural por parte del Gobierno Nacional, disminuyendo los tiempos entre la postulación y la entrega material de la solución de vivienda subsidiada al beneficiario, optimizando el número de actores partícipes y reduciendo tramites de permisos y licencias en el entendido que el Gobierno Nacional garantiza el cumplimiento de los reglamentos técnicos mediante las tipologías de soluciones de vivienda de interés social y prioritario rural nueva y mejorada de que trata el artículo 2.2.1.1.8 del Decreto 1071 de 2015.

Adicionalmente, para la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural no solo se requieren ajustes normativos a nivel legal, sino que se contemplan ajustes normativos a los Decretos 1071 de 2015 y 2243 de 2005, entre otros, así como la modificación del reglamento operativo que regula la operatividad del SFVISR del Gobierno Nacional, por la integralidad que existe entre los diferentes niveles normativos.

La referida reforma rural integral y cuya definición corresponde a sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, recoge el principio de integralidad que hace referencia a la necesidad de asegurar oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como la vivienda social rural; y el principio de bienestar y buen vivir que pretende lograr la erradicación de la pobreza, el ejercicio pleno de los derechos de la población rural y la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible, constituyéndose el acceso a una vivienda rural digna subsidiada en pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de este principio dado el impacto de la misma sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional especialmente la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

En consideración a lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a instancias de la Presidencia de la República, presentó la modificación normativa contenida en el Decreto Ley 890 de 2017. Ese decreto consta de 13 artículos que abordan diferentes temas relacionados, fundamentalmente, con los propósitos de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, crear e implementar un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural, en cuyo desarrollo se deberá tener en cuenta el otorgamiento de subsidios para soluciones de vivienda rurales adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial.

El Decreto Ley 890 de 2017 estableció diferentes actividades que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá surtir con el fin de dar cumplimiento al proceso de implementación del Acuerdo Final. En efecto, a través del artículo 1 determinó la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural que se adoptó con la Resolución No. 00179 de 2017. A su turno, respecto de los artículos 5 y 6, referidos a los mecanismos prioritarios de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social rural para

hogares con predios restituidos y población reincorporada a la vida civil, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó a los miembros de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural el documento denominado "*Mecanismo Prioritario de Asignación y Ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural a Población con Predios Restituidos en el Marco de la Ley 1448 de 2011*".

En cuanto a otras líneas de acción está la implementación del mecanismo prioritario de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda para población reincorporada a la vida civil, la expedición del decreto modificatorio del programa de vivienda de interés social rural (Parte 2, Libro 2 Decreto 1071 de 2015), en el cual se deberán establecer estímulos para la vivienda rural nucleada, los requisitos y procedimientos de acceso, focalización ejecución, así como el monto diferencial del subsidio, entre otros. Asimismo, deberá avanzarse en la reglamentación de las condiciones y procedimientos de las coberturas a tasas de interés de los titulares de crédito de vivienda de interés social y prioritario rural nueva.

#### **E. Avance en la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural**

Con la Resolución No. 00179 de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural que consta de unos objetivos generales y específicos, un marco normativo de política y una definición que contempla 7 estrategias y 27 acciones encaminadas a cumplir con los compromisos del Acuerdo Final de Paz. Igual, incluye aspectos relacionados con su ruta de implementación y el financiamiento del plan, para culminar con el seguimiento y las metas.

Lo anterior permite concluir que las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación, específicamente las actividades derivadas del plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural guardan consonancia con los esfuerzos institucionales implementados para la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales identificadas en materia de vivienda rural, toda vez que:

1. La normatividad que reglamenta el Programa de VISR ha sido ajustada para prevenir la ocurrencia de nuevas situaciones de siniestralidad de los proyectos de VISR, asegurando los recursos de los SFVISR con la selección de entidades operadoras con capacidad financiera para ejecutar los proyectos de vivienda, quitando esta labor a las entidades territoriales que en el anterior modelo (2000-2011) eran las encargadas de ejecutar los recursos causando un alto índice de siniestralidad de los proyectos (alrededor del 50%).
2. De igual manera, el ajuste normativo que tuvo el programa de VISR a finales del año 2015 previó un criterio de calificación adicional para aquellos hogares víctima que fuesen nuevamente postulados por las entidades oferentes al SFVISR y que hayan pertenecido a proyectos de vivienda que hayan sido siniestrados.



3. Finalmente, es importante destacar el esfuerzo presupuestal que realiza el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para asegurar los recursos para la atención de las necesidades de vivienda rural de la población desplazada.

### 2.2.2.7 Demanda de vivienda rural por parte de la población desplazada

El programa de VISR se implementa con recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia y la distribución del recurso para la Bolsa de Política Sectorial Rural y para la Bolsa de Atención a Población Víctima es la que para todos los efectos defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con sus lineamientos de política y las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural. Esto complementado desde la perspectiva de la población atendida en el marco de la oferta del SVISR del programa vivienda de interés social del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La siguiente tabla presenta el valor de dicho subsidio en la modalidad de vivienda nueva, expresado en pesos, lo que al relacionarse con la cantidad de personas (hogares- registrados - déficit), determina el valor necesario para atender a dicha población (en pesos corrientes del 2018).

Tabla 9. Valor de dicho subsidio en la modalidad de vivienda nueva

VALOR SVISR 2018	60 SMMLV
\$781.242	\$46.874.520
Déficit	99.014
Valor solución déficit	\$4.641.233.723.280

Fuente: Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales – 04 febrero de 2017

Por lo tanto, el esfuerzo presupuestal para cubrir el déficit de VISR estimado es de **4,6 billones de pesos corrientes del 2018**".

En la siguiente tabla, se presenta el escenario con el número de personas atendidas requeridas para satisfacer la totalidad de la demanda:

Tabla 10 Número de personas atendidas por año

	TOTAL	2018	2019	2020	2021	Total
Escenario a cuatro años	99.014	24.754	24.754	24.754	24.754	99.014
Esfuerzo presupuestal	\$1.160.308.430.820	\$1.160.308.430.820	\$1.160.308.430.820	\$1.160.308.430.820	\$1.160.308.430.820	\$4.641.233.723.280

Fuente: Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – 04 febrero de 2017.

A partir de las cifras suministradas por la Unidad para las Víctimas en materia de necesidad habitacional rural y los registros de otorgamiento de la totalidad de beneficiarios del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural – VISR, incluida población vulnerable, víctima, programas estratégicos, restitución de tierras y el empleo de bolsa nacional y la bolsa de víctima, los recursos asignados resultan insuficientes para atender en un periodo razonable (10 o 15 años) los requerimientos de los autos de seguimiento de la Corte Constitucional y demás compromisos que conlleva la atención a la población víctima, según la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley 4633 y 4635.

A continuación, se presenta el número y el valor total de los subsidios adjudicados:

*Tabla 11 Subsidios adjudicados por vigencia*

VIG.	HOG. ASIGN.	VALOR TOTAL SUBSIDIO ADJUDICADO
2010	5.247	\$54.838.504.752
2011	31.720	\$189.445.265.694
2012	11.299	\$155.998.955.809
2013	19.299	\$248.884.364.503
2014	29.776	\$421.357.172.915
2015	17.891	\$518.941.092.793
2016	8.405	\$192.469.357.548
2017	10.149	\$311.838.877.636
2018	4.369	\$136.469.673.355
Total	138.155	\$2.230.243.265.005

Fuente: Cuadro elaborado a partir de información reportada por la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia. S. A. Fecha reporte 31 diciembre de 2018.

Por lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelanta un mecanismo de acceso al crédito en términos de coberturas a tasas de interés para vivienda de interés social y prioritario rural nueva, establecidos en los artículos 10 y 11 del Decreto Ley 890 de 2017 y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural -PNVSR.

Por otro lado, tenemos intercambio de información que proviene de la Unidad para las Víctimas en cumplimiento del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, relacionado con la operación e interoperabilidad con la Red Nacional de Información que se constituye en un instrumento que garantiza al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, particularmente a través del Registro Único de Víctimas y la Entrevista Única.

Con estas herramientas e intercambio de información, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural genera distintos procesos de articulación la Unidad para las Víctimas y que tiene como objetivo contar con los reportes y la identificación de las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la violencia.

### 2.2.2.8 Acciones que se adelantan para que los programas atiendan las necesidades de la población en cuanto al derecho de vivienda rural

Desde la Ley 387 de 1997 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado apropiaciones específicas para la atención de las necesidades de vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado. Esto se ha materializado, por ejemplo, a través de los Decretos 973 de 2005 y 1160 del 2010 que establecieron que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural destinaría recursos a la atención de programa dirigidos a hogares desplazados para el otorgamiento de subsidios familiares de VISR. Asimismo, con la expedición del Decreto 900 de 2012, se incluyeron acciones positivas y diferenciales a favor de la población más vulnerable del país, a saber, grupos étnicos, población desplazada o víctima, o damnificados de desastres naturales.

En efecto, los artículos 3 y 32 del Decreto 900 de 2012 establecieron las modalidades de acceso al subsidio de VISR por parte de la población desplazada, *Convocatoria Postulación Permanente y los Programas Estratégicos*.

Bajo la modalidad de *Convocatoria de Postulación Permanente para Población Víctima*, se realizaba una Convocatoria a través del Banco Agrario de Colombia S.A. dirigida a las Entidades Oferentes, para ser convocadas a participar en la Postulación Permanente de Proyectos VISR para beneficiarios que sean desplazados.<sup>168</sup>

Las Entidades Oferentes interesadas en participar en esta modalidad debían formular y presentar los proyectos de VISR, de acuerdo con las condiciones y requisitos exigidos en el Reglamento Operativo y la Guía para la Formulación y Presentación y Evaluación de Proyectos, y demás normas aplicables a este programa específico. Éstos eran 100% financiados por el Gobierno Nacional, de manera que, no existe contrapartida.

Bajo esa modalidad de acceso, se consideraba beneficiarios los hogares conformados por una o más personas que integren el mismo grupo familiar, que se encuentren inscritos en el RUV.

El inconveniente con ese modo de acceso Convocatoria Postulación Permanente-, radicaba en el desequilibrio de las capacidades institucionales de las Entidades Oferentes para la formulación de proyectos de VISR, lo que en la práctica significaba que algunas entidades territoriales con déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo muy alto no se beneficiaran con recursos del programa en tanto que,

<sup>168</sup> Entidad Oferente: Son las Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), Resguardos Indígenas Legalmente Constituidos, Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, Entidades Gremiales del Sector Agropecuario, Organizaciones Populares de Vivienda, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y las demás personas jurídicas que tengan dentro de su objeto social la promoción de la vivienda de interés social, que cumplan los requisitos y condiciones establecidas en la normatividad vigente - Decretos 1160 del 2010 y 0900 del 2012.

los proyectos presentados no cumplían con los requisitos de elegibilidad y por lo tanto, no se beneficiarían la población víctima en su territorio, en contraposición con aquellas entidades territoriales con altas capacidades para la formulación de los proyectos, las cuales acaparaban la oferta institucional.

De igual manera, en la postulación permanente la encargada de la formulación del proyecto de VISR era la Entidad Oferente y esto implicaba tanto la selección de los hogares, como la estructuración jurídica, arquitectónica y financiera del mismo. Esto constituía una carga administrativa adicional para algunas entidades territoriales, que repercutió en altas tasas de rechazo de los proyectos.

Con el Decreto 900 de 2012, se incluyó la creación de *Programas Estratégicos* para atender a la población víctima, beneficiaria con órdenes de vivienda en fallos de restitución de tierras, así como aquella población que se encuentra en procesos de retornos y reubicaciones.

Los Programas Estratégicos, se constituyó una nueva modalidad de adjudicación de Subsidios de VISR con enfoque diferencial, en tanto que no se surte el trámite ordinario de convocatoria en donde el costo de la VISR es asumido en un 100% por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Teniendo en cuenta la dinámica de la Política, y que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, era consciente que había que realizar cambios en pro de la eficiencia del programa, durante el año 2015 se dio inicio a un nuevo esquema al programa de Vivienda de Interés Social Rural.

En este entendido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo el liderazgo de la Dirección de Gestión Bienes Públicos Rurales -DGBPR, con el objetivo de mejorar y fortalecer los actuales lineamientos de la Política de Subsidios para VISR, desde hace varios años cuenta con una Bolsa de recursos específicamente para la atención a población desplazada, debidamente registrada y aprobada por el Departamento Nacional de Planeación denominada "Subsidio Construcción de Vivienda de Interés Social Rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional" y cuyo objetivo es: "mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural".

#### **A. Acceso a la vivienda digna de las personas y comunidades desplazadas que han legalizado estos subsidios**

En relación con el acceso a las viviendas entregadas a través del SVISR, es importante señalar que los contratos de operación con las gerencias integrales establecen tiempos precisos para la ejecución y entrega de obras que deben seguir los lineamientos establecidos en materia técnica (por ejemplo, NSR, RAS y RETIE) para una calidad acorde con una vivienda que cumpla con criterios de superación de necesidades como el hacinamiento, la falta de acceso a medios potables en baños y cocinas, así como una buena configuración estructural y arquitectónica.

Esto, además, aunado a la necesidad de contar con personal con vocación social que adelante tareas de promoción ambiental y educativa, que promueva dentro de la comunidad el mantenimiento y mejoramiento permanente de la calidad de vida de la población beneficiaria.

Es importante señalar que las soluciones de vivienda entregadas, a través del Programa de Vivienda de Interés Social Rural, cumplen con la Observación General No. 041 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en los siguientes términos:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia: La aplicación del subsidio de vivienda de interés social rural sobre el predio tiene requisitos flexibles para su funcionamiento, en caso de no contar con un título de propiedad, se admite la certificación expedida por el alcalde del municipio donde se aplicará el subsidio donde conste que cualquiera de los miembros mayores de edad del hogar postulante tiene la posesión sana, quieta, libre, pacífica e ininterrumpida del lote por más de 5 años. Por otra parte, la solución de vivienda rural es considerada patrimonio familiar inembargable a favor del jefe del hogar, su cónyuge o compañero (a) permanente y sus hijos menores.
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: La solución de vivienda rural solo puede ser construida en predios donde se garantice el suministro inmediato a una fuente de agua apta para el consumo humano, de igual forma la construcción de la solución debe contar obligatoriamente con un esquema sanitario para el manejo de aguas, es decir, debe cumplir con todas las normas técnicas RAS-2000. Por otra parte, el programa recomienda en la formulación de las soluciones de vivienda rural que la ventilación de las viviendas beneficie a las zonas de servicio, cocina y baterías sanitarias.
- c) Gastos soportables: La vivienda de interés social rural es totalmente gratuita para los beneficiarios, no se exige ningún caso cargo de contrapartida. Todos los costos del proyecto son asumidos mediante el valor del subsidio y contrapartida (si aplica, por ejemplo, para el caso de las postulaciones permanentes donde la entidad territorial tiene la posibilidad de aportar más recursos al proyecto).
- d) Habitabilidad: Para las modalidades de vivienda que apliquen al programa, se deben cumplir los siguientes requerimientos técnicos: la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo resistente NSR10, el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS2000 y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE. En cuanto a la distribución del espacio, para el caso de la vivienda nueva se exige que el área mínima de 50 metros cuadrados construidos permita por lo menos un espacio múltiple, tres habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas y las instalaciones y acometidas domiciliarias.

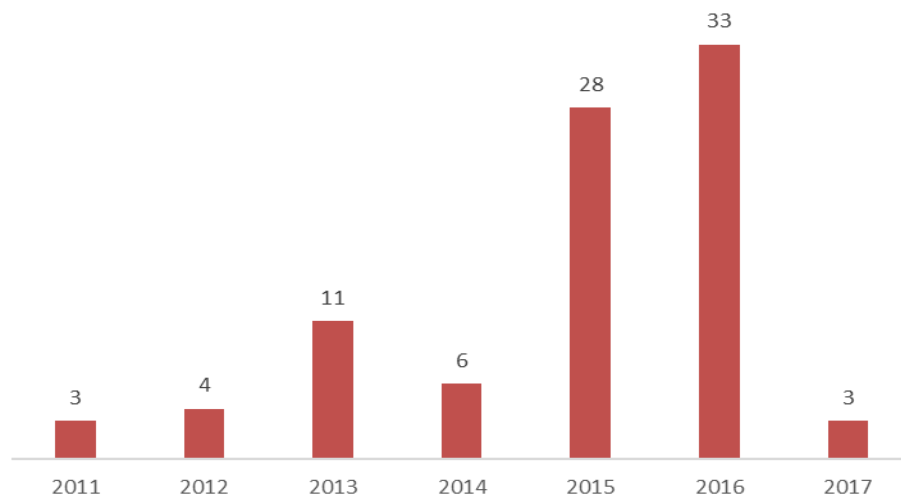


- e) Asequibilidad: La oferta institucional del programa materializada responde a las necesidades de la población víctima para acceder a bienes rurales subsanando las deficiencias económicas que puedan tener. La focalización determinada mediante entidades territoriales y promotoras busca que se atienda a la población más vulnerable siempre y cuando cumpla con los criterios establecidos por el programa.
- f) Lugar: Los predios donde se construyen las soluciones de vivienda rural son verificados en términos ambientales. Se busca que las entidades territoriales desde su experiencia del entorno certifiquen que las soluciones se desarrollen en predios que no se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo, zonas de protección de recursos naturales o de reserva de infraestructura, nacional regional, o municipal.
- g) Adecuación cultural: Las soluciones de vivienda rural observan los usos y costumbres de las regiones donde se construyen. El programa permite la separación del baño y/o cocina de la unidad habitacional; para poblaciones indígenas se permiten diseños que se adecuen a sus hábitos, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas establecidas.

Otra de las acciones adelantadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en procura de atender las necesidades relacionadas con la vivienda rural, tiene que ver con los resultados en términos de acceso al programa de vivienda de interés social rural de aquellos hogares desplazados que participaron los proyectos siniestrados.

Con la liberación de los hogares que se encontraban inmersos en proyectos siniestrados con corte a 31 de diciembre de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural registró 88 reingresos de jefes de hogar retirados en vigencias 2000-2010, a vigencias 2011-2017, distribuidos de la siguiente forma:

Gráfico 5 reingresos de jefes de hogar retirados



Fuente: Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S.A., con corte 31 de diciembre de 2017.

### 2.2.3 Cobertura en vivienda rural

En relación con la cobertura en vivienda rural, es relevante mencionar que los artículos 10 y 11 del Decreto Ley 890 de 2017 contemplaron una serie de acciones afirmativas diferenciales para el otorgamiento de SFVISR, tales como la cobertura para créditos de vivienda de interés social y prioritario rural y la destinación de recursos de Finagro para vivienda de interés social y prioritario rural. Adicionalmente, el Punto 5.4 del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, adoptado mediante Resolución No. 000179 de 2017, estableció el otorgamiento y ejecución de subsidios con crédito para adquisición, construcción o mejoramiento de dichas viviendas.

### 2.2.4 Materialización de los subsidios asignados en una solución habitacional que cumpla con los requisitos mínimos para considerarla una vivienda digna

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural avanza con acciones dirigidas a lograr materializar los subsidios de vivienda y superar los obstáculos presentados en la calidad de las viviendas de interés social rural entregadas. En particular, se pueden mencionar aquellas acciones incorporadas en el Decreto 1934 de 2017 donde se incrementó el valor del subsidio pasando de 27 SMMLV a 60 SMMLV, para vivienda nueva y de 18 SMMLV a 22 SMMLV para mejoramiento y saneamiento básico.

Igualmente, la distribución arquitectónica de la vivienda nueva se modificó a un área mínima de 50 metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, 3 habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo

de excretas y/o aguas residuales domésticas, acabados básicos en paredes, fachadas y pisos.

La estructura financiera de los proyectos de vivienda de interés social rural se ajustó con unos costos directos e indirectos determinados de la siguiente manera:

- i) Los costos directos estarán conformados por aquellos asociados a mano de obra, materiales y equipos.
- ii) Los costos indirectos estarán conformados por trabajo social y ambiental contratado por la entidad operadora, interventoría de obra contratada por la entidad operadora, protocolización en notaría de la inversión del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, Pólizas constituidas por la Entidad Operadora y Administración, Imprevistos y Utilidad -AIU.

La entidad oferente cubre los costos de transporte de materiales en dinero o en especie desde el sitio de entrega del contratista hasta los predios de los beneficiarios, salvo en los programas estratégicos de desarrollo rural y postulación especial de población rural víctima del conflicto armado interno que se rige en los términos y condiciones establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Estas condiciones de vivienda y el incremento del valor del subsidio evidencian el esfuerzo del Gobierno Nacional para promover acciones de mediano y largo plazo que generen entornos de sostenibilidad económica y social para garantizar el derecho a la vivienda en condiciones de dignidad para la población víctima.

Por otro lado, la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S.A. ajustó el proceso de supervisión técnica a los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural y el Manual de Interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, también incrementó el seguimiento a la ejecución de la política del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, mediante reuniones periódicas de seguimiento a la ejecución de la política en conjunto con el Banco Agrario de Colombia S.A. y por medio de visitas a campo por profesionales idóneos para poder constatar el avance de obra y la calidad de las viviendas entregadas.

## 2.3 EVALUACIÓN SUPERACIÓN ECI

EVALUACIÓN			
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (Vivienda Urbana)	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (Vivienda Rural)
<b>BLOQUEO INSTITUCIONAL</b>	1. Subsisten problemas de cobertura (...) bajo el esquema actual de la política que privilegia la entrega de subsidios en especie, la capacidad institucional y los recursos que son necesarios para atender las necesidades del resto de la población desplazada,	<b>ALTO</b>	

	<p>seguirán siendo insuficientes. Así lo reconoce el Gobierno Nacional, y se deriva de los resultados alcanzados por la política en contrapunto con las necesidades pendientes. Con ello, se mantiene la situación identificada en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, que llevó a la orden de reformular de manera integral la política, y se <i>trasgrede el principio de coherencia</i> que debe orientar su implementación, tal como se definió en la sentencia T-025 de 2004.</p>		
<p><b>BLOQUE INSTITUCIONAL POR OMISIÓN</b></p>	<p>2. La materialización de los subsidios asignados en una solución habitacional que cumpla con los requisitos mínimos para considerarla digna. Frente al segundo punto, esta Sala encuentra que se presenta un bloqueo institucional por omisión, que se manifiesta en el recurrente, evidente y prolongado incumplimiento por parte de las autoridades en la satisfacción de las necesidades habitacionales de las personas beneficiarias de los esquemas anteriores, de manera digna. Como se recogió en las páginas anteriores, persiste un número importante de proyectos declarados en siniestro, incumplimiento, paralizados o indemnizados de convocatorias que se realizaron incluso hace más de 10 años, y que aún no han recibido una solución. A pesar de que los Organismos de Control han llamado reiteradamente la atención sobre el tema, y de los pronunciamientos que esta Corporación ha realizado en sede ordinaria de tutela, hasta el momento no se ha logrado superar esa situación de anquilosamiento institucional.</p>	<p><b>ALTO</b></p>	<p><b>MEDIO</b></p>
<p><b>TEXTO</b></p>		<p><b>ESTADO</b></p>	
<p><b>ÓRDENES ASOCIADAS</b></p>	<p>1. <b>Décimo primero.-ORDENAR</b>, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar una estrategia que ofrezca alternativas para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias que participaron en los esquemas de vivienda anteriores, que se encuentran en estado de calificado o tienen un subsidio asignado, y no podrán acceder a una solución de vivienda en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, dando respuesta a las fallas identificadas en este pronunciamiento y en el auto 160 del 2015.</p> <p>A su vez, a partir de la información acerca de las carencias de las entidades territoriales en términos de suelo urbanizable, recursos financieros, administrativos y logísticos, así como de la presencia y situación de la población desplazada en esos municipios, el Gobierno deberá establecer una estrategia que incorpore los criterios de priorización y diseñar las acciones necesarias para aplicar el principio de subsidiariedad (C.P. art. 288). La aplicación del principio de subsidiariedad implica en este caso hacer énfasis en las entidades territoriales en las que se concentren, en mayor medida, los hogares que participaron en los esquemas anteriores y que no han podido acceder a una solución de vivienda.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO</b></p>	

	<p>La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de sus avances en el cumplimiento de la presente orden, en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>		
	<p><b>2. Décimo segundo. -ORDENAR,</b> mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentar un informe en el que exponga el número y la caracterización de los proyectos declarados en siniestro, indemnizados, paralizados o en incumplimiento, la cantidad de hogares desplazados afectados, al igual que las medidas que ha implementado y va a implementar para impulsarlos y lograr su pronta culminación.</p> <p>En caso de que sea inviable culminar en un plazo razonable el respectivo proyecto, se deberá informar acerca de la liberación de los hogares desplazados y del trato prioritario que reciben para acceder a otra solución de vivienda, en los términos descritos en este pronunciamiento.</p> <p>La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de sus avances en el cumplimiento de la presente orden, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO</b></p>	
	<p><b>3. Décimo tercero. - ORDENAR,</b> a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio que presente un informe en el que explique cómo va a solucionar las falencias puntuales registradas por los Organismos de Control, en relación con los proyectos implementados en el marco de la primera fase del Programa de Vivienda Gratuita, recogidas en este pronunciamiento. Este informe deberá ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>	<p><b>CUMPLIMIENTO</b></p>	



	<p><b>4. Décimo cuarto.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que presente un informe en el que explique cómo los ajustes incorporados en el Decreto 1934 del 2015 han permitido, o qué otras estrategias va a realizar, para lograr: (i) la liberación de las familias desplazadas que participaron en proyectos declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados, para que así tengan la posibilidad de participar, a través de un trato prioritario, por otros subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional en el marco de los nuevos esquemas de la VIS-Rural – el Ministerio debe precisar el número y porcentaje de familias liberadas, aquellas que han logrado participar en los nuevos esquemas y el trato prioritario que han recibido al respecto-; (ii) la superación de los tiempos excesivos en la consecución de las pólizas y otras demoras que impiden que la materialización de los subsidios de vivienda se sincronice con las políticas de restitución, retornos y entrega y/o formalización de predios; y (iii) una estimación de las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la violencia, de tal manera que se pueda planear una estrategia que incorpore metas, recursos y plazos definidos para satisfacerlas.</p> <p>Este informe deberá ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.</p>		<b>CUMPLIMIENTO</b>
<b>UMBRAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>	
	<p><b>1.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / Número de hogares, al periodo de referencia, con al menos una víctima de desplazamiento forzado (URBANA)</p>	26.14%	
	<p><b>2.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / Número de hogares, al periodo de referencia, con al menos una víctima de desplazamiento forzado (RURAL)</p>	13.99%	
	<p><b>3.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda no tiene pisos de tierra y cuenta con paredes exteriores con materiales adecuados de acuerdo a la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (URBANA)</p>	87.40%	
	<p><b>4.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda no tiene pisos de tierra y cuenta con paredes exteriores con materiales adecuados de acuerdo a la metodología para el cálculo del IPM y Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (RURAL)</p>	72.14%	

	<p><b>5.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo a los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM/ Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado. (URBANA)</p>	<p>89.87%</p>
	<p><b>6.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo a los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado.(RURAL)</p>	<p>93.40</p>
	<p><b>7.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado. (URBANA)</p>	<p>61.80%</p>
	<p><b>8.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del IPM / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado. (RURAL)</p>	<p>28,07%</p>
	<p><b>9.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (URBANA)</p>	<p>45.25%</p>
	<p><b>10.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (RURAL)</p>	<p>38,40%</p>
	<p><b>11.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario/Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (URBANA)</p>	<p>77.63%</p>
	<p><b>12.</b> Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario/Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado (RURAL)</p>	<p>15.26%</p>



## Capítulo 4 Reparación Integral

# Indemnización administrativa



GOBIERNO DE COLOMBIA

## 3. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 3.1 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 3.1.1 Recursos destinados indemnizar administrativamente a víctimas de desplazamiento forzado

El Gobierno Nacional ha destinado una importante suma de recursos económicos, para garantizar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual se refleja en el número cada vez mayor de víctimas de este hecho que han recibido una compensación económica por parte del Estado. Concretamente, durante el año 2017 se otorgaron \$576.961.666.637 para el pago de 99.197 indemnizaciones administrativas por desplazamiento forzado. Comparativamente hablando, respecto de otros hechos victimizantes, esto supone que el 76,5% del presupuesto total establecido para el pago de esta medida se destinó a la indemnización de desplazamiento forzado. Igualmente, esto representa que, del total de víctimas indemnizadas en esta anualidad, 89.5% correspondieron a víctimas de desplazamiento forzado.

Las cifras indicadas para el periodo 2017, corresponden con el comportamiento que ha registrado la política pública en los últimos años frente a esta medida, dado que desde el año 2013 el número de víctimas de desplazamiento forzado indemnizadas ha crecido constante y significativamente. Así, tal como se le ha venido comunicando a la Corte Constitucional en los distintos informes presentados en el marco del seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004, en el año 2013 el número de giros por concepto de desplazamiento forzado fue de 8.380, lo cual representó el 8,65% del total de indemnizaciones, en tanto que en el año 2014 tales cifras aumentaron a 57.118 giros correspondientes al 63.14% del total de indemnizaciones. A su turno, para el año 2015 el número de indemnizaciones por este hecho se materializó en el giro de 76.050 indemnizaciones, equivalentes al 63% del total de giros realizados y, para el 2016, el aumento significó que las indemnizaciones por desplazamiento forzado representaran un 73% del total de desembolsos ordenados para dicha vigencia, tal como se evidencia a continuación en la *Tabla 1*:



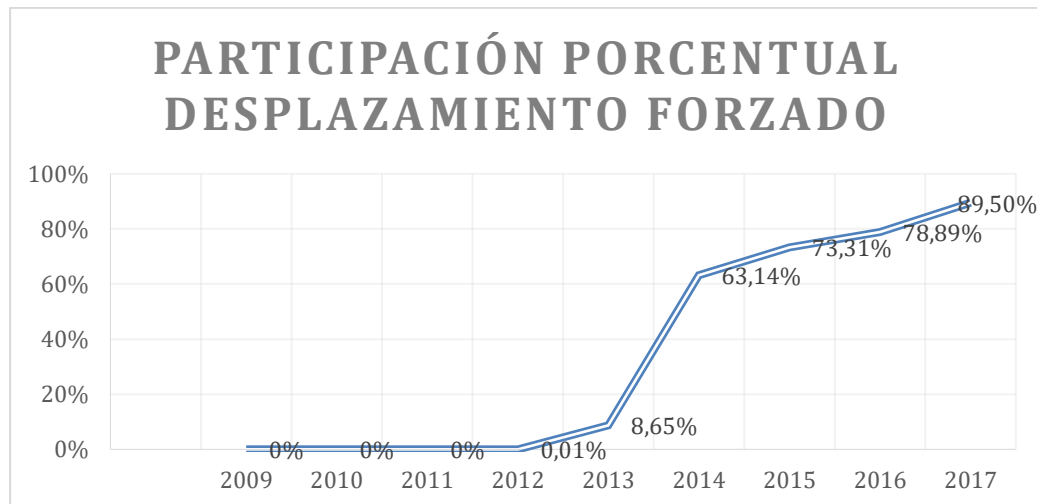
Tabla 1 Cifras históricas de indemnizaciones otorgadas y participación porcentual de las indemnizaciones por desplazamiento forzado

AÑO	TOTAL HISTÓRICO INDEMNIZACIONES POR TODOS LOS HECHOS VICTIMIZANTES		TOTAL HISTÓRICO INDEMNIZACIONES POR DESPLAZAMIENTO FORZADO		% PARTICIPACIÓN DESPLAZAMIENTO FORZADO
	GIROS	VALOR	GIROS	VALOR	
2009	26,026	\$ 199,899,519,385			0%
2010	34,774	\$ 301,028,432,853			0%
2011	75,205	\$ 507,160,719,435			0%
2012	157,015	\$ 912,227,293,633	11	\$ 57,803,400	0.01%
2013	96,851	\$ 583,233,764,500	8,380	\$ 34,216,136,656	8.65%
2014	90,457	\$ 486,824,510,642	57,118	\$ 221,939,429,455	63.14%
2015	103,740	\$ 521,439,639,135	76,050	\$ 274,327,894,115	73.31%
2016	87,283	\$ 558,511,645,376	68,855	\$ 358,800,948,780	78.89%
2017	110,833	\$ 754,262,466,656	99,197	\$ 576,961,666,637	89.50%
<b>Total general</b>	<b>782,184</b>	<b>\$ 4,824,587,991,614</b>	<b>309,611</b>	<b>\$ 1,466,303,879,043</b>	<b>40%</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas – Dirección de Reparación.

El comportamiento aludido describe una línea ascendente que puede observarse en el siguiente Gráfico:

Gráfica. 1 Participación porcentual de las indemnizaciones por desplazamiento forzado



Fuente: Unidad para las Víctimas – Dirección de Reparación.



Este crecimiento demuestra que, desde la expedición de la sentencia SU-254 de 2013, el Gobierno Nacional ha realizado ingentes esfuerzos para la entrega de la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado. A propósito, debe señalarse que los parámetros establecidos en la mencionada sentencia significaron una demanda adicional de recursos no previstos en la planeación de la política pública. En efecto, el presupuesto inicialmente estimado para atender los requerimientos de la Ley 1448 de 2011, fue proyectado sobre la base poblacional de 2,5 millones de víctimas, pues no se contempló la indemnización monetaria para las víctimas de desplazamiento forzado<sup>169</sup>. Sin embargo, la realidad actual es que el número de víctimas a indemnizar casi triplica la prevista en el costeo inicial. Así, con corte a 31 de diciembre de 2017, el número total de víctimas sujetos a reparación ha aumentado a 6,5 millones de personas. Es de resaltar, que los esfuerzos para garantizar la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado se han desplegado de manera igualitaria para todas las personas que sufrieron este hecho victimizante, con independencia del rótulo del presunto autor del hecho victimizante.

En tal sentido, para el año 2017, la Unidad para las Víctimas realizó provisiones desde las diferentes áreas, con el fin de trasladar recursos presupuestales de sus rubros de inversión para financiar la entrega de indemnizaciones administrativas. Como resultado se efectuó un traslado presupuestal por la suma \$ 281.549.504.261, que permitió el otorgamiento de 38.838 indemnizaciones a víctimas del conflicto armado, dentro de las cuales 32.772 corresponden a desplazamiento forzado.

Así las cosas, en medio de las dificultades por las que ha atravesado el país, el Gobierno Nacional ha realizado los ajustes fiscales necesarios para preservar las finanzas públicas, procurando mantener el gasto social dirigido a los sectores más vulnerables de nuestra población. En particular, se ha buscado y se continuará priorizando y protegiendo los recursos destinados a la asistencia y atención a la población vulnerable dentro de los que se encuentra la indemnización para víctimas de desplazamiento forzado.

Finalmente, es preciso recordar que tal esfuerzo del Estado ha significado que el Programa de Reparación de Colombia, en perspectiva comparada, es el que más personas atiende (aproximadamente el 15% de la población del país), el que mayores hechos victimizantes reconoce, y el único en el mundo que indemniza el desplazamiento forzado. Así lo determinó el Carr Center for Human Rights Policy del Harvard Kennedy School, quien realizó un estudio comparado de la materia.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Conpes 3712 de 2011. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 y Conpes 3726 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y Mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y Reparación integral a víctimas.

<sup>170</sup> SIKKINK Kathryn, MARCHESI Bridget, DIXON, Peter, y D'ALESSANDRA, Federica. Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global. Harvard Kennedy School Carr Center for Human Rights Policy (2014).

### 3.1.2 Acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa

El reconocimiento de la indemnización administrativa atiende a los preceptos legales que determinan la obligación del Estado de compensar económicamente a las víctimas por determinadas violaciones a los derechos humanos sufridos en el marco del conflicto armado.<sup>171</sup> En el ámbito interno, dichos preceptos se encuentran en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 del mismo año, compilado por el Decreto 1084 de 2015. Adicionalmente, han de tenerse en cuenta las disposiciones del Decreto 1290 de 2008, sobre el régimen de indemnización anterior a la Ley 1448 de 2011.<sup>172</sup>

En conjunto, estas normas determinan cuáles son los supuestos de hecho y las regulaciones que operan al otorgar la indemnización administrativa. Para la verificación de dichos supuestos, la Unidad para las Víctimas ha adoptado un procedimiento interno que busca verificar los requisitos previstos por ley en materia de indemnización. Operativamente hablando, esto se traduce en cinco actividades específicas, ejecutadas por diferentes actores, tanto en el escenario nacional como en el territorial. En la siguiente tabla se indican tales actividades:

*Tabla 2 Actividades y responsables del procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa*

ACTIVIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Valoración de los hechos victimizantes susceptibles de indemnización e inclusión en el Registro Único de Víctimas.</b> Verificación de la ocurrencia de los hechos descritos en el artículo 149 de Decreto 4800 de 2011, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; o de los hechos descritos en el Decreto 1290 de 2008. En materia de desplazamiento forzado, con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 se contaba con registros de población desplazada, en virtud de la Ley 387 de 1997.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Documentación de los casos.</b> Acopio de información del evento con el objeto de identificar destinatarios de la medida de indemnización y montos de pago. La documentación que se acopia varía en función del hecho victimizante. Para el caso del desplazamiento forzado, las acciones implementadas se orientan a la identificación de los miembros del núcleo familiar.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Validación de los casos.</b> Una vez reunida la información del caso, los datos acopiados se verifican mediante cruces con otras bases de datos y con datos de la misma base. El objetivo de esta acción es evitar pagos dobles y verificar los datos del destinatario, y en caso de ser necesario, corregirlos.</li> </ul>

<sup>171</sup> De acuerdo con el artículo 3ro de la Ley 1448 de 2011, "Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno".

<sup>172</sup> En el caso de la indemnización administrativa de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado también se considera la Ley 418 de 1997.

- **Liquidación de la indemnización.** Este momento del procedimiento busca determinar los montos y porcentajes concretos que se deben desembolsar a cada una de las víctimas. Para ello se tienen en cuenta los resultados de la documentación realizada, en términos de víctimas a indemnizar, así como también los pagos previamente realizados por concepto de reparación. En otras palabras, en esta acción se ejecutan dos actividades: liquidación en términos porcentuales de acuerdo con la distribución de la indemnización, y; determinación de montos y cuantías a girar.
- **Reconocimiento de la indemnización.** Expedición del acto administrativo que reconoce la medida de reparación en favor de las víctimas.

Fuente: Unidad para las Víctimas – Dirección de Reparación.

Teniendo cuenta las limitaciones de recursos presupuestales y operativos que hacen imposible pagar en un solo momento la indemnización a todas las víctimas incluidas en el RUV, el reconocimiento de la medida se sujeta a los principios de gradualidad y progresividad. Los citados principios se materializan a través de estrategias de focalización y priorización en virtud de las cuales se determina el orden de acceso a la indemnización administrativa. En materia de desplazamiento forzado tales criterios se adoptaron mediante el Decreto 1377 de 2014 y el Decreto 2569 de 2014 y, con posterioridad, se integraron en el Decreto 1084 de 2015.

Atendiendo a la vocación transformadora de la reparación, la priorización se estableció en función del avance del restablecimiento socioeconómico, derivado de la superación de los componentes de la subsistencia mínima (alojamiento, alimentación y salud) dentro de un proceso de retorno y reubicación. De manera que la entrega de la indemnización contribuyera al fortalecimiento y reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. Igualmente, considerando aquellas víctimas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad manifiesta difícilmente superables, se determinó la priorización del pago como una forma de responder a las víctimas que requieren una especial atención.

No obstante, en la práctica tales criterios se volvieron improrrogables pues millones de víctimas se encontraban en las situaciones previstas. En consecuencia, determinar el orden de entrega de los recursos se volvió una tarea difícil que impedía dar una respuesta clara e inmediata a las víctimas sobre su derecho a la indemnización. Por ejemplo, “bajo los criterios de priorización, 575.909 hogares víctimas de desplazamiento se encuentran a la espera de recibir la medida de indemnización, lo que equivale a un total de 3.013.910 personas víctimas de desplazamiento forzado”, lo cual excede considerablemente el presupuesto otorgado anualmente a la Unidad para las Víctimas para el pago de la indemnización que, como se indicó en el acápite anterior, en promedio permite el reconocimiento de cien mil indemnizaciones.

Debido a ello, si bien se ha avanzado significativamente en los procesos de documentación de casos, lo que ha permitido que a la fecha 817.236 personas hayan aportado soportes para el reconocimiento de su indemnización, de los cuales 640.591 personas corresponden a víctimas de desplazamiento forzado, es imposible pagar la medida a todas estas personas de manera simultánea.

En la práctica, esto supone que miles de víctimas que cumplen los criterios de priorización, no puedan acceder inmediatamente a la indemnización pues otros tantos miles de víctimas se encuentran en una situación similar y la atención a estas agota los recursos previstos para la indemnización. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que la sola acreditación de los criterios priorización no implica per se el reconocimiento de la reparación económica, pues deben agotarse las etapas de validación, verificación, y de los demás requisitos legales establecidos para la entrega de la medida. Igualmente, a esto se suma, que un porcentaje significativo del presupuesto se ejecuta en el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas judicialmente, a través de acciones de tutela y sin atención a los criterios de priorización administrativa y bajo los cuales no se puede tener una planeación sobre el número exacto de requerimientos.

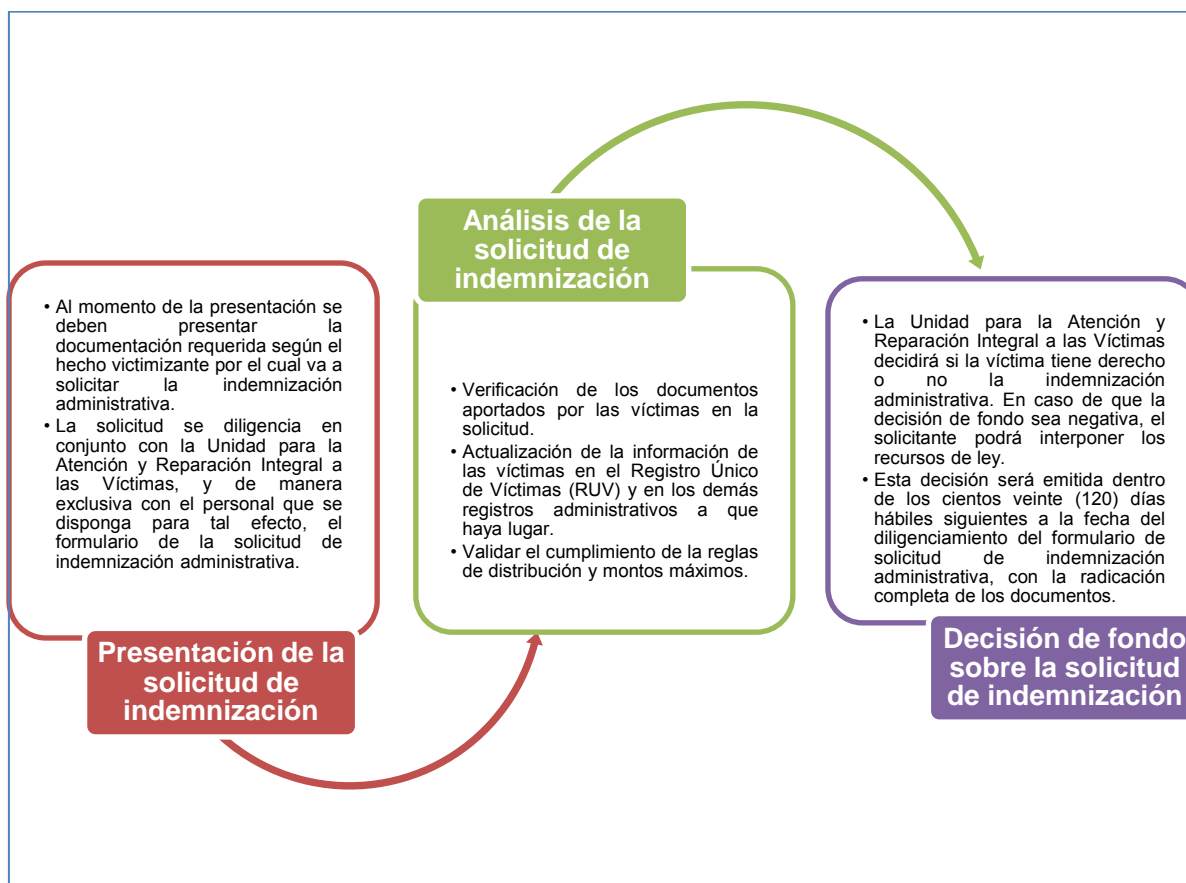
Este conjunto de circunstancias, evidenciadas por la Corte Constitucional mediante el Auto 206 de 2017, propiciaron el surgimiento de un nuevo procedimiento que implica modificaciones en el acceso a la indemnización administrativa, de las que se dará cuenta en el siguiente apartado.

### **3.1.2.1 Del nuevo procedimiento para el reconocimiento y acceso a la indemnización administrativa por parte de las víctimas de desplazamiento forzado**

En atención a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004, relativas a la determinación de reglas del juego claras para el acceso a la indemnización administrativa por parte de las víctimas de desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional diseñó un procedimiento que contempla los pasos, requisitos y plazos que deben observarse para el reconocimiento de la medida de reparación económica. El procedimiento diseñado garantizará que la indemnización se otorgue de manera prioritaria a las víctimas de desplazamiento forzado y, en particular, a aquellas que se encuentren en determinadas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad.

Respecto de lo primero, la Resolución No. 1958 de 2018 de la Unidad para las Víctimas por medio de la cual se adopta el procedimiento, establece que el acceso a la indemnización está mediado por la realización de una solicitud, el estudio de la documentación e información del caso y, la validación de determinados requisitos legales. De esta manera, la reglamentación diseñada acaba con el estado de indefinición actual de las víctimas respecto del acceso a esta medida y, contribuye a erradicar la falsa creencia de que la inclusión en el RUV por sí sola otorga el derecho a la indemnización. El siguiente esquema ilustra el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización:

Ilustración No. 1 Etapas del nuevo procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa



Fuente: Unidad para las Víctimas – Dirección de Reparación.

En consonancia con ello, se establecen plazos ciertos dentro de los cuales el Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, estudiará el caso y adoptará una decisión de fondo frente al derecho a la indemnización. Para las víctimas que, previo a la puesta en marcha del procedimiento establecido en la resolución 1958 de 2018, hubieren aportado documentos para el trámite de acceso a la medida indemnizatoria, se determinó un plazo de 180 días para emitir una respuesta de fondo frente al caso.<sup>173</sup> Por su parte, respecto de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que no hubieran iniciado el procedimiento de

<sup>173</sup> El procedimiento de documentación y validación de los casos para el acceso a la indemnización se ha venido realizando de tiempo atrás. La Resolución 848 de 2014 de la Unidad para las Víctimas lo contempla como "procedimiento de documentación de caso" al señalar que "Todas las víctimas que se encuentren incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV por los hechos de lesiones con y sin discapacidad, tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, delitos contra la integridad y libertad sexual, homicidio, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, secuestro y desplazamiento forzado para acceder a la medida de indemnización por vía administrativa deberán surtir el proceso de documentación de caso. Mediante el proceso de documentación se definirá si las víctimas incluidas en el RUV por estos hechos tienen derecho o no a acceder a la medida de indemnización por vía administrativa en los términos de la Ley y sus decretos reglamentarios". Lo novedoso del procedimiento implementado en cumplimiento del Auto 206 de 2017, es la definición de plazos claros para la adopción de decisiones de fondo.



documentación, el plazo para emitir una decisión de fondo es de 120 días desde la presentación de la solicitud de indemnización.<sup>174</sup>

Así las cosas, en el acceso a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado se observan las reglas que gobiernan el debido proceso y el derecho de petición, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional. En particular se respeta la doctrina del plazo razonable, el cual, conforme lo ha dicho la Corte Constitucional, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está conformado por unos criterios que permiten determinar el plazo razonable, a saber, i) complejidad del asunto; ii) actividad de las partes; y, iii) la conducta de las autoridades nacionales.<sup>175</sup>

De acuerdo con lo anterior, es preciso destacar que la decisión sobre la indemnización administrativa es un trámite complejo que implica la verificación de los supuestos de hecho y el cumplimiento de las regulaciones que operan al otorgar esta medida. De manera sintética, debe tenerse en cuenta la conformación del núcleo familiar para la correcta distribución de los recursos entre los destinatarios; así como también, han de considerarse la prohibición de doble reparación y los montos máximos a pagar a cada víctima y, en consecuencia, la deducción de montos previamente recibidos por este concepto (Ley 1448 de 2011 artículo 20 y Decreto 4800 de 2011 artículos 149 y 154), entre otros aspectos.

Es importante mencionar que los requisitos de acceso a la medida únicamente están dados por la presentación de la solicitud y, por la entrega de documentos de identidad de los miembros del hogar. Aunque, para aquellos casos en los que las víctimas se encuentren en situaciones prioritables, se deberán allegar los respectivos soportes, por ejemplo, en el caso de una persona con discapacidad deberá allegar el respectivo certificado médico. Esto supone una transformación de la ruta integral, pues el PAARI, hoy Asesoría en el Derecho a la Reparación Integral, no es requisito para acceder a la indemnización administrativa.

De otro lado, para garantizar que el acceso a la indemnización respete el principio de igualdad y consulte la situación real de las víctimas, el procedimiento reglado contempla dos mecanismos de priorización. En primer lugar, se determina una ruta de atención prioritaria que permite el reconocimiento y pago de la indemnización de manera preferencial a aquellas víctimas mayores de 74 años y/o con discapacidad o enfermedad que genere una dificultad en el desempeño del 40% o superior.

En segundo lugar, se crea un Método Técnico de Focalización y Priorización, que permite establecer un orden objetivo para el desembolso y pago de los recursos respecto de aquellas otras víctimas que no se encuentren en las situaciones

<sup>174</sup> De acuerdo con la Resolución No. 1958, el nuevo procedimiento se implementó "dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia" de la resolución, salvo en el caso de las víctimas que se encuentren en situación de urgencia extrema o vulnerabilidad manifiesta. A partir de la implementación se podrá interponer solicitudes indemnización administrativa.

<sup>175</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2015.

mencionadas; el cual se basa en variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del daño, y de avance en el proceso de reparación integral, y las aplica mediante un sistema de ponderación que permite la concurrencia de múltiples variables respecto de una sola víctima. De este modo, se atiende a la situación real de las víctimas y a los fenómenos de interseccionalidad que aumenta la vulnerabilidad en que puedan encontrarse las víctimas del conflicto armado, en cualquiera de los hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados y, de manera particular, frente al desplazamiento forzado.

El Método Técnico de Focalización y Priorización se aplicará anualmente para determinar el orden de acceso a la indemnización de manera proporcional a los recursos apropiados en la respectiva vigencia fiscal para tal fin, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector. De no asignarse un turno para el desembolso de la medida de indemnización dentro de la correspondiente vigencia fiscal, se pondrá a disposición de las víctimas la información que les permitirá saber que su desembolso no ha sido priorizado para dicha vigencia. Así las cosas, las víctimas obtendrán una respuesta de fondo sobre su derecho a la indemnización, pero el pago de las mismas estará supeditado a la disponibilidad de recursos para materializar los turnos de asignados.

Estos mecanismos de priorización solventan los problemas presentados en la aplicación de los criterios priorización contenidos en el Decreto 1084 de 2015 (anterior Decreto 1377 de 2014), que radican en la falta de utilidad práctica para determinar el orden de entrega de la medida indemnizatoria. Ello por cuanto bajo los criterios actuales, el número de víctimas que se encuentran en las situaciones definidas como de atención priorizada es tan elevado, que establecer el orden de entrega de la medida atendiendo a un solo criterio resulta imposible. Asimismo, el acceso a la medida de reparación basado en una situación o característica única ignoraba los fenómenos de interseccionalidad y la compleja realidad de las víctimas, en virtud de la cual se presentan situaciones simultáneas que ameritan un trato diferenciado.

Bajo estos preceptos, el método formulado permite determinar cuáles víctimas son más priorizables en relación con otras, pues utiliza un número plural de variables asociadas a una persona. El consultar más de una variable permite identificar con detalle la situación real de los destinatarios de la indemnización y, la sumatoria de variables es la que permite la priorización. De esta manera, se consulta una mayor cantidad de información, por tanto, se atiende a diversas situaciones para determinar el orden en la entrega de las indemnizaciones.

En este sentido, el procedimiento consagra situaciones de vulnerabilidad manifiesta que ameritan una atención inmediata y garantiza que las necesidades de quienes más lo requieren van a ser satisfechas prioritariamente, en cumplimiento de los principios de equidad e igualdad que orientan las actuaciones del Estado, tal como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional.<sup>176</sup> En particular, valga resaltar que

<sup>176</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-083 de 2017.

las situaciones previstas parten del reconocimiento realizado por la Corte Constitucional, respecto a la existencia de víctimas de desplazamiento forzado que *"enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento"*.<sup>177</sup>

Debe advertirse que, la entrega material y efectiva de los recursos de la indemnización está sujeta a los recursos presupuestales que se destinen para esta medida. Esta circunstancia pone de presente que el elevado número de víctimas susceptibles de indemnización exige recursos no previstos en los ejercicios de planeación de la Ley 1448 de 2011. Es importante recordar que el costeo de la indemnización administrativa realizado en el documento CONPES 3712 de 2011 sufrió variaciones trascendentales, en primer lugar, porque el RUV ha venido creciendo de una manera mayor a la proyectada; en segundo lugar, porque la indemnización por desplazamiento forzado, el hecho más significativo en el RUV (más del 85% de las víctimas) no fue costeada en dinero, pues esta se empezó a reconocer a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia SU-254 de 2013, lo cual generó un impacto fiscal que desbordó de manera importante lo que el Gobierno Nacional había previsto en su planeación inicial; y tercero, porque el pago de la indemnización de las condenas en subsidiariedad por parte del Estado en los Procesos de Justicia y Paz cada vez es mayor, las cuales se cubren con el Presupuesto General de la Nación, pues los bienes de los postulados son insuficientes para cubrirlas, lo que genera que los recursos de indemnización administrativa se reduzcan con el otorgamiento de indemnizaciones judiciales en subsidiariedad, situaciones estas que han venido siendo informadas a la Corte Constitucional en los diferentes informes que se presentan a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T – 025 de 2004.

No obstante, como se indicó en el acápite precedente, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos presupuestales para asegurar la disposición de recursos a las víctimas de desplazamiento forzado. A partir de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 y hasta 2017 se han destinado para la política de víctimas cerca de \$64 billones de pesos (pesos constantes de 2017) en el Presupuesto General de la Nación, de los cuales cerca de \$4.5 billones de pesos han sido para indemnización. Para el año 2012, año en que inicia la implementación de la Ley 1448 de 2011, se apropiaron \$8,2 billones (pesos constantes de 2017) para atención a la población víctima; para 2017 se apropiaron \$12,7 billones (pesos constantes de 2017) para atención a esta misma población presentando un incremento de 55% en términos reales.

Es relevante señalar que el procedimiento previamente indicado, fue formulado para el trámite de la indemnización de todos los hechos victimizantes, incluyendo el de desplazamiento forzado. Pero, tratándose de este hecho se consideran las variables diferenciales para el acceso a la indemnización, establecidas en el Decreto

<sup>177</sup> Corte Constitucional, Auto 206 de 2017.

1084 de 2015, que materializan una igualdad real en el trato y, que evitan cualquier tipo de discriminación en la garantía de este derecho a las víctimas de desplazamiento forzado.

De otro lado, es importante mencionar que el diseño del procedimiento procuró garantizar el principio de participación efectiva de las víctimas, en desarrollo de lo cual se ejecutaron diversas fases que permitieron socializar y ajustar el trámite, en razón a las observaciones presentadas. Así, en primer lugar, se ejecutó una fase de diseño, en donde se estructuró una versión preliminar de procedimiento. Luego, se desarrolló una fase de socialización en la que se realizaron diversas presentaciones del procedimiento a las víctimas del conflicto armado y, a la sociedad civil en general; en las que se recibieron juiciosas y múltiples observaciones sobre el procedimiento propuesto.

Respecto de la fase de socialización vale destacar las siguientes acciones que se han desarrollado:

- Presentación del procedimiento a la Comisión Legal de la anterior Mesa Nacional de Participación el 25 de octubre de 2017. En esta presentación además se socializaron los criterios de priorización, lineamientos y otros ajustes a la medida de indemnización contenidos actualmente en el proyecto de reglamentación.
- En noviembre de 2017, en el escenario de elección e instalación de los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, se explicó a todas las víctimas el contenido del Auto 206 de 2017 y se les informó de la reglamentación que se estaba trabajando.
- Presentación al Subcomité de Indemnización el 6 de diciembre de 2017 del procedimiento, criterios de priorización, lineamientos y otros ajustes a la medida de indemnización contenidos actualmente en el proyecto de reglamentación.
- Publicación en la página web de la Unidad para las Víctimas del procedimiento. Esta publicación se realizó entre el 22 de noviembre y el 1 de diciembre de 2017, y en ella se invitó a las víctimas a presentar sus observaciones. Como resultado de este ejercicio, se recibieron 52 correos electrónicos, de los cuales 7 presentaban observaciones y propuestas al procedimiento o lineamientos de la medida de indemnización, los restantes solicitaban información sobre casos individuales.
- Presentación a la nueva Mesa Nacional de Víctimas el 11 de diciembre de 2017 del procedimiento, los criterios de priorización, los lineamientos y otros ajustes a la medida de indemnización.
- Publicación en la página web de Prosperidad Social, del texto del proyecto de reglamentación que regula aspectos de la medida de indemnización

administrativa, desde el 3 de enero hasta el 18 de enero de 2018. Como resultado, se recibieron 53 correos con observaciones al procedimiento provenientes de varias mesas municipales, departamentales de víctimas, así como de víctimas individuales y organizaciones. Al respecto, cabe tener en cuenta que el artículo 1 del Decreto 270 de 2017, establece que los proyectos específicos de regulación deben publicarse con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés manifiesten sus opiniones, sugerencias o propuestas.

- El 13 y 14 de febrero de 2018 se socializó a la Mesa Nacional de Víctimas el procedimiento diseñado con los ajustes y las respuestas a las observaciones recibidas.

Tras la etapa de socialización, se realizó una lectura atenta desde las propuestas presentadas por parte de las víctimas y las entidades y, como resultado de este ejercicio, se revisó y ajustó el procedimiento, para finalmente proceder a su adopción formal a través de la Resolución No. 1958 de 2016 de la Unidad para la Víctimas.

Así las cosas, con el nuevo procedimiento, las víctimas de desplazamiento forzado que a la fecha hubieren entregado documentos para el inicio de los trámites de reconocimiento a la indemnización, obtendrán una respuesta en 180 días. Y, por su parte, quienes no hubieren entregado tales documentos podrán presentar por primera vez la solicitud de indemnización,<sup>178</sup> a efectos de obtener una respuesta frente a la titularidad de la reparación económica, la cual se dará dentro de los 120 días siguientes a la presentación de la solicitud.

### **3.1.3 Acceso de las víctimas de desplazamiento forzado de las denominadas BACRIM a la indemnización administrativa con relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno**

Como se ha indicado a la Corte Constitucional, a propósito de las órdenes emanadas de los Autos 119 de 2013, 373 de 2016 y 735 de 2017, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para garantizar el acceso igualitario a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado de grupos posdesmovilización o BACRIM, cuyo hecho guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado. De un lado, ha establecido criterios de valoración de los hechos, que parten de una concepción no tradicional del conflicto armado interno. De otro, el procedimiento que se adelanta para el reconocimiento de la

---

<sup>178</sup> De acuerdo con la Resolución 1958, el nuevo procedimiento se implementará "dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia" de la resolución, salvo en el caso de las víctimas que se encuentren en situación de urgencia extrema o vulnerabilidad manifiesta.



indemnización es el mismo para todas las víctimas del conflicto armado incluidas en el RUV con independencia del autor<sup>179</sup>.

En cuanto a los criterios para determinar la relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, el ejercicio de valoración adopta una concepción contemporánea y más amplia de este, representada en dinámicas y escenarios de complejidad y reconfiguraciones que incluyen su desarrollo prolongado en el tiempo, la participación de actores no estatales, asociada en la mayoría de los casos a economías legales e ilegales; y como una constante, su revelación mayoritaria en contextos de disputa al interior de cada Estado y no entre ellos. Debido a esto, los criterios de valoración comprenden la indagación por: i) la intensidad del conflicto, la cual comprende, a su vez, aspectos como la seriedad de los ataques, la extensión de las hostilidades, la movilidad y distribución de armas, entre otros; ii) el nivel de organización de las partes o grupos enfrentados, derivada de circunstancias como la existencia de cuarteles, la definición de zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas. Así las cosas, en el proceso de valoración que se surte para decidir la inclusión o no en el RUV, se realiza el análisis individual de los casos con independencia del rótulo del autor del hecho victimizante.

Bajo esta lógica, en el Manual de Criterios de Valoración, elaborado por la Unidad para las Víctimas, se contemplaron tres tipos de análisis para dar mayor certeza al proceso de valoración y mejor calidad al resultado de esta, así:

- **Análisis espacio-geográfico:** El desplazamiento se debe desarrollar dentro del territorio nacional.
- **Análisis de contexto:** Verificar si el lugar donde se desarrolla el hecho se encuentra afectado por la violencia generalizada, para tal efecto, la Corte Constitucional, mediante el Auto 119 de 2013 se refiere a los siguientes puntos: *"(...) (i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; (iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera (...)"*.
- **Análisis de los elementos técnicos:** Se recomienda consultar la base de datos de la Agencia Colombiana para la Reintegración hoy Agencia para la Reinserción y la Normalización el Sistema de Información de Registro de

<sup>179</sup> En la respuesta de febrero de 2018 frente a las órdenes primera y segunda del Auto 735 de 2017, la Unidad para las Víctimas dio cuenta, en detalle, del procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa que se sigue para todas las víctimas susceptibles de la compensación económica incluyendo, por supuesto, a las víctimas de desplazamiento forzado causado por el accionar de BACRIM en el marco o con relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI de la Procuraduría General de la Nación, y demás documentos que aporte la víctima en la solicitud de inscripción en el RUV.

Ahora bien, respecto de aquellas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con relación cercana y suficiente con el conflicto armado, la Unidad para las Víctimas adelanta el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización, en los mismos términos que lo adelanta para las víctimas de todos los hechos victimizantes susceptibles de indemnización.

Como resultado de ello, con corte al 31 de diciembre de 2017, la Unidad para las Víctimas identificó un total de 3.629 personas indemnizadas por hechos ocurridos con relación cercana y suficiente al conflicto armado. Dentro de este universo se registraron un total de 1.085 personas que manifestaron que el hecho victimizante fue presuntamente ocasionado por BACRIM, aun cuando en su gran mayoría no individualizaron la presunta banda criminal perpetradora, mientras que la población restante (2.544 personas) no identificó en su declaración presunto autor, identificó otro autor o manifestaron confluencia de varios autores.<sup>180</sup> La siguiente tabla resume los datos expuestos.

*Tabla 3. Indemnizaciones Administrativas reconocidas a víctimas de desplazamiento forzado causado por accionar de BACRIM*

INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS	NO. GIROS	NO. HOGARES	NO. PERSONAS	VALOR INDEMNIZACIONES
Solo componente BACRIM	1979	740	1974	\$8.169.061.907,29
Componente BACRIM con otros autores	730	240	728	\$3.941.263.645,59
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2709</b>	<b>980</b>	<b>2702</b>	<b>\$12.110.325.552,88</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas

Es importante destacar, una vez más, que para la Unidad para las Víctimas la identificación del presunto autor no es un dato que sea indispensable o determinante para decidir la inclusión o no en el RUV, así como tampoco para determinar el acceso a la indemnización administrativa. Por esta razón, la entidad no puede dar cuenta con exactitud del número de personas víctimas BACRIM que han sido indemnizadas, pues el análisis de la declaración, como se ha mencionado reiteradamente a la Corte, se enfoca en determinar la relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Finalmente, el procedimiento diseñado en cumplimiento del Auto 206 de 2017, contempla la ejecución de las mismas acciones y la exigencia de los mismos requisitos para el acceso a la indemnización por parte de las víctimas de BACRIM o grupos desmovilizados con relación cercana y suficiente.

<sup>180</sup> Es importante indicar que, a la fecha se está surtiendo la etapa de verificación y validación de algunos registros administrativos con el objetivo de establecer su relación cercana y suficiente o no, al conflicto armado.

### 3.2 EVALUACIÓN DE AVANCE

EVALUACIÓN		
	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE AVANCE
<b>PRÁCTICAS INCONSTITUCIONALES</b>	<p><b>1.</b> Trato discriminatorio que afecta a las víctimas del desplazamiento, cuyos hechos fueron el resultado del accionar de grupos posdesmovilización. Como se expuso en el auto 119 de 2013, en el caso de que el desplazamiento u otros hechos victimizantes guarden una relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, situación que tiene que ser evaluada caso a caso, estas personas tienen derecho a las medidas de indemnización, en igualdad de condiciones que las demás víctimas del conflicto armado. Negar el acceso a esta medida, por lo tanto, atenta contra el derecho a la igualdad de esa población.</p>	<b>ALTO<sup>181</sup></b>
	<p><b>2.</b> La restricción desproporcionada en torno al acceso a la indemnización administrativa, para la población desplazada en general, que se efectúa a través de lo dispuesto en el Decreto 1377 de 2014. Aunque, a primera vista, se advierta este Decreto como una medida necesaria y que persigue un fin constitucionalmente válido; en la práctica, ha generado una barrera frente al derecho fundamental a la reparación de la población desplazada, pues, como ya se señaló, el porcentaje que ha accedido a la indemnización como medida de reparación, es insignificante (1,3%). En síntesis, en la práctica, se está afectando el núcleo del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado.</p>	<b>ALTO<sup>182</sup></b>

<sup>181</sup> Como se ha indicado a la Corte Constitucional en los informes de avance en el cumplimiento de las órdenes del Auto 735, no existe un trato discriminatorio hacia las víctimas de BACRIM, pues, de un lado el procedimiento de reconocimiento de la medida de indemnización es el mismo para todos los hechos victimizantes y, no toma en cuenta el autor de los hechos; y, de otro lado, los criterios de acceso y priorización para la entrega de la indemnización no atienden de ninguna manera al autor del hecho, por el contrario, esa categoría es indiferente para el pago de los recursos.

<sup>182</sup> Como se ha mostrado a lo largo de este informe, la ejecución de la política de reparación a las víctimas no ha establecido restricciones desproporcionadas en torno al acceso a la indemnización administrativa para la población desplazada. Por el contrario, desde el año 2013 (fecha significativa, en tanto se emitió la sentencia SU 254 de 2013), más del 60% de los recursos de indemnización se han destinado al reconocimiento de esta medida para las víctimas de desplazamiento. De conformidad con los datos consignados en la tabla No. 1 de este documento, del total de 489.164 indemnizaciones reconocidas desde 2012 a 2017, 309.600 han correspondido a víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, en términos históricos, desde el año 2009 en adelante tal porcentaje de participación ha sido del 40%. Así las cosas, la Unidad para las Víctimas ha avanzado significativamente en la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el presupuesto que ha contado para la entrega de esta medida. En todo caso, dadas las limitaciones presupuestales que afectan a la política de reparaciones y que son de conocimiento de la Corte Constitucional, el porcentaje de avance en la indemnización de todas las víctimas del conflicto armado, y no solo las de desplazamiento forzado, no es significativo. Sin embargo, esto obedece a una situación general, de tipo presupuestal, que afecta el resarcimiento del daño de las víctimas en Colombia, pero no restringe de manera particular los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

	TEXTO	ESTADO
<p><b>ÓRDENES ASOCIADAS</b></p>	<p><b>1. Vigésimo tercero.- REQUERIR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que en el término perentorio de quince (15) días, contados a partir de la notificación del presente auto, envíe a la Sala Especial de Seguimiento un informe detallado, en medio físico y magnético, en el que especifique el número de personas desplazadas que han accedido a las medidas de indemnización administrativa, hasta la fecha de notificación del presente auto, en aquellos casos en los que el desarraigo es el resultado del accionar de las denominadas BACRIM, pero que guarda, no obstante, una relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, en los términos definidos en este auto y en el 119 de 2013.</p>	<p><b>CUMPLIDO</b></p>
	<p><b>2. Vigésimo cuarto. - REITERAR</b> la orden duodécima del auto 119 de 2013, al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Fiscal General de la Nación, para que "con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación.</p>	<p><b>CUMPLIDO</b></p>

	<p>Al respecto, esta Sala Especial ADVIERTE que el "rótulo" o denominación del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011. La calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley tampoco debe ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. Finalmente, al momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan o no en el marco del conflicto armado, no es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional en sus distintos pronunciamientos respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado. (...)” Subrayado fuera del texto original.</p> <p>Respecto del cumplimiento de la presente orden se deberá informar a la Sala Especial trimestralmente, cuyo primer informe se entregará, en medio físico y magnético, dentro del plazo máximo de un (1) mes, a partir de la notificación de esta providencia, y al público en general a través de un vínculo específico en la página web de la Unidad para las Víctimas.</p>	
	<p><b>3.Vigésimo sexto.- ORDENAR</b>, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, además de lo dispuesto en el aparte de presupuesto, la evaluación del porcentaje de personas desplazadas que, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014: (i) accederán efectivamente a la medida de indemnización administrativa; (ii) en qué términos; (iii) qué porcentaje se encuentra a la espera de esta medida bajo tales criterios y (iv) en qué plazo accederá a la misma. En torno a lo expuesto, se deberá presentar un informe, en medio físico y magnético, dentro de un plazo máximo de dos (2) meses a partir a la notificación del presente auto, a la Sala Especial de Seguimiento, a la plenaria del Congreso de la República, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas.</p>	<p><b>EN DESARROLLO</b></p>



Capítulo 4  
**Reparación Integral**

# Derecho a la rehabilitación



**GOBIERNO DE COLOMBIA**

## 4. REHABILITACIÓN

### 4.1 MEDICIONES IGED<sup>183</sup>

#### 4.1.1 Proceso de la Medición IGED

#### 4.1.2 Consideraciones preliminares

Resulta importante aclarar a la Sala de Seguimiento que el espíritu teleológico que inspira la medida de rehabilitación, así como el andamiaje técnico que lo sustenta no está en función de la demanda de atención (o lo que pudiera entenderse como “requerir atención”), sino mayoritariamente de la oferta inducida para la atención psicosocial como reflejo necesario para garantizar el ejercicio de la voluntariedad –de las víctimas- como expresión de garantía a la autonomía e identidad personal.

Para generar esta oferta inducida, el componente psicosocial del PAPSIVI dispuso de unos medios que estimulan a las víctimas para ser parte de los procesos de atención psicosocial en las diferentes modalidades, sin embargo, no en todos los casos se logró con éxito la vinculación debido a la incidencia de factores exógenos tales como: la no superación de su situación de vulnerabilidad, la movilización constante de la población e, incluso, la persistencia de algunas manifestaciones del conflicto armado en los territorios que impiden el traslado de profesionales a las zonas rurales dispersas.

Considerando lo anterior, el Gobierno Nacional desarrolló estrategias con el fin de fortalecer los procesos de focalización de la población víctima de acuerdo con la naturaleza del componente psicosocial del PAPSIVI. Los resultados de la valoración operativa y técnica del Programa permiten al Gobierno Nacional afirmar que la estrategia más efectiva para lograr la contactabilidad de la población víctima ha sido la inclusión del perfil de promotor psicosocial (persona víctima con reconocimiento comunitario) en el andamiaje orgánico del PAPSIVI y con un rol específico en los procesos de atención psicosocial.<sup>184</sup> Es así como desde el año 2012 han sido contratados, en promedio anual, 230 promotores psicosociales en el territorio nacional. Adicionalmente, hace parte integral de la estrategia el desarrollo de sesiones ordinarias con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas a nivel nacional, departamental y municipal, a través de las cuales se socializa el PAPSIVI, tanto sus componentes técnicos como operativos, al inicio de cada vigencia. Bajo este marco, el Ministerio de Salud y Protección Social desarrolló, en un promedio anual, 230 sesiones con las Mesas de Participación.

<sup>183</sup> Para mayor detalle ver Anexo Técnico Medición – Rehabilitación.

<sup>184</sup> De acuerdo con los lineamientos nacionales de implementación del PAPSIVI, el promotor psicosocial es seleccionado por las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.



Todo lo anterior ha permitido al Gobierno Nacional, no solo fortalecer la focalización efectiva, sino que además ha contribuido a afianzar la relación de confianza entre la población víctima y las autoridades, así como la divulgación de los derechos en materia de rehabilitación física, mental y psicosocial. En consecuencia, la efectividad de la puesta en marcha del proceso de focalización directa le permite al Gobierno Nacional reiterar que la medida de rehabilitación psicosocial, bajo sus criterios teleológicos, se basa en un esquema de oferta y que en tal medida las mediciones en materia de progresividad del acceso a la medida de rehabilitación deben considerarse desde la naturaleza de cada Programa.

Por otro lado, y teniendo como contexto lo referido anteriormente sobre la “oferta inducida”, es importante precisar que, en desarrollo de la implementación de la atención psicosocial, existen dos dimensiones de priorización: por un lado, la priorización de territorios para la implementación de la medida y, de otro, la focalización y priorización de los sujetos de atención psicosocial. La priorización de territorios se desarrolló como consecuencia de la gradualidad y progresividad en que está inspirada la medida, y hace alusión a la dinámica que impulsa el Gobierno Nacional para establecer cuáles son los territorios que son los seleccionados objetivamente para la implementación de la atención psicosocial en determinada vigencia anual.

### 4.1.3 Proceso de la Medición IGED

El indicador busca conocer la proporción de la población en situación de desplazamiento forzado que ha solicitado servicios de atención psicosocial y han tenido acceso a esta. Para la medición del indicador, se partió de un universo de 7.440.692 personas incluidas en el RUV, dentro de las cuales se identificó un conjunto de personas que han solicitado atención psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa.

El indicador de rehabilitación psicosocial se define de la siguiente forma: el **denominador** consiste en el número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa y el **numerador** corresponde al número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a dicha atención.

#### 4.1.3.1 Descripción del universo

Para la definición del universo de medición se consideró el periodo de la información suministrada por cada una de las cinco (5) fuentes así:

- i) Encuesta de caracterización del año 2017,
- ii) Registros administrativos SGV
- iii) Fichas de caracterización 2017

- iv) Personas focalizadas y contactadas a través del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas PAPSIVI [liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social]
- v) Personas focalizadas y contactadas a través de la Estrategia de Recuperación Emocional a nivel Grupal -ERE-G implementada por la Unidad para las Víctimas

#### 4.1.4 Resultados de la medición y comparabilidad

Como resultado se logró identificar que 268.994 personas únicas víctimas de desplazamiento forzado solicitaron atención psicosocial en la vigencia 2017, el cual es el universo de medición y corresponde al denominador del indicador de rehabilitación. De estas, se identificaron a través de la Encuesta Única de Caracterización (EUC) 118.319 (43,99%), de la Ficha de Caracterización 3.180 (1,18%), Registros administrativos (SGV) 81 (0,03%) y por búsqueda activa del Programa PAPSIVI 118.905 (44,20%) y de la Estrategia ERE-G 28.509 (10,60%).

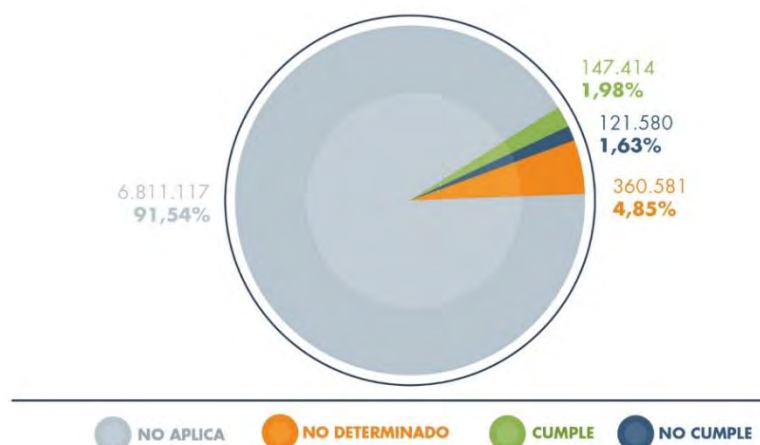
Tabla 1 Solicitudes de atención psicosocial por parte de víctimas de desplazamiento forzado. 2017

SOLICITUDES	#SOLICITUDES	% DEL TOTAL
PAPSIVI	118.905	44,20
ERE-G	28.509	10,60
FICHA	3.180	1,18
Encuesta Única de Caracterización	118.319	43,99
Registros Administrativos - SGV	81	0,03
<b>Total</b>	<b>268.994</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Del total de 268.994 personas que han solicitado atención psicosocial en la vigencia 2017, han accedido 147.414 personas, lo que corresponde a un 54,8% de cumplimiento del indicador. Del grupo de personas que accedieron, 118.905 (80,7%) recibieron atención a través del PAPSIVI y 28.509 (19,3%) a través de la estrategia ERE-G. En comparación con el año 2016, el PAPSIVI logró aumentar su cobertura anual al pasar de 91.444 a 118.905 personas atendidas, es decir un incremento del 30%. No obstante, se precisa que entre el año 2016 y 2017 aumentaron las solicitudes anuales al pasar de 41.988 solicitudes en el año 2016 [PAARI y Ficha] a 121.580 en el año 2017 [Ficha, EUC y SGV].

Gráfico 1 cumplimiento sobre solicitudes de 2017



Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

Tabla. 2 Número de atenciones psicosociales por parte de ERE-G y PAPSIVI desplazamiento forzado. 2017

ESTRATEGIA DE ATENCIÓN	ATENCIÓNES	%
PAPSIVI	118.905	80,66
ERE-G	28.509	19,34
<b>Total</b>	<b>147.414</b>	<b>100</b>

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

No obstante, es pertinente reiterar a la Sala de Seguimiento que la naturaleza de la medida de rehabilitación está en función de la oferta inducida. En este sentido, el Gobierno Nacional ha logrado sostener la progresividad en la cobertura anual de atención psicosocial, de acuerdo con la capacidad presupuestal asignada. Adicionalmente, la progresividad en las coberturas de atención psicosocial se observa en los avances alcanzados frente a las metas generales del Gobierno Nacional definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 [con corte a mayo avance del 92%] y el CONPES 3726 de 2012 [avance del 20%].

#### 4.1.4.1 Análisis comparativo de la rehabilitación psicosocial con las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado

Para complementar este análisis, se revisó la información de rehabilitación psicosocial de víctimas de hechos diferentes a desplazamiento forzado del año 2017<sup>185</sup>, buscando así, un punto de comparación del cumplimiento del indicador de dicho grupo poblacional con el de las víctimas de desplazamiento forzado para esta misma vigencia. Para ello, se definió como denominador el número de víctimas de hechos diferentes a desplazamiento forzado incluidas en el RUV que solicitan

<sup>185</sup> Abandono o despojo forzado de tierras, actos terroristas, atentados, combates, hostigamientos, amenaza, delitos contra la integridad y la libertad sexual, desaparición forzada, homicidio, minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo, pérdida de bienes muebles o inmuebles, secuestro, tortura y vinculación de niños, niñas y adolescentes.



medidas de rehabilitación psicosocial. Por su parte, el numerador consistió en el número de víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado incluidas en el RUV que han accedido a dichos servicios.

*Tabla 3 Solicitudes de atención psicosocial por parte de víctimas de otros hechos diferentes a desplazamiento forzado. 2017*

SOLICITUDES	#SOLICITUDES	% DEL TOTAL
PAPSIVI	3.097	50,44
ERE	1.206	19,64
FICHA	260	4,23
EUC	1.573	25,62
SGV	4	0,07
<b>Total</b>	<b>6.140</b>	<b>100</b>

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

Siendo así, se partió de un universo de 1.873.969 personas víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, de las cuales se define un conjunto de 6.140 personas que solicitaron servicios de atención psicosocial para 2017. De este grupo, 4.303 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado han accedido a la rehabilitación psicosocial, de los cuales se atendieron por PAPSIVI 3.097 (71,97%) y por ERE 1206 (28,02%); lo que corresponde a un 70,08% de cumplimiento del indicador.

*Tabla 4 Número de atenciones psicosociales por parte de ERE-G y PAPSIVI otros hechos victimizantes.*

ESTRATEGIA DE ATENCIÓN	ATENCIÓNES	%
PAPSIVI	3.097	71,97
ERE	1.206	28,03

Fuente: SRNI – Unidad para las Víctimas

Si bien el 70.08% de cumplimiento del indicador funge como umbral comparativo respecto del acceso a la atención psicosocial que se ha logrado frente a las víctimas de desplazamiento forzado, las conclusiones derivadas de dicha comparación son apenas indicativas y relativas. Lo anterior debido que las solicitudes de atención psicosocial que sirven como denominadores, son abiertamente disímiles atendiendo la natural diferencia entre los universos de víctimas de desplazamiento forzado y los de otros hechos victimizantes, donde el primero de ellos mucho más alto que el segundo; además, porque este resultado pasa por alto que 9 de cada 10 personas accedieron a la atención psicosocial en 2017 fue víctima de desplazamiento forzado, lo cual se constata con los valores absolutos donde la atención psicosocial a población desplazada es ampliamente más alta que frente a otros hechos [147.414 víctimas de desplazamiento frente a 4.303 víctimas de otros hechos].

### 4.1.5 Indicador Sectorial

Para el indicador sectorial se tomaron los datos entregados por PAPSIVI y EREG 2016 y 2017.

Cabe resaltar que además de tener un porcentaje mayor de cumplimiento en términos relativos, también se atendieron muchas más víctimas de desplazamiento forzado con los servicios de rehabilitación psicosocial, pues, en el año 2017, 147.414 personas víctimas de desplazamiento forzado accedieron a los servicios de rehabilitación psicosocial versus 4.303 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Si se observan estos dos grupos en términos absolutos se concluye que la población víctima de desplazamiento forzado que recibió atención psicosocial, es 34 veces mayor que la población víctima de hechos diferentes a desplazamiento.

El PAPSIVI atendió 91.444 personas lo que corresponde a un porcentaje de atención 2016 de 75%, asimismo en el año 2017 se atendieron 118.905 con un porcentaje de atención de 80.6%. Por parte de la ERE en el año 2016 se atendieron 30.049 personas con un porcentaje de atención de 25% y en el 2017 fueron atendidas 28.509, lo que corresponde a un 19.3. Finalmente, es importante precisar que, de las 121.580 solicitudes que no fueron atendidas en el 2017, 7.921 solicitudes fueron atendidas en vigencias anteriores (2012-2016).

Tabla 5 Número de atenciones psicosociales en vigencias anteriores a 2017

ESTRATEGIA DE ATENCIÓN	SOLICITUDES ATENDIDAS
PAPSIVI	5.736
EREG	2.185
Total	7.921

Fuente: Subdirección Red Nacional de Información, Unidad para las Víctimas

### 4.1.6 Sobre la continuidad de la implementación de la medida de rehabilitación

De acuerdo a los aciertos obtenidos en la medida de rehabilitación y teniendo claridad sobre la autonomía judicial, el Gobierno Nacional se permitirá sugerir a la Sala de Seguimiento aquellos aspectos sobre los cuales se considera que debe enfocarse el seguimiento y la intervención excepcional del juez constitucional en razón de lo expuesto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, pues corresponden al modo a través de cual la medida de rehabilitación y, en específico el PAPSIVI, debe encarar los retos y los obstáculos a partir de lo ya construido.

- Se debe continuar aunando esfuerzos presupuestales entre la nación y las entidades territoriales para la implementación gradual y progresiva del

componente de atención psicosocial del PAPSIVI en los territorios, haciendo énfasis en las zonas rurales dispersas.

- Se debe seguir fortaleciendo los lineamientos técnicos que forjan las dimensiones técnicas y operativas de la medida de rehabilitación física, mental y psicosocial en el marco del PAPSIVI. Para ello, es indispensable contar con equipos técnicos cualificados quienes, además, brinden asistencias técnicas a los territorios para su debida implementación. En este mismo sentido, se debe continuar fortaleciendo la formación y el cuidado emocional de los y las profesionales a partir de lo dispuesto en la Resolución No. 1166 de 2018.
- La medida de rehabilitación en salud física, mental y psicosocial requiere seguir armonizándose con las demás medidas de reparación, específicamente, con la medida de restitución. Resulta necesario que las entidades involucradas en estas medidas continúen diseñando mecanismos de articulación estratégica, técnica y operativa para el seguimiento post-fallo.
- Se requiere continuar con el fortalecimiento de los esquemas de seguimiento a la implementación y a la atención física, mental y psicosocial brindada a través de PAPSIVI; así mismo, que el Gobierno Nacional disponga de un esfuerzo técnico y presupuestal para la evaluación del Programa.
- Es preciso fortalecer los esquemas de divulgación de la medida de rehabilitación en favor de las víctimas. Frente a la rehabilitación física y mental es necesario ampliar la participación de las víctimas en el SGSSS,<sup>186</sup> donde las personas naturales y jurídicas participan a nivel ciudadano, comunitario, social e institucional, con el fin de ejercer sus derechos y deberes en salud, gestionar planes y programas, planificar, evaluar y dirigir su propio desarrollo en salud. Respecto la atención psicosocial, se requiere tomar aprendizajes sobre la divulgación a través de los espacios de participación y las víctimas para seguir canalizando la atención.

## 4.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

### 4.2.1 Balance cualitativo de la implementación de la medida de rehabilitación: aciertos durante las vigencias 2013-2017

El Gobierno Nacional expondrá en las siguientes páginas un balance cualitativo sobre los aciertos obtenidos en la implementación de la medida de rehabilitación en perspectiva de lo alcanzado desde el año 2013 por el PAPSIVI y de la ERE-G.

<sup>186</sup> Artículos 2.10.1.1.1. del Decreto Único 780 de 2016.

Para el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas resulta necesario evidenciar a la Corte Constitucional, a través de la Sala de Seguimiento, que las acciones y logros alcanzados en la medida de rehabilitación son el resultado de un proceso técnico que fue planeado y ejecutado por las entidades involucradas teniendo en cuenta, no solo parámetros de orden constitucional y legal, sino también los mandatos judiciales emitidos en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional y, por supuesto, las manifestaciones de las víctimas realizadas en los escenarios de participación y del Plenario Nacional de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas. Así las cosas, y de manera general, el balance cualitativo de la implementación de la medida de rehabilitación a la actualidad se configura a partir de las siguientes premisas:

#### 4.2.1.1 Frente a la configuración y estructura del PAPSIVI

El Programa se erigió como la principal respuesta del Gobierno Nacional frente a la rehabilitación física, mental y psicosocial dado que recogió la experiencia que el sector de la salud adquirió tras la implementación de la Ley 387 de 1997<sup>187</sup> y la Ley 1408 de 2010,<sup>188</sup> así como del acatamiento de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia.<sup>189</sup> Así mismo, fue consecuente con las renovaciones constitucionales y legales que el derecho a la salud presentó en la legislación interna, en especial, respecto a las Leyes 1438 de 2011<sup>190</sup> y 1751 de 2015. En virtud de lo anterior, se logró adaptar el Programa a los avances normativos y técnicos que el Estado Colombiano está en posibilidad de realizar de conformidad con su comprensión de los fenómenos sociales, así como de sus capacidades presupuestales. El PAPSIVI dista de crear un régimen paralelo de salud y de generar brechas sociales entre la población víctima y otra población vulnerable.

El alcance del PAPSIVI está orientado hacia la mitigación de las afectaciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima del conflicto armado a través de la atención psicosocial y la atención integral en salud con enfoque psicosocial, como respuesta a la medida de asistencia en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial en el marco de la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El PAPSIVI se constituyó sobre la base de los **criterios de racionalidad**. En esencia, el Estado Colombiano cuenta hoy con un programa específico que, si bien se asienta sobre la plataforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS y en las funciones y competencias de sus actores, impulsa la medidas de asistencia y rehabilitación en salud de manera específica, diferencial y autónoma

<sup>187</sup> "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

<sup>188</sup> "Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación".

<sup>189</sup> En especial aquellos derivados de las Sentencias T-025 de 2004, T-760 de 2008 y T-045 de 2010

<sup>190</sup> "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

de acuerdo a lo dispuesto en instrumentos operativos diseñados para tal efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social como rector de la política pública. Así mismo, se establecieron metas y coberturas específicas en perspectiva de goce efectivo de derechos, de acuerdo con los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal.

Dentro del diseño y la implementación del Programa, se definieron lineamientos y orientaciones específicas y operativas<sup>191</sup> acerca de la coordinación interinstitucional que deben adoptarse por parte de los actores y responsables en la implementación de cada uno de los componentes en que se configura el PAPSIVI. A su vez, dispuso de mecanismos de seguimiento y de corrección oportuna, no solo al interior del Ministerio, sino a través de las intervenciones de los espacios de participación de víctimas definidos por la Ley. Estas acciones de seguimiento le permitieron al Ministerio de Salud y Protección Social realizar ajustes, reorientaciones o modificaciones a los instrumentos de articulación territorial o a disposiciones estratégicas de la implementación del Programa.

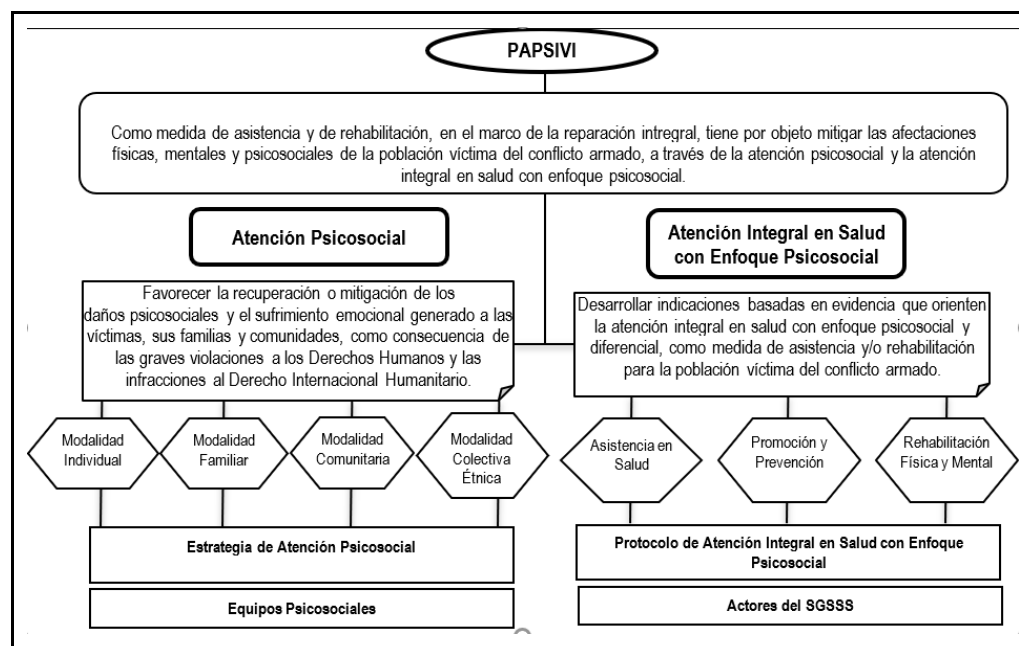
Se estableció una coordinación técnica del Programa en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social. Esto le permitió al Ministerio un posicionamiento como referente técnico sobre el diseño de los lineamientos y orientaciones metodológicas y de articulación territorial que son usadas para impulsar, asistir técnicamente y hacer seguimiento permanentemente a la implementación en los territorios. A su vez, impulsó su armonización con otras iniciativas de reparación a víctimas. En esencia, el PAPSIVI sirve de fundamento para responder a las necesidades en salud de aquellas víctimas reconocidas en el RUV, pero también se ha armonizado dinámica y oportunamente con las gestiones post-fallo de las decisiones judiciales por parte de las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores y de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras.

Con el ánimo de armonizar sus competencias legales y reglamentarias frente a la política pública de víctimas, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció que el Programa contendría dos componentes para abordar las medidas de rehabilitación física, mental y psicosocial. Para el cumplimiento de su objeto, el PAPSIVI se estructurará en un componente de atención integral en salud con enfoque psicosocial y un componente de atención psicosocial.

*Ilustración 1 Estructura del PAPSIVI, componentes de atención, instrumentos de operatividad y principales responsables de su implementación*

<sup>191</sup> Los instrumentos son el Protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial para las personas víctimas del conflicto armado en Colombia y la Estrategia de Atención Psicosocial sobre las cuales nos referiremos posteriormente.





Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2017

#### 4.2.1.2 Frente al Componente de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial

Desde su concepción, el PAPSIVI, como medida de rehabilitación, planteó la sinergia estratégica, técnica y operativa de los dos componentes que lo configuran. Desde el ámbito de la capacidad institucional, la definición técnica y la coordinación del Programa en el país están concentradas en el Ministerio. Esto facilitó que, primero, el PAPSIVI se articulara técnicamente con lo definido por el Plan Nacional de Salud Pública, la Política de Atención Integral en Salud – PAIS [publicada en el año 2015] y el Modelo de Atención Integral en Salud – MIAS para una armonización estratégica con las apuestas gubernamentales en materia de salud y rehabilitación física y mental y, segundo, se unificó la interlocución y orientación a los demás actores territoriales que actúan en los dos componentes del PAPSIVI. Todo esto se traduce en que el Ministerio de Salud y Protección Social fungió como ente rector de la política pública en salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud para formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a la implementación del Programa en el territorio.

Así, el hecho que el Ministerio de Salud y Protección Social haya definido que la **atención integral en salud con enfoque psicosocial** deba impulsarse sobre las instituciones y normas que configuran esa gran estructura que es el SGSSS, fue producto de una decisión técnica. Para el Ministerio la rehabilitación física y mental de las víctimas debe apoyarse en los cimientos que se han logrado establecer con el Sistema de Salud.

El modo en que se materializa que la atención y rehabilitación física y mental a las víctimas sea diferencial, específica y con enfoque psicosocial, es mediante los instrumentos a través del cual se operativiza. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud -IETS, actualizó los lineamientos del **Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado** -Protocolo el cual está dirigido a brindar herramientas para profesionales de la salud en medicina, enfermería, psicología, terapia física, especialistas en medicina familiar, psiquiatría, así como otras especialidades médicas, profesionales de las ciencias sociales como trabajadores sociales, agentes comunitarios y personas víctimas del conflicto armado y sus familias.

El Protocolo que se compone de recomendaciones calificadas por su calidad y solidez, está dotado de legitimidad técnica dado que se edificó bajo una metodología establecida para la elaboración de documentos en salud basados en evidencia, a través del cual contempló (i) la revisión sistemática de literatura; (ii) los diálogos de saberes con población víctima y organizaciones no gubernamentales; (iii) el consenso formal de temáticos y metodológicos con la sociedad civil;<sup>192</sup> (iv) el análisis de política pública; y, (v) la socialización con actores claves.<sup>193</sup>

La implementación de la **atención integral en salud con enfoque psicosocial** en función de lo establecido en el Protocolo se definió bajo la premisa de articulación territorial tomando como base las competencias y responsabilidades de los actores de salud. Así, en la implementación de las acciones de atención integral en salud a las personas víctimas del conflicto armado concurrirán diferentes actores (Direcciones Territoriales de Salud – DTS, Entidades Administradoras del Plan de Beneficios – EAPB, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS, entre otros), quienes en forma coordinada brindarán la atención teniendo en cuenta las afectaciones causadas por el conflicto armado en las víctimas, de manera diferenciada, haciendo énfasis en el efecto reparador que deben tener todas las atenciones en salud como se especifica en el Programa.

Guardando correspondencia con los derechos de las víctimas, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció que el acceso a la **atención integral en salud con enfoque psicosocial** se efectuara, bien por demanda inducida por parte de las instituciones prestadoras de servicios de salud – IPS, remisión por parte de algún profesional de la salud, por remisión por parte de otros prestadores primarios, por demanda espontánea o por derivación del profesional que brinda atención en el marco del componente psicosocial del PAPSIVI.

<sup>192</sup> Representantes de población víctima del conflicto armado.

<sup>193</sup> A saber, i) se llevaron a cabo cuatro (4) revisiones sistemática de literatura, ii) se realizaron dos (2) reuniones de diálogos de saberes una en Villavicencio y otra en Medellín, con población víctima y uno en Bogotá con ONGs, con el objetivo de identificar las perspectivas y necesidades, así como barreras y facilitadores que orienten la aplicabilidad del protocolo, iii) se estableció una mesa de trabajo con expertos y espacio formal de votación con delegados de academia, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y organismos de internacionales, iv) se realizó un análisis de Leyes y jurisprudencia nacional en materia de asistencia y reparación a víctimas, y v) se llevaron a cabo 15 socializaciones del Protocolo a nivel nacional.

Así, para garantizar que el acceso sea real y efectivo y para articular la información entre el SGSSS y el SNARIV que permita la correcta identificación de las víctimas del conflicto armado para su oportuna atención integral en salud con enfoque psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas emitieron el **Comunicado Conjunto No. 3 de 12 de abril de 2018**,<sup>194</sup> a través del cual se actualizaron indicaciones efectuadas en julio de 2014 y abril de 2017 y se impartieron instrucciones operativas precisas para facilitar el intercambio de información entre la Red Nacional de Información y las Entidades Territoriales Departamentales y Distritales con funciones y competencias en materia de salud, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios -EAPB, entidades adaptadas y administradoras del régimen especial y de excepción. Estas indicaciones han permitido cualificar los sistemas de información de las autoridades del SGSSS encargadas de brindar la medida de atención en salud y rehabilitación física y mental y, en consecuencia, derribar progresivamente barreras de acceso de carácter administrativo, así como facilitar que la atención se preste en términos de (i) disponibilidad [sin presentar ninguna clase de discriminación]; (ii) accesibilidad [incluyendo acceso con condiciones de asequibilidad económica]; (iii) aceptabilidad; y con (iv) calidad.

El Ministerio de Salud y Protección Social asumió responsablemente la implementación del Protocolo dado el impacto estructural que se genera en el funcionamiento y operatividad del Sistema de Salud y, especialmente, en la atención específica y directa de las víctimas. Por ello, en el marco de la progresividad, el Ministerio estableció líneas de trabajo directas con el nivel territorial con indicaciones para cada uno de los actores claves en la implementación del Protocolo. Así, el Ministerio ejerció asistencia técnica en los departamentos de Chocó, Antioquia, Caquetá, Cauca, Córdoba y Nariño con el objeto de formular estrategias de gestión para la implementación departamental del Protocolo.

Adicionalmente, y apoyándose en la experiencia en estos departamentos, el Ministerio ha dispuesto un **lineamiento nacional para la construcción departamental de planes para la gestión e implementación** del Protocolo, el cual cuenta con indicaciones específicas sobre (i) coordinación, (ii) divulgación, (iii) caracterización de la situación de salud de la población víctima, (iv) formación al talento humano en salud; (v) atención en salud a víctimas del conflicto armado, y (vi) monitoreo y seguimiento; en cada uno de estos componentes de implementación se abordan orientaciones para la articulación operativa de los dos componentes.

#### 4.2.1.3 Frente al Componente de Atención Psicosocial

Antes de su concepción legal con la Ley 1448 de 2011 y de su desarrollo a través de PAPSIVI y la ERE-G, no se había forjado un criterio sólido a nivel gubernamental

<sup>194</sup> Anexo No. 1 del presente capítulo.

sobre el alcance y operatividad de la rehabilitación psicosocial en beneficio de aquellas personas afectadas por la dinámica del conflicto armado interno. En otras palabras, no existían antecedentes en el país sobre un modo de mitigar el impacto y las afectaciones psicosociales generadas a las víctimas dentro del marco de las graves violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En la actualidad, el Gobierno Nacional cuenta con elementos conceptuales, técnicos, metodológicos y operativos claros que orientan la atención a través de modalidades individual, grupal, familiar y comunitaria, cuyos lineamientos son de obligatoria adopción e implementación que, además, fueron diseñados y puestos en marcha articuladamente con las demás respuestas en materia de atención y reparación a víctimas.

Hoy, el Gobierno Nacional tiene definido el alcance, estructura y operatividad que configura la medida de rehabilitación psicosocial de las víctimas mediante unos procesos de implementación y de atención que son liderados por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a lo cual se debe sumar la complementariedad psicosocial que se ofrece con el ERE-G y que ejecuta la Unidad para las Víctimas. De allí que la medida de rehabilitación expresada a través del PAPSIVI y de la ERE-G sea una de las respuestas gubernamentales en materia de reparación que más se han acercado a los criterios de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional con el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.<sup>195</sup>

El Gobierno realizó ajustes organizacionales para disponer de un talento humano dedicado a la implementación de la medida de rehabilitación. El Ministerio creó un equipo nacional exclusivamente dedicado a desarrollar los lineamientos técnicos y gestionar el conocimiento para la implementación de la medida de asistencia y rehabilitación en salud, gestionar territorialmente su implementación, y realizar seguimiento a los resultados, es decir, un equipo específico cuyas actividades no se diluyen con otras responsabilidades en materia de promoción social en salud. Por su parte, en la Unidad para las Víctimas, se constituyó el Grupo de Enfoque Psicosocial de la Dirección de Reparación<sup>196</sup> cuya función y organización está en clave de garantizar y fortalecer el acompañamiento técnico en el desarrollo de la implementación y seguimiento de la ERE-G en sus diversos protocolos, a la Estrategia de Recuperación Emocional – Individual [ERE-I], y la inclusión del enfoque psicosocial y acción sin daño en los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto. El trabajo en conjunto de ambos equipos permitió afianzar la articulación de las medidas desde la dimensión estratégica, hasta la operativa en los territorios.

El Gobierno Nacional siempre ha destacado al talento humano como eje esencial en la implementación territorial del componente psicosocial del PAPSIVI. Por lo anterior, el Ministerio y la Unidad para las Víctimas definieron parámetros y

<sup>195</sup> Los cuales fueron explicados en el informe anual entregado a la Corte Constitucional radicado el 5 de agosto de 2016.

<sup>196</sup> Creado mediante Resolución 041 del 22 de enero de 2018 de la UARIV, el cual tuvo como base el equipo psicosocial que hasta 2017 hacía parte de la Subdirección de Reparación Individual.

lineamientos sobre los perfiles y la experiencia requerida, y los procesos para la selección de los profesionales que brindan la atención psicosocial a las víctimas en todo el territorio nacional. Así mismo, dado que la calidad de la atención y la incorporación de los enfoques en la atención psicosocial dependen de que dichas personas estén adecuadamente formadas, y bajo el cuidado emocional que su actividad demanda, se definieron procesos de formación y acompañamiento técnico al talento humano que brinda la atención psicosocial.

Es así, por ejemplo, que el Ministerio generó los **Lineamientos para el Desarrollo del Talento Humano en la Atención a Víctimas del Conflicto Armado** cuya socialización, en el marco de la **articulación Nación-Territorio** en que está inspirado el PAPSIVI, permitieron que (i) se consolidaran competencias para la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado; (ii) se desarrollaran acciones para la prevención del desgaste emocional; y (iii) se realizara acompañamiento técnico frente a la implementación de la estrategia de atención psicosocial.

Así mismo, y con el propósito de fortalecer las habilidades requeridas de sus colaboradores y para robustecer la capacidad institucional, la Unidad para las Víctimas también desarrolló procesos de formación y acompañamiento técnico al talento humano del equipo psicosocial que desarrolla la ERE-G quienes, a su vez, se encargan de formar a los profesionales de las direcciones territoriales en la atención y orientación a las víctimas y en las diferentes acciones de acompañamiento psicosocial. De este modo, se brindó apoyo a través de la figura *enlace nacional* quien resulta encargado de realizar seguimiento y soporte técnico a la implementación de las estrategias, realiza encuentros nacionales<sup>197</sup> respecto al abordaje psicosocial a víctimas

Se establecieron diversos mecanismos de divulgación de la medida de rehabilitación psicosocial para facilitar el acceso de las víctimas a la rehabilitación emocional. En lo que corresponde al Ministerio, la divulgación ha estado enfocada a ofertar el acceso al Programa, así como para que las víctimas identifiquen las competencias y responsabilidades de los tres niveles de gobierno de cara al goce efectivo de sus derechos. No solamente se dispusieron piezas comunicativas, sino que se logró que líderes, lideresas y representantes de víctimas formaran parte de los equipos que prestan atención psicosocial en los territorios quienes, como promotores desarrollan, entre otras, las siguientes actividades:

- Canalizar en su comunidad casos de víctimas que presenten necesidades de atención en salud física, mental y/o psicosocial de las víctimas y remitir a ruta de atención psicosocial del PAPSIVI o para el acceso a la atención integral en salud.
- Apoyar espacios de articulación con las organizaciones de víctimas del conflicto armado; y,

---

<sup>197</sup> De carácter virtual o presencial.



- Brindar orientación e información a los integrantes de las mesas de participación efectiva a víctimas acerca de sus derechos, deberes y rutas de acceso para la atención integral en salud.

Por su parte, la Unidad para las Víctimas empleó varios mecanismos que, además de enterar a las víctimas sobre el acceso a la ruta de reparación individual, hacen énfasis en estimular la participación y la permanencia en la ERE-G. Estos mecanismos involucraron a las autoridades y a las víctimas en los territorios a través de socializaciones en distintos escenarios tales como las mesas de participación, organizaciones de víctimas, los comités territoriales de justicia transicional, centros regionales de atención, puntos de atención, direcciones territoriales e, inclusive, visitas domiciliarias e intervenciones a través de medios de comunicación radiales. Así mismo, se contó con la **asesoría en el derecho de reparación** que es una entrevista de atención personalizada para dar a conocer las cinco medidas de reparación establecidas como derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto, las acciones y entidades responsables de garantizarlas, donde el funcionario público o colaborador indaga respecto a la necesidad de atención psicosocial de las víctimas, orientándolas a participar en el PASPSIVI y, complementariamente en la ERE-G. Igualmente, la Unidad para las Víctimas cuenta con una página web diseñada para el fácil acceso donde, de manera periódica, se realizan publicaciones concernientes a la atención a las víctimas del conflicto con las diferentes medidas, así como se actualizan los diversos canales de comunicación virtual y escrito [chat, redes sociales, puntos de atención, video llamada, línea de atención].

La producción y gestión del conocimiento de la medida de rehabilitación no solo se construyó a partir de la revisión sistemática de documentos de literatura [indexada y gris] que se han elaborado en los últimos años en el campo de la atención psicosocial en Colombia y Latinoamérica, sino que también fue edificada a partir de diversas manifestaciones, aportes y reconocimientos que las víctimas hicieron en las fases de diseño e implementación. En particular, el PAPSIVI diseñó la **Estrategia de Atención Psicosocial**,<sup>198</sup> mientras que la Unidad para las Víctimas diseñó protocolos orientados a brindar atención teniendo en consideración los diferentes momentos del ciclo vital de las personas y a las características de las poblaciones, específicamente, para abordar la atención de adultos, niños y niñas, adultos y jóvenes y comunidad afro-chocoana en el marco de la ERE-G.

La **Estrategia de Atención Psicosocial** se constituye en el principal referente técnico de la medida de rehabilitación emocional en el marco del PAPSIVI, a través de la cual se brindan fundamentos conceptuales, metodológicos y operativos para la rehabilitación psicosocial de las víctimas.

La implementación de dichas orientaciones a través de la atención a las víctimas responde a la reparación transformadora que exige la Ley, los llamados de la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 e, inclusive, agota estándares y criterios de

---

<sup>198</sup> Anexo No. 2 del presente capítulo.

rehabilitación que exige el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así mismo, fue sometida a consulta de expertos de la sociedad civil, la academia y otras organizaciones del nivel nacional en los que el Ministerio presentó una propuesta de profundización metodológica a la atención psicosocial, siendo retroalimentada, ajustada e implementada de acuerdo con las observaciones presentadas por estos expertos.

Ello también justifica la razón por la que el Ministerio ha sido cuidadoso en diseñar procesos para que la gestión del conocimiento esté más allá de los textos y orientaciones metodológicas escritas y sea llevada a los territorios y exigidas año a año en el marco de la articulación Nación-territorio; esto a través de todas las asistencias técnicas que el Ministerio de Salud y Protección Social ejecuta en las entidades territoriales que implementan la atención psicosocial. Bajo dicho escenario de coordinación, este conocimiento técnico se viene transmitiendo a los(as) profesionales a través de jornadas y espacios de formación que lideraron las entidades responsables de la implementación.

La **articulación entre la Nación** y, en específico, con las demás entidades del SNARIV se materializó a través de la concurrencia y participación del Ministerio en los diferentes espacios de coordinación y, particularmente, en el liderazgo del Subcomité de Medidas de Rehabilitación que asumió en 2017. A su turno, se materializó en aspectos concretos relativos a la articulación de cada uno de los componentes del PAPSIVI con otras dinámicas de asistencia o reparación, por ejemplo, con el restablecimiento del derecho a la salud en niños, niñas y adolescentes bajo la atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con la ruta de atención integral en salud y rehabilitación funcional para las víctimas de MAP/MUSE e, inclusive, con el procedimiento de entrega digna de cadáveres de víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado interno y la estrategia de recuperación emocional a nivel grupal que impulsa la Unidad para las Víctimas.

La articulación nacional para la ejecución de la medida de rehabilitación se refleja con la armonización de las decisiones y capacidades institucionales que impulsan y materializan la atención psicosocial. En lo que refiere a la articulación dentro del Gobierno Nacional, el PAPSIVI logró complementarse con la ERE-G de la Unidad para las Víctimas, según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo [Ley 1753 de 2015].

La coexistencia de estas dos iniciativas de rehabilitación demandó que se estableciera de qué manera, técnica y operativa, se debería lograr la complementariedad. Desde inicios de 2015, el Ministerio y la Unidad para las Víctimas tuvieron acercamientos tendientes a resolver y concretar esta situación que, además, impone el reto de formular respuestas inmediatas con las dos iniciativas en marcha. En concreto, la articulación entre las dos respuestas de política pública emocional que redundan en la garantía de rehabilitación de las víctimas del conflicto armado se ve reflejada en:

- La definición técnica conjunta sobre el alcance de la atención psicosocial.
- El fortalecimiento del Subcomité de Medidas de Rehabilitación del SNARIV.
- La emisión conjunta de instrumentos para el fortalecimiento de la articulación territorial de la medida de rehabilitación tales como el Comunicado Conjunto No. 1 de septiembre de 2017.<sup>199</sup>
- Intercambio de lineamientos técnicos del proceso de atención psicosocial.

La articulación operativa entre el PAPSIVI y la ERE-G a nivel territorial se orientó a garantizar una mayor cobertura y respuesta efectiva para las víctimas. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas acordaron acciones para la articulación y complementariedad de la oferta territorial y la priorización territorial y de los sujetos de atención, lo cual se traduce en mecanismos de focalización compartidos y articulados, donde la Unidad para las Víctimas tiene en cuenta cada año el mapa de la oferta del PAPSIVI para realizar su focalización, además de otros criterios que ya se encuentran incorporados.<sup>200</sup>

El Gobierno Nacional logró que la ejecución de la medida de rehabilitación emocional, en el marco del PAPSIVI, fuera también una responsabilidad de las entidades territoriales. En la **articulación Nación-territorio**, el Ministerio facilitó que las entidades territoriales, a través de sus Secretarías/Institutos Departamentales/Distritales de Salud, asumieran responsabilidades concretas para la implementación del componente psicosocial, así como la articulación de la medida a nivel territorial con los comités territoriales de justicia transicional. En particular, el Ministerio de Salud y Protección Social brindó asistencia técnica a las entidades territoriales priorizadas para la implementación del componente psicosocial del PAPSIVI, con el fin de cualificar la gestión territorial, el cumplimiento a órdenes judiciales y de impulsar la concurrencia de recursos presupuestales para la ampliación de coberturas territoriales.

El esfuerzo presupuestal adelantado por el Gobierno Nacional para el componente psicosocial del PAPSIVI fue notorio cuando la fuente natural definida en el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 tuvo una reducción. Este esfuerzo se explicó a partir de la disposición del Ministerio de más de 20 mil millones de pesos con dos proyectos de inversión nacional, para mantener la asignación presupuestal y las coberturas anuales de atención de personas durante las vigencias 2015 y 2017.

La articulación del Gobierno Nacional con los niveles departamental, distrital y municipal que se sostiene sobre los principios de coordinación y concurrencia que están consagrados en la Constitución y que son respaldados por normas legales y reglamentarias,<sup>201</sup> abrió el campo a la concurrencia presupuestal de las entidades territoriales, lo cual permitió mantener la atención psicosocial en el marco del

<sup>199</sup> Anexo No. 3 del presente capítulo.

<sup>200</sup> Los criterios que la UARIV tiene en cuenta para la focalización de beneficiarios y de coberturas territoriales son los siguientes: (i) Víctimas identificadas como incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), (ii) Municipios identificados por las Direcciones Territoriales en los que se esté desarrollando procesos de reparación integral a cargo de la UARIV, (iii) Municipios en los que no se encuentre la oferta PAPSIVI y (iv) Municipios con Enfoque Territorial PDET para el postconflicto.

<sup>201</sup> Fundamentalmente de acuerdo con las competencias y responsabilidades derivadas, entre otras, de la Ley 715 de 2001, la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y Decreto 2460 de 2015.

PAPSIVI en los territorios que cuentan con el mayor número de población víctima del conflicto armado, así como llevar la atención a algunas zonas rurales dispersas.

En atención a la eficiencia en el uso de los recursos presupuestales disponibles, el Ministerio de Salud y Protección Social definió los rubros para financiar las actividades directamente relacionadas con la atención psicosocial en el marco del PAPSIVI. Así, los recursos se distribuyen cuidadosamente para alcanzar la mayor cobertura posible, precisando siempre el mayor nivel de calidad en la atención. En este sentido, los recursos se destinan para (i) el pago de honorarios de talento humano [asesores psicosociales, equipos de atención – incluyendo promotor psicosocial – y profesionales en ciencias de la salud] y pago de cotizaciones en riesgos laborales que gozan de la mayor protección por cuanto las actividades de apoyo terapéutico son catalogadas como de alto riesgo; (ii) el traslado de profesionales para el desarrollo de los procesos de atención psicosocial en cualquiera de las modalidades [especialmente a lugares fuera de los entornos urbanos] y traslado de asesores para las acciones de seguimiento, monitoreo y asistencia técnica; (iii) garantizar desplazamientos, alimentación y logística para la participación de las víctimas en el desarrollo de los planes de atención psicosocial comunitaria; (iv) el desarrollo de jornadas de cuidado emocional o formación que faciliten la cualificación de los profesionales que brindan la atención psicosocial; (v) el desarrollo de jornadas de fortalecimiento, monitoreo y seguimiento del Programa con las víctimas integrantes de la mesas municipales de participación efectiva a víctimas en cada uno de los territorios intervenidos; y finalmente (vi) la dotación que requieren los profesionales para el desarrollo de las actividades propias de la atención psicosocial en cualquiera de sus modalidades.

La concepción estratégica y operativa que se cierne sobre la implementación de la medida de rehabilitación fue discutida con transparencia en los espacios de participación efectiva a víctimas definidos por la Ley, por tanto, los aportes de las víctimas, como destinatarios naturales de la atención, dotaron de rigor y legitimidad a las acciones hasta la fecha alcanzadas. De acuerdo con las propuestas lanzadas por estas instancias de participación, el Ministerio hizo ajustes relevantes al PAPSIVI desde la vigencia 2013, entre los cuales, referimos algunos:

*Tabla 6 Principales ajustes al PAPSIVI a partir de las propuestas y observaciones del plenario de la mesa nacional de participación a víctimas realizadas desde 2013 a 2017.*

<b>DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROPUESTA</b>	<b>EVIDENCIA DE INCORPORACIÓN Y MATERIALIZACIÓN</b>
Los equipos interdisciplinarios que brinda la atención a las víctimas deben conocer el contexto de la región.	Durante el proceso de atención psicosocial los equipos psicosociales deben realizar un análisis del contexto, lo cual está establecido técnicamente como obligación en la Estrategia de Atención Psicosocial
Se debe consultar a las víctimas que entienden por atención psicosocial y cómo quieren que esta sea desarrollada.	Se cuenta con lineamientos para el proceso de focalización y contacto que permite identificar su interés, así como orientaciones para el acercamiento y reconocimiento que indaga sobre

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROPUESTA	EVIDENCIA DE INCORPORACIÓN Y MATERIALIZACIÓN
	las afectaciones, sus recursos y concertación de la temática a ser abordada.
Es fundamental garantizar la confidencialidad de la información utilizada para la atención psicosocial, debe manejarse con ética profesional.	El PAPSIVI cuenta con una herramienta digital donde se incorpora la información del proceso para garantizar su protección.
Desarrollar la atención psicosocial con enfoque diferencial recogiendo lo establecido en el Auto 092 de 2008	El proceso de atención psicosocial incorpora el enfoque psicosocial, diferencial, transformador y de derechos, y cuenta con orientaciones metodológicas diferenciales para víctimas de violencia sexual, reclutamiento ilícito, tortura, desaparición forzada, NNA, Mujeres, comunidad LGTI, entre otros.
En su criterio, no se contaba con los espacios de participación legales como las mesas de participación municipales y departamentales	En el año 2015, 2016, 2017 y 2018 se realizaron jornadas de socialización del PAPSIVI en los municipios y departamentos priorizados en la implementación del componente psicosocial.
Las víctimas deben acompañar los procesos de atención psicosocial.	En la conformación del equipo territorial que brinda la atención psicosocial, se cuenta con un promotor que es víctima del conflicto armado. Así mismo se establecieron los lineamientos para la selección de los promotores psicosociales a través de las mesas municipales de participación efectiva de las víctimas

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social

Así mismo, los protocolos que sustentan la ERE-G recogieron las voces de las víctimas desde los diferentes espacios y las armonizaron con la experiencia, rigurosidad e idoneidad técnica y metodológica para su diseño e implementación.

Además del fortalecimiento que el Gobierno Nacional ofreció a los espacios de participación para que efectuaran con mayor rigor el seguimiento a la implementación de la medida de rehabilitación, el Ministerio definió mecanismos para efectuar seguimiento técnico a la implementación del componente psicosocial del PAPSIVI con el fin de identificar la eficacia del proceso de atención, así como la pertinencia de las acciones llevadas a cabo para la rehabilitación de las víctimas. Estos mecanismos permitieron:

- Concluir que las víctimas muestran referencias demostrativas sobre la disminución de los niveles de malestar y sufrimiento, el fortalecimiento de la capacidad para expresar y afrontar los sentimientos derivados por la violencia, la mejoría en valoraciones y apreciaciones sobre sí mismas, sobre otros y sobre el entorno, la recuperación del poder y control para decidir y actuar y el fortalecimiento de las capacidades de afrontamiento y de comprensión de los hechos vividos.



- Identificar la existencia de aspectos por mejorar y buenas prácticas en el proceso de atención psicosocial a las víctimas, el conocimiento del estado emocional de los equipos, así como la apropiación de conocimientos, habilidades y actitudes que ponen en práctica durante la atención psicosocial a las víctimas.
- Valorar la recuperación emocional a través de tres instrumentos. El primero buscó identificar la **percepción de recuperación** que tienen las víctimas respecto a su proceso; el segundo pretendió **valorar los resultados alcanzados** respecto a los objetivos planteados en el momento de *acercamiento y reconocimiento* y, por su parte, el tercer instrumento permitió obtener la **valoración del profesional** que acompañó el proceso de atención psicosocial. Así mismo, para garantizar la calidad, oportunidad y transparencia de la evaluación, el Ministerio estableció un procedimiento de **auditoría mediante el cual evalúan la coherencia que existe entre los avances y logros** reportados por los profesionales y el seguimiento que la víctima realiza sobre su propio proceso.

Por su parte, la Unidad para las Víctimas dispuso de indicadores que le permiten efectuar seguimiento, control y medición de gestión mensual. A su vez, se dispuso de una herramienta transversal a los encuentros de la ERE-G denominado **Álbum de Recuperación Emocional** que permite a las personas identificar su nivel de afectación y recuperación emocional en relación con los hechos sufridos en el marco del conflicto armado tomando como base los referentes y el significado de malestar y recuperación de la víctima y no de categorías preestablecidas.

#### 4.2.1.4 Frente a la articulación de los dos componentes del PAPSIVI

La articulación de los componentes del Programa en los territorios no es meramente enunciativa, sino que la armonización está concebida desde el origen de su coordinación. Dichos componentes comparten una raíz natural y estratégica, por lo que la **distancia entre uno u otro componente sólo se debe a** (i) la distinción técnica y conceptual entre la atención física y mental, de la psicosocial, (ii) los instrumentos de operatividad, y (iii) los actores que la llevan a cabo. Dado que la “separación” de los componentes del PAPSIVI es solo desde la perspectiva operativa y organizativa del talento humano, el Ministerio de Salud y Protección Social siempre dispuso mecanismos técnicos de ese mismo nivel para regular la armonización de los componentes, fijando responsabilidades para los encargados de materializarla a nivel territorial que es donde se manifiesta la atención a las víctimas.

Ahora, la articulación entre el componente de atención psicosocial con el de atención integral en salud con enfoque psicosocial se da a través de **mecanismos de orientación y derivación a servicios en salud** que han sido estipulados en orientaciones técnicas específicas en la **Estrategia de Atención Psicosocial** para que, a través de un proceso de articulación técnica y territorial, los profesionales puedan contar con elementos para ser sensibles a estas y permitan una detección

adecuada para de esta manera dar respuesta integral a las necesidades de las víctimas y así con unos claros elementos poder canalizar a las entidades y especialidades pertinentes, estas demandas de atención en salud física y salud mental.

Así, la atención psicosocial debe complementarse con la integración de acciones que apoyen las necesidades de las víctimas que rebasan las competencias de los equipos psicosociales mediante la derivación a otros servicios en salud y a otras entidades que aportan con el apoyo, orientación y atención, a las víctimas en los sectores del empleo, educación, ocupación, atención jurídica, seguridad y protección u otras.

Por su parte, la articulación entre el componente de atención integral en salud con enfoque psicosocial con el de atención psicosocial se da en el marco de los **procesos de remisiones y derivaciones** cuyas indicaciones se encuentran estipuladas en el **Protocolo de Atención en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado**. Así, los responsables de la aplicación del Protocolo podrán derivar a la víctima a la atención psicosocial una vez cada EAPB e IPS coordinen y gestionen los procesos de comunicación y relacionamiento con el equipo de atención psicosocial del PAPSIVI en el territorio de conformidad a las indicaciones previstas en el citado instrumento.

#### **4.2.1.5 Balance cuantitativo de la implementación de la medida de rehabilitación 2017**

##### **A. Balance Cuantitativo de la implementación del componente de atención integral en salud con enfoque psicosocial en 2017**

El Ministerio realizó asistencia técnica y socializaciones del Protocolo a las entidades territoriales [secretarías locales de salud], Empresas Administradoras de Planes de Beneficios – EAPB e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS donde están aseguradas las víctimas, principalmente en los departamentos donde también está el componente psicosocial del PAPSIVI. Así, en el año 2016, el Ministerio realizó la socialización del Protocolo a través de 15 jornadas regionales, a las cuales se convocó a los 32 departamentos del territorio nacional, mientras que en el año 2017 se realizó un taller nacional de socialización a las Secretarías de Salud Departamentales y los profesionales de salud y gestión de los equipos psicosociales del PAPSIVI, con el fin de fortalecer las acciones de gestión para la implementación del Protocolo y la articulación de los dos componentes del Programa. Dicho escenario contó la participación de 83 profesionales.

Ahora bien, frente a la necesidad de cualificar el talento humano en salud [administrativo y asistencial], así como para incorporar el enfoque psicosocial en todos los escenarios de contacto y atención a la población víctima, desde el 2017 a la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido apoyando de manera directa a las entidades territoriales [Secretarías de Salud], EAPB e IPS, logrando

consolidar estrategias de fortalecimiento en donde se abordan las siguientes áreas temáticas: (i) análisis del contexto nacional y territorial del conflicto armado<sup>202</sup>, (ii) comprensión de las premisas del enfoque psicosocial y su aplicación en el sector salud, (iii) comprensión de los conceptos de daño psicosocial y afectación en salud física y mental en personas víctimas del conflicto armado, (iv) desarrollo de habilidades para la incorporación del enfoque psicosocial en la atención en salud y (v) estrategias de cuidado emocional para funcionarios que orientan y atienden personas víctimas.

En una primera etapa, dicho proceso logró la participación de 146 profesionales de salud [asistencial y administrativo] de las secretarías de salud, EPS e IPS en los departamentos de Nariño, Antioquia y Chocó. A partir de la experiencia territorial, el sector salud innovó sus estrategias de fortalecimiento a profesionales a través de replicadores del enfoque psicosocial en salud para cada uno de los actores del SGSSS en las cuales participaron 80 profesionales<sup>203</sup>. Actualmente, y con la experiencia adquirida, el Ministerio adelanta una alianza estratégica con el SENA para poner a disposición, de manera gratuita y accesible, cursos de formación continua en atención psicosocial y atención en salud con enfoque psicosocial [virtual y presencial] que permita fortalecer al talento humano que interviene de manera directa e indirecta en los procesos de reparación a víctimas.

**B. Balance Cuantitativo de la implementación del componente de atención psicosocial en 2017**

**iii) Consideraciones preliminares**

El Ministerio de Salud y Protección Social quiere destacar a la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional que en cada vigencia en que se implementó el componente psicosocial del PAPSIVI en los territorios hubo una cuidadosa definición de los rubros y adecuada ejecución de los recursos concedidos para la implementación de la medida de rehabilitación, así como para garantizar la calidad y continuidad al proceso, es decir, cubriendo los gastos asociados del andamiaje institucional que necesita la implementación. No en vano el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de las entidades territoriales que dispusieron recursos propios, superaron conjuntamente las metas de atención psicosocial programadas debido a la **priorización adecuada y efectiva de la población víctima**, tal y como se evidencia en la siguiente tabla:

*Tabla 7 Programación metas de atención psicosocial – número de personas*

AÑO	META PROGRAMADA	COBERTURA EFECTIVA
2013-2014	106.748	107.195

<sup>202</sup> Referido a historia, marco normativo y recursos comunitarios e institucionales.

<sup>203</sup> Proceso de fortalecimiento cuya duración promedio es de 40 horas presenciales.

AÑO	META PROGRAMADA	COBERTURA EFECTIVA
2015	65.062	76.746
2016	104.524	107.608
2017	122.923	139.552

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. SINERGIA

Debido a la estrecha relación que ha demostrado la cobertura y metas de atención en relación con la asignación presupuestal, se demuestra que el obstáculo atinente al **esfuerzo presupuestal** descrito por la Corte en el Auto 373 de 2016 no está en función de la destinación, ejecución, ni de la priorización de recursos por parte del Ministerio a la medida de rehabilitación, ni mucho menos en la falta de gestión y articulación para dinamizar la concurrencia entre la Nación y el territorio tal y como se señaló a profundidad en el Informe Anual de Gobierno a la Corte Constitucional del 2017.

#### iv) Resultados cuantitativos de la implementación de la medida de rehabilitación psicosocial en 2017 por parte de PAPSIVI y la ERE-G

Para la vigencia 2017, se logró la atención de 167.835 personas únicas de las cuales 139.552 recibieron atención psicosocial a través del componente psicosocial del PAPSIVI y 28.283 a través de la ERE-G. Esto quiere decir que, desde 2012 hasta 31 de diciembre de 2017, 580.664 víctimas han recibido la medida de rehabilitación emocional, así:

Tabla 8 Personas Únicas Atendidas Ley 1448 de 2011

	2012	2013	2014	SUBTOT AL PND	2015	2016	2017	SUBTOT AL PND	SUBTOT AL CONPES
<b>MINSALUD</b>	-	-	107.195	<b>107.195</b>	76.746	107.608	139.552	<b>323.906</b>	<b>431.101</b>
<b>UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS</b>	565	24.789	31.835	<b>57.189</b>	34.091	30.000	28.283**	<b>92.374</b>	<b>149.563</b>
<b>TOTAL</b>	<b>565</b>	<b>24.789</b>	<b>139.030</b>	<b>164.384</b>	<b>110.837*</b>	<b>137.608</b>	<b>167.835</b>	<b>416.280</b>	<b>580.664</b>

\*Información actualizada de acuerdo con la metodología de medición de la ficha técnica del indicador del PND (personas únicas con atención psicosocial PAPSIVI o ERE-G) \*\* Información actualizada por la Unidad para las Víctimas con corte a mayo de 2018 - El número de víctimas atendidas por la Unidad para las Víctimas en 2017 corresponde a 30.000. Sin embargo, se identifica que 1.717 de ellas fueron atendidas tanto por el PAPSIVI como por la ERE-G, razón por la que, en el aplicativo SINERGIA, se reportan como víctimas atendidas por la Unidad para las Víctimas 28.283, en atención con la metodología de medición establecida en ficha técnica del indicador [personas **únicas** atendidas a través de la ERE-G y PAPSIVI].

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Oficina de Promoción Social - corte a diciembre de 2017

**v) Resultados de la atención psicosocial en el marco del PAPSIVI para la vigencia 2017**

Efectuadas las anteriores consideraciones, a continuación, presentamos los resultados de atención durante la vigencia 2017 que contó con un esfuerzo presupuestal conjunto de más de 38 mil millones de pesos, de acuerdo con lo evidenciado en la siguiente tabla:

*Tabla 9 Asignación y concurrencia presupuestal PAPSIVI para la vigencia 2017*

AÑO	MINSALUD	MINSALUD	CONCURRENCIA	TOTAL INVERTIDO PARA LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL PAPSIVI EN 2017
	PROYECTO DE INVERSIÓN	ECAT FOSYGA (HOY ADRES)	ENTIDADES TERRITORIALES	
	CORRESPONDE AL 16% DEL TOTAL	Corresponde al 70% del total	Correspondiente al 14% del total	
2017	\$ 7.421.534.118,00 <sup>204</sup>	\$ 15.755.000.000,00 <sup>205</sup>	\$ 15.214.772.231,00	\$ 38.391.306.349,00

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Oficina de Promoción Social

*Tabla 10 Personas Únicas Atendidas Por PAPSIVI*

DEPARTAMENTO	2013 - 2014	2015	2016	2017
Antioquia	12.912	11.811	8.455	10,890
Arauca	2.079	2.342	3.541	3935
Atlántico	6.954	5.162	4.84	4284
Bogotá D.C.	588	-	350	1574
Bolívar	6.113	7.263	11.009	17196
Boyacá	-	-	690	1470
Caquetá	567	513	3.141	5653
Casanare	1.396	766	667	752
Cauca	3.409	3.652	4.214	8176
Cesar	5.494	-	2.154	5191
Choco	3.869	3.342	3.27	1756
Córdoba	10.564	8.716	8.735	11080
Cundinamarca	2.184	2.152	2.667	2969
Guainía	-	-	-	462
Guaviare	1.235	1.437	684	943
Huila	3.028	1.85	2.088	2675
La Guajira	9.658	5.249	4.078	3786
Magdalena	5.036	4.801	5.901	8865

<sup>204</sup> Se relaciona el presupuesto asignado directamente a la atención psicosocial [Convenios nacionales y actos administrativos de transferencia de recursos a las entidades territoriales].

<sup>205</sup> Ibidem.



DEPARTAMENTO	2013 - 2014	2015	2016	2017
Meta	5.875	2.997	4.307	4946
Nariño	8.409	10.347	11.682	13399
Norte de Santander	2.028	2.317	3.457	2731
Putumayo	1.714	1.877	1.713	2664
Quindío	-	-	-	262
Risaralda	584	-	1	-
Santander	6.13	2.464	2.461	2833
Sucre	1.458	225	1.584	2840
Tolima	1.922	-	1.404	1828
Valle del Cauca	3.761	11.899	14.515	16155
Vaupés	-	-	-	237
Sin información	228	-	-	-
<b>Total anual</b>	<b>107,195</b>	<b>91,182</b>	<b>107,608</b>	<b>139,552</b>
<b>a la fecha</b>	<b>445,537</b>			

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Oficina de Promoción Social

Tabla 11 Número de Personas Víctimas por Modalidad – Atención Psicosocial PAPSIVI 2017

DEPARTAMENTO	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	GRUPAL	SENTENCIAS	TOTAL GENERAL
Antioquia	1,788	5,227	3,812	63	-	10,890
Arauca	664	2,434	837	-	-	3,935
Atlántico	967	2,137	560	1	619	4,284
Bogotá D.C.	370	1,105	99	-	-	1,574
Bolívar	3,881	7,630	1,416	2,151	2,118	17,196
Boyacá	241	635	594	-	-	1,470
Caquetá	319	1,134	1,121	3,079	-	5,653
Casanare	187	375	190	0	0	752
Cauca	1,267	5,013	1,895	1	-	8,176
Cesar	823	2,431	1,916	21	-	5,191
Chocó	410	1,117	223	6	-	1,756
Córdoba	800	4,294	5,940	46	-	11,080
Cundinamarca	288	2,137	544	-	-	2,969
Guainía	17	312	133	-	-	462
Guaviare	139	700	104	-	-	943
Huila	336	1,919	419	1	-	2,675
La guajira	653	2,270	863	-	-	3,786
Magdalena	189	5,366	3,305	5	-	8,865
Meta	299	2,384	636	1,627	-	4,946
Nariño	699	10,309	2,391	-	-	13,399
Norte de Santander	359	1,612	759	1	-	2,731
Putumayo	330	1,884	450	-	-	2,664
Quindío	53	209	0	0	0	262
Santander	534	1,732	567	-	-	2,833

DEPARTAMENTO	INDIVIDUA L	FAMILIA R	COMUNITARI O	GRUPA L	SENTENCIA S	TOTAL GENERAL
Sucre	215	1,061	592		972	2,840
Tolima	299	1,121	408	-	-	1,828
Valle del Cauca	1,052	12,401	2,699	3	-	16,155
Vaupés	9	78	150	-	-	237
<b>Total general</b>	<b>17,188</b>	<b>79,027</b>	<b>32,623</b>	<b>7,005</b>	<b>3,709</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017

Tabla 12 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017 – grupo etario

GRUPO ETARIO	PERSONAS
00 a 4 años	718
05 a 9 años	9,271
10 a 12 años	11,437
13 a 17 años	19,655
18 a 24 años	16,658
25 a 44 años	37,089
45 a 59 años	21,613
60 o más años	13,431
Sin información (en blanco)	5,971 3,709
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017

Tabla 13 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017- pertenencia étnica

PERTENENCIA ÉTNICA	PERSONAS
AFROCOLOMBIANO-NEGRO	19,748
GITANO(ROM)	317
INDÍGENA	5,844
PALENQUERO	62
RAIZAL	406
NINGUNA	88,667
NO INFORMA	24,508
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017

Tabla 14 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017 – sexo

SEXO*	PERSONAS
HOMBRE	57,916
MUJER	81,617
INTERSEXUAL	19

SEXO*	PERSONAS
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017  
 . \*Sexo: características biológicas

*Tabla 15 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017 – orientación sexual*

ORIENTACIÓN SEXUAL**	PERSONAS
Heterosexual	132,863
Homosexual	308
Bisexual	41
No informa	6,340
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017  
 \*\*Orientación sexual: autoasignado

*Tabla 16 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017 – identidad de género*

IDENTIDAD DE GÉNERO**	PERSONAS
FEMENINO	81,104
MASCULINO	57,768
TRANS	29
NO INFORMA	651
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017  
 \*\*\* Identidad de género: Rol social autoasignado

*Tabla 17 Personas atendidas por componente psicosocial PAPSIVI vigencia 2017 – personas con discapacidad*

CON DISCAPACIDAD	PERSONAS
SI	1,780
NO	137,772
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte dic 2017

*Tabla 18 Personas atendidas PAPSIVI vigencia 2017 - variable hecho victimizante*

HECHO VICTIMIZANTES	PERSONAS ATENDIDAS
<b>DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>	<b>110,228</b>
ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	119
ACTO TERRORISTA / ATENTADOS / COMBATES / ENFRENTAMIENTOS / HOSTIGAMIENTOS	897
AMENAZA	3,082
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	361
DESAPARICIÓN FORZADA	1,159
HOMICIDIO	5,073
MINAS ANTIPERSONAL	46
PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	855
SECUESTRO	290
TORTURA	86
VINCULACIÓN DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON GRUPOS ARMADOS	39
SIN INFORMACIÓN	17,317
<b>Total general</b>	<b>139,552</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Corte Enero a diciembre de 2017

Tabla 19 Histórico de personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por PAPSIVI – componente atención psicosocial

DEPARTAMENTO	2013-2014	2015	2016	2017	TOTAL
ANTIOQUIA	7,111	7,376	7,146	8,542	30,175
ARAUCA	794	1,426	2,910	3,376	8,506
ATLANTICO	3,870	3,240	4,261	3,629	15,000
BOGOTA	97		284	1,180	1,561
BOLIVAR	3,903	5,075	9,889	12,978	31,845
BOYACA			531	919	1,450
CALDAS					0
CAQUETA	364	290	2,653	4,764	8,071
CASANARE	899	417	537	438	2,291
CAUCA	1,560	2,230	3,349	6,075	13,214
CESAR	1,894		1,772	4,280	7,946
CHOCO	1,816	1,949	2,790	1,378	7,933
CORDOBA	5,692	5,189	7,942	9,251	28,074
CUNDINAMARCA	1,597	1,423	2,375	2,517	7,912
GUAINIA				381	381
GUAVIARE	723	850	576	732	2,881
HUILA	1,571	1,394	1,804	2,073	6,842
LA GUAJIRA	4,575	3,239	3,338	2,985	14,137
MAGDALENA	2,880	3,036	4,836	6,661	17,413
META	2,760	1,932	3,720	4,000	12,412
NARIÑO	4,070	6,674	9,345	10,204	30,293
NORTE DE SANTANDER	357	1,240	2,828	2,255	6,680
PUTUMAYO	1,093	1,276	1,432	2,124	5,925
QUINDIO	-	-	-	198	198
RISARALDA	305	-	1	-	306

DEPARTAMENTO	2013-2014	2015	2016	2017	TOTAL
SANTANDER	2,810	1,462	2,097	2,456	8,825
SUCRE	758	150	1,444	2,260	4,612
TOLIMA	1,485		1,218	1,622	4,325
VALLE	1,258	7,159	11,893	12,858	33,168
VAUPES	-	-	-	92	92
SIN DEPARTAMENTO	2	1	-	-	3
<b>Total general</b>	<b>54,244</b>	<b>57,028</b>	<b>90,971</b>	<b>110,228</b>	<b>312,471</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Corte a diciembre de 2017

Tabla 20 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por PAPSIVI – componente atención psicosocial vigencia 2017 - variable género

DEPARTAMENTO	MASCULINO	FEMENINO	INTERSEXUAL	TOTAL GENERAL
ANTIOQUIA	3,148	5,393	1	8,542
ARAUCA	1,423	1,952	1	3,376
ATLANTICO	1,615	2,014	-	3,629
BOGOTÁ D.C	374	804	2	1,180
BOLIVAR	6,890	6,063	25	12,978
BOYACA	369	550	-	919
CAQUETA	2,619	1,732	413	4,764
CASANARE	159	279	-	438
CAUCA	2,506	3,569	-	6,075
CESAR	1,663	2,615	2	4,280
CHOCO	508	870	-	1,378
CORDOBA	3,863	5,387	1	9,251
CUNDINAMARCA	1,059	1,458	-	2,517
GUAINIA	190	191	-	381
GUAVIARE	299	433	-	732
HUILA	851	1,222	-	2,073
LA GUAJIRA	1,259	1,726	-	2,985
MAGDALENA	2,633	4,027	1	6,661
META	2,288	1,541	171	4,000
NARINO	4,375	5,827	2	10,204
NORTE DE SANTANDER	878	1,377	-	2,255
PUTUMAYO	875	1,249	-	2,124
QUINDIO	66	132	-	198
SANTANDER	997	1,458	1	2,456
SUCRE	931	1,328	1	2,260
TOLIMA	643	979	-	1,622
VALLE DEL CAUCA	5,268	7,588	2	12,858
VAUPES	36	56	-	92
<b>Total general</b>	<b>47,785</b>	<b>61,820</b>	<b>623</b>	<b>110,228</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Corte enero a diciembre de 2017



Tabla 21 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas PAPSIVI – componente atención psicosocial vigencia 2017 - variable grupos etarios

DEPARTAMENTO	00 A 4 AÑOS	05 A 9 AÑOS	10 A 12 AÑOS	13 A 17 AÑOS	18 A 24 AÑOS	25 A 44 AÑOS	45 A 59 AÑOS	60 O MÁS AÑOS	SIN INFORMACIÓN	TOTAL GENERAL
ANTIOQUIA	6	465	718	1,050	854	2,629	1,574	1,207	39	8,542
ARAUCA	12	246	341	573	432	884	324	199	365	3,376
ATLANTICO	20	259	357	643	506	1,016	495	248	85	3,629
BOGOTÁ D.C	14	71	83	168	103	345	214	120	62	1,180
BOLIVAR	106	1,362	1,663	2,565	1,211	2,868	1,556	1,235	412	12,978
BOYACA	21	62	69	102	86	240	133	70	136	919
CAQUETA	21	797	1,003	1,276	292	705	319	292	59	4,764
CASANARE	3	33	46	82	40	149	50	25	10	438
CAUCA	13	389	387	728	774	2,015	948	647	174	6,075
CESAR	14	144	188	454	527	1,545	805	521	82	4,280
CHOCO	15	117	125	166	124	422	188	104	117	1,378
CORDOBA	56	400	473	867	1,029	3,217	1,886	1,177	146	9,251
CUNDINAMARCA	2	227	216	439	292	724	343	265	9	2,517
GUAINIA	6	30	27	45	56	94	37	13	73	381
GUAVIARE		20	67	78	59	137	71	26	274	732
HUILA	9	154	206	328	262	592	292	177	53	2,073
LA GUAJIRA	16	202	245	431	352	1,000	475	223	41	2,985
MAGDALENA	29	226	322	573	616	2,158	1,262	799	676	6,661
META	1	412	495	1,149	433	710	366	220	214	4,000
NARINO	146	577	711	1,283	1,309	3,438	1,335	813	592	10,204
NORTE DE SANTANDER	26	138	193	328	269	680	315	166	140	2,255
PUTUMAYO	9	173	192	355	262	676	292	133	32	2,124
QUINDIO	12	11	14	28	15	48	37	30	3	198
SANTANDER		144	171	338	362	765	383	248	45	2,456
SUCRE	30	141	129	214	253	676	336	231	250	2,260
TOLIMA		113	137	261	234	427	263	187		1,622
VALLE DEL CAUCA	41	1,115	1,182	1,915	1,846	3,676	1,638	944	501	12,858
VAUPES				1	10	22	21	6	32	92
<b>Total general</b>	<b>628</b>	<b>8,028</b>	<b>9,760</b>	<b>16,440</b>	<b>12,608</b>	<b>31,858</b>	<b>15,958</b>	<b>10,326</b>	<b>4,622</b>	<b>110,228</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – corte enero a diciembre de 2017.

Tabla. 22 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas PAPSIVI – componente atención psicosocial vigencia 2017 - variable de pertenencia étnica

DEPARTAMENTO	AFROCOLOMBIANO	GITANO(ROM)	INDÍGENA	PALENQUERO	RAIZAL	NINGUNA	NO INFORMADA	Total general
ANTIOQUIA	1,470	26	147	1	313	6,126	459	8,542
ARAUCA	98	11	45			3,100	122	3,376
ATLANTICO	125	13	33			2,825	633	3,629
BOGOTÁ D.C	100	2	83			968	27	1,180
BOLIVAR	1,690	14	149	45		5,647	5,433	12,978
BOYACA	18	4	3			875	19	919
CAQUETA	10	15	61			3,139	1,539	4,764
CASANARE	2		1			264	171	438
CAUCA	1,574	15	847	1	5	3,125	508	6,075
CESAR	256	8	58			2,785	1,173	4,280
CHOCO	1,355		16	1	4		2	1,378
CORDOBA	103	55	672		1	5,775	2,645	9,251
CUNDINAMARCA	43	2	13			2,437	22	2,517
GUAINIA			381					381
GUAVIARE	49		73			425	185	732
HUILA	10	2	35			2,005	21	2,073
LA GUAJIRA	388	7	298			2,182	110	2,985
MAGDALENA	543	12	16		2	4,345	1,743	6,661
META	44	6	86	1		3,315	548	4,000
NARINO	2,551	34	626	2	1	5,751	1,239	10,204
NORTE DE SANTANDER	6	1	1			2,238	9	2,255
PUTUMAYO	117	1	281			1,391	334	2,124
QUINDIO	8					97	93	198
SANTANDER	13	4	9			2,213	217	2,456
SUCRE	2		13			2,040	205	2,260
TOLIMA	27	6	10			1,371	208	1,622
VALLE DEL CAUCA	5,176	11	307	2	20	6,100	1,242	12,858
VAUPES	2		80			9	1	92
<b>Total general</b>	<b>15,780</b>	<b>249</b>	<b>4,344</b>	<b>53</b>	<b>346</b>	<b>70,548</b>	<b>18,908</b>	<b>110,228</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Corte enero a diciembre de 2017

Tabla. 23 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas PAPSIVI – componente atención psicosocial vigencia 2017 - variable de discapacidad

DEPARTAMENTO	SI	NO	TOTAL GENERAL
Antioquia	147	8,395	8,542
Arauca	72	3,304	3,376
Atlántico	61	3,568	3,629
Bogotá D.C	23	1,157	1,180
Bolívar	125	12,853	12,978
Boyacá	10	909	919
Caquetá	26	4,738	4,764
Casanare	8	430	438
Cauca	64	6,011	6,075
Cesar	38	4,242	4,280
Chocó	13	1,365	1,378

DEPARTAMENTO	SI	NO	TOTAL GENERAL
Córdoba	64	9,187	9,251
Cundinamarca	29	2,488	2,517
Guainía	1	380	381
Guaviare	8	724	732
Huila	44	2,029	2,073
La Guajira	38	2,947	2,985
Magdalena	78	6,583	6,661
Meta	46	3,954	4,000
Nariño	90	10,114	10,204
Norte de Santander	12	2,243	2,255
Putumayo	30	2,094	2,124
Quindío	6	192	198
Santander	43	2,413	2,456
Sucre	43	2,217	2,260
Tolima	37	1,585	1,622
Valle del Cauca	193	12,665	12,858
Vaupés	1	91	92
<b>Total general</b>	<b>1,350</b>	<b>108,878</b>	<b>110,228</b>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Corte enero a diciembre de 2017.

**vi) Resultados de la atención psicosocial en el marco de la ERE-G para la vigencia 2017<sup>206</sup>**

Tabla. 24 Histórico de personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por la EREG discriminada por año y departamento

DEPARTAMENTO	2012 a 2014	2015	2016	2017	Total
Amazonas	73	10	2	0	87
Antioquia	8595	6011	5286	2636	22670
Arauca	1594	564	738	314	3254
Atlántico	1677	1002	1109	544	4334
Bogotá D.C.	826	567	566	514	2510
Bolívar	2205	1881	1286	908	6284
Boyacá	1463	691	360	275	2791
Caldas	1972	790	400	352	3514
Caquetá	1321	1207	431	1249	5756
Casanare	761	247	672	470	2153
Cauca	2423	2425	1581	1519	9569
Cesar	2274	1195	834	1645	5948
Chocó	1482	774	1116	1578	5407
Córdoba	1782	2577	890	706	5955
Cundinamarca	1280	521	542	52	2415
Guainía	56	33	5	393	487
Guaviare	189	239	405	354	2099
Huila	719	589	444	891	2653

<sup>206</sup> Para ver Personas atendidas EREG Vigencia 2017 - Variable Hecho Victimizante, remitirse al anexo No. 5 del presente capítulo.

DEPARTAMENTO	2012 a 2014	2015	2016	2017	Total
La Guajira	202	285	1131	1113	2732
Magdalena	1880	1201	1317	2096	6494
Meta	3405	660	1101	2306	8413
Nariño	2604	1701	1637	1785	9196
Norte de Santander	2274	661	1285	1603	5826
Putumayo	1991	1124	1058	1413	7664
Quindío	939	417	442	108	1913
Risaralda	1261	578	205	613	2680
Santander	2996	744	1336	1021	6098
Sucre	1877	1360	1087	813	5138
Tolima	1773	695	815	1127	4413
Valle del Cauca	4991	3193	1825	1393	11865
Vaupés	132	0	0	1	133
Vichada	131	146	56	5	338
Exterior	1	0	0	1	2
Sin información	40	3	38	202	283
<b>Total</b>	<b>57189</b>	<b>34091</b>	<b>30000</b>	<b>30000</b>	<b>161.074</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte a diciembre de 2017

Tabla 25 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por la EREG discriminadas por género. 2017

DEPARTAMENTO	HOMBRE	MUJER	Total
Antioquia	364	913	1277
Arauca	38	105	143
Atlántico	162	328	490
Bogotá D.C.	202	231	433
Bolívar	207	241	448
Boyacá	76	128	204
Caldas	31	92	123
Caquetá	248	402	650
Casanare	44	131	175
Cauca	399	754	1153
Cesar	106	291	397
Chocó	436	595	1031
Córdoba	154	244	398
Cundinamarca	11	19	30
Guainía	151	224	375
Guaviare	119	161	280
Huila	210	399	609
La Guajira	160	299	459
Magdalena	144	452	596
Meta	615	935	1550
Nariño	314	713	1027
Norte de Santander	170	435	605
Putumayo	319	654	973
Quindío	13	49	62
Risaralda	155	240	395

DEPARTAMENTO	HOMBRE	MUJER	Total
Santander	205	470	675
Sucre	65	133	198
Tolima	234	402	636
Valle del Cauca	312	600	912
Vaupés	0	1	1
Vichada	1	1	2
Exterior	0	1	1
<b>Total</b>	<b>5665</b>	<b>10643</b>	<b>16.308</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte de enero a diciembre de 2017

Tabla. 26 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por EREG –vigencia 2017 - variable grupos etario

DEPARTAMENTO	5 A 12 AÑOS	13 A 17 AÑOS	18 A 28 AÑOS	29 A 59 AÑOS	60 A 69 AÑOS	70 A 79 AÑOS	80 A 89 AÑOS	90 A 99 AÑOS	SIN IDENTIFICAR	TOTAL
Antioquia	15	33	140	795	181	78	25	1	9	1277
Arauca	31	9	19	68	9	4	1	0	2	143
Atlántico	15	28	67	302	55	14	3	1	5	490
Bogotá D.C.	208	125	23	48	7	2	1	0	19	433
Bolívar	4	1	49	282	64	36	9	0	3	448
Boyacá	60	6	19	97	12	6	0	0	4	204
Caldas	1	12	14	62	20	6	1	0	7	123
Caquetá	11	27	112	380	74	33	9	0	4	650
Casanare	1	0	16	134	16	5	0	0	3	175
Cauca	9	37	218	718	106	41	8	2	14	1153
Cesar	4	4	48	250	54	34	2	0	1	397
Chocó	131	96	152	490	84	30	4	3	41	1031
Córdoba	0	4	22	250	65	35	8	1	13	398
C/marca	10	10	4	1	0	2	0	0	3	30
Guainía	1	0	84	243	27	17	0	2	1	375
Guaviare	2	38	69	143	19	7	1	0	1	280
Huila	38	2	52	450	46	14	1	0	6	609
La Guajira	44	19	55	254	53	23	5	0	6	459
Magdalena	12	48	80	361	64	23	5	0	3	596
Meta	45	89	205	960	159	62	14	0	16	1550
Nariño	26	6	150	680	100	47	7	0	11	1027
Norte de Santander	30	12	101	372	54	23	7	1	5	605
Putumayo	93	28	201	523	85	25	8	0	10	973
Quindío	2	11	7	29	10	2	0	0	1	62
Risaralda	5	72	70	183	48	10	5	0	2	395



DEPARTAMENTO	5 A 12 AÑOS	13 A 17 AÑOS	18 A 28 AÑOS	29 A 59 AÑOS	60 A 69 AÑOS	70 A 79 AÑOS	80 A 89 AÑOS	90 A 99 AÑOS	SIN IDENTIFICAR	TOTAL
Santander	3	4	86	483	63	19	4	0	13	675
Sucre	1	0	34	113	29	18	3	0	0	198
Tolima	61	74	69	306	69	47	5	0	5	636
Valle del Cauca	129	153	87	420	80	30	8	0	5	912
Vaupés	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Vichada	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Exterior	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>992</b>	<b>948</b>	<b>2254</b>	<b>9400</b>	<b>1653</b>	<b>693</b>	<b>144</b>	<b>11</b>	<b>213</b>	<b>16.308</b>

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte de enero a diciembre de 2017

Tabla 27 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por EREG –vigencia 2017 - variable pertenencia étnica.

DEPARTAMENTO	GITANORROM	INDÍGENA	NEGRO O AFROCOLOMBIANO	PALENQUERO	RAIZAL	NINGUNA	TOTAL
Antioquia	0	18	143	0	0	967	1128
Arauca	0	0	2	0	0	115	117
Atlántico	0	6	32	0	0	425	463
Bogotá D.C.	3	14	36	0	0	190	243
Bolívar	0	4	47	1	0	371	423
Boyacá	0	4	5	0	0	172	181
Caldas	0	21	4	0	0	75	100
Caquetá	0	14	3	0	0	401	418
Casanare	1	1	2	0	0	164	168
Cauca	4	253	98	0	6	669	1030
Cesar	3	10	11	0	0	364	388
Chocó	0	9	909	0	5	88	1011
Córdoba	0	17	40	0	0	253	310
Cundinamarca	0	1	1	0	0	13	15
Guainía	0	290	3	0	0	71	364
Guaviare	0	3	7	0	0	159	169
Huila	2	15	13	0	2	495	527
La Guajira	0	23	26	0	0	292	341
Magdalena	0	3	39	0	0	531	573
Meta	3	27	15	0	0	1108	1153
Nariño	9	40	121	0	0	749	919
Norte de Santander	1	1	2	0	1	519	524
Putumayo	0	69	21	0	0	560	650
Quindío	0	2	3	0	1	36	42
Risaralda	1	67	22	0	0	228	318
Santander	0	4	8	0	0	605	617
Sucre	0	14	10	0	0	143	167

DEPARTAMENTO	GITANO ROM	INDÍGENA	NEGRO O AFROCOLOMBIANO	PALENQUERO	RAIZAL	NINGUNA	TOTAL
Tolima	2	22	3	0	0	594	621
Valle del Cauca	0	21	194	0	0	347	562
Vaupés	0	1	0	0	0	0	1
Vichada	0	0	0	0	0	0	0
Exterior	0	0	0	0	0	1	1
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>974</b>	<b>1820</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>10705</b>	<b>13.544</b>

**Nota:** 2.764 víctimas no manifestaron pertenencia a algún grupo étnico y tampoco manifestaron la opción "ninguna". El registro administrativo no se puede modificar, por tanto, no se encuentran referenciados en la tabla

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte de Enero a diciembre de 2017

Tabla 28 Personas únicas víctimas de desplazamiento forzado atendidas por EREG –vigencia 2017 - variable discapacidad.

DEPARTAMENTO	NO	SI	TOTAL
Antioquia	981	81	1062
Arauca	113	4	117
Atlántico	461	16	477
Bogotá D.C.	158	2	160
Bolívar	406	15	421
Boyacá	158	15	173
Caldas	80	2	82
Caquetá	596	24	620
Casanare	145	18	163
Cauca	966	35	1001
Cesar	349	32	381
Chocó	952	16	968
Córdoba	256	14	270
Cundinamarca	14	1	15
Guainía	296	5	301
Guaviare	261	7	268
Huila	489	29	518
La Guajira	294	14	308
Magdalena	551	33	584
Meta	1350	57	1407
Nariño	824	34	858
Norte de Santander	513	26	539
Putumayo	825	30	855
Quindío	15	3	18
Risaralda	245	15	260
Santander	575	32	607
Sucre	145	18	163
Tolima	607	19	626

DEPARTAMENTO	NO	SI	TOTAL
Valle del Cauca	685	24	709
Vaupés	0	0	0
Vichada	0	0	0
Exterior	1	0	1
<b>Total</b>	<b>13311</b>	<b>621</b>	<b>13.932</b>

**Nota:** En el registro administrativo de 2.376 víctimas no cuenta con información en la pregunta de discapacidad. El registro administrativo no se puede modificar, por tanto, no se encuentran referenciados en la tabla.

Fuente: Unidad para las Víctimas – Corte de Enero a diciembre de 2017

#### 4.2.2 Sobre la continuidad de la implementación de la medida de rehabilitación

De acuerdo con los aciertos obtenidos en la medida de rehabilitación y teniendo claridad sobre la autonomía judicial, el Gobierno Nacional se permitirá subrayar a la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional, aquellos aspectos sobre los cuales se debe prestar atención, pues corresponden al modo a través de cual la medida de rehabilitación y, en específico, el PAPSIVI debe encarar los retos y los obstáculos a partir de lo ya construido.

- Se deben seguir fortaleciendo los lineamientos técnicos que forjan las dimensiones técnicas y operativas de la medida de rehabilitación física, mental y psicosocial en el marco del PAPSIVI. Para ello, es indispensable contar con equipos técnicos cualificados quienes, además, brinden asistencias técnicas a los territorios para su debida implementación. En este mismo sentido, debe continuar la formación y el cuidado emocional de los profesionales a partir de lo dispuesto en la Resolución 1166 de 2018<sup>207</sup>.
- La medida de rehabilitación en salud física, mental y psicosocial requiere seguir armonizándose con las demás medidas de reparación, específicamente, con la medida de restitución. Resulta necesario que las entidades involucradas en estas medidas continúen diseñando mecanismos de articulación estratégica, técnica y operativa para el seguimiento post-fallo.
- Es imperativo que los tres niveles de gobierno apoyen la adopción y la implementación del Protocolo conforme a la progresividad fijada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que, en todos los niveles de gobierno, se continúe asumiendo el compromiso institucional y amplié el esfuerzo presupuestal para implementar la medida de rehabilitación psicosocial en los territorios, específicamente, en beneficio de las víctimas del conflicto armado ubicadas en zonas rurales dispersas e, inclusive, de aquellos territorios que no alcanzaron a ser priorizados a través del esfuerzo del Gobierno Nacional 2014-2018.

<sup>207</sup> Anexo No. 4 del presente capítulo.

A su vez, se requiere avanzar en la consolidación de la articulación operativa de los dos componentes del PAPSIVI en todo el territorio en función de la gradualidad y progresividad en que se implementa el Protocolo de Atención en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado.

- Se requiere continuar con el fortalecimiento de los esquemas de seguimiento a la implementación y a la atención física, mental y psicosocial brindada a través de PAPSIVI, lo cual podría acarrear un esfuerzo técnico y presupuestal para la evaluación del Programa.
- Es preciso fortalecer los esquemas de divulgación de la medida de rehabilitación en favor de las víctimas. Frente a la rehabilitación física y mental es necesario ampliar la participación de las víctimas en el SGSSS<sup>208</sup>, donde las personas naturales y jurídicas participan a nivel ciudadano, comunitario, social e institucional, con el fin de ejercer sus derechos y deberes en salud, gestionar planes y programas, planificar, evaluar y dirigir su propio desarrollo en salud. Respecto de la atención psicosocial, se requiere tomar aprendizajes sobre la divulgación a través de los espacios de participación y de las víctimas para seguir canalizando la atención.
- El Gobierno Nacional requiere fortalecer el rol de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las funciones de inspección, vigilancia y control en la medida de rehabilitación en salud física y mental y su acompañamiento a las víctimas en el ejercicio de sus derechos.

### 4.3 EVALUACIÓN DE AVANCE

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE AVANCE
<b>POSIBLE RETROCESO</b>	1. Esta Sala Especial advierte con preocupación la posible configuración de un retroceso en la materia, teniendo en cuenta la disminución de las metas y del presupuesto destinado para ese programa, no obstante, tratarse de una herramienta para la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas del desplazamiento forzado, uno de los pilares de la reparación de carácter integral y transformador a la que se ha comprometido el Gobierno Nacional.	<b>MEDIO</b>
<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>
	1. Vigésimo séptimo.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta	<b>EN DESARROLLO</b>

<sup>208</sup> Artículos 2.10.1.1.1. del Decreto Único 780 de 2016.

<b>EVALUACIÓN</b>			
	<p>Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Ministro de Salud y Protección Social, la adopción de medidas que permitan la disponibilidad efectiva del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) para las víctimas del desplazamiento forzado, en cumplimiento de los presupuestos de una reparación transformadora y su ampliación progresiva a aquellas que aún no han accedido al mismo, para lo cual deberá presentarse un cronograma de trabajo de acuerdo con los presupuestos señalados en la parte motiva de este pronunciamiento. A su vez, esta Corporación requerirá un informe detallado por entidades territoriales del orden departamental respecto del número de víctimas atendidas hasta 2015 y las que se proyecta atender en 2016 a través del programa señalado y la consecuente asignación presupuestal. Este informe y cronograma deberán entregarse a la Sala Especial de Seguimiento en un (1) mes, contado después de notificado el presente auto, en medio físico y magnético.</p>		
	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>AVANCE</b>	<b>UMBRAL</b>
<b>UMBRAL</b>	Número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a dicha atención / número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa	54.8%	70.08%



# Derecho a la justicia



## CAPÍTULO V. COMPONENTE DE JUSTICIA

### 1. DERECHO A LA JUSTICIA

#### 1.1 MEDICIONES IGED

##### 1.1.1 Proceso de medición IGED

Dando continuidad a la aplicación de la metodología propuesta en el alcance a la respuesta a la Corte Constitucional a la orden primera del Auto 373 de 2016, en la cual se expuso que la justicia transicional impone la necesidad de buscar mecanismos de aplicación de justicia que no necesariamente estén volcados a investigar cada caso individual y a incluir a cada una de las víctimas dentro de los procesos; la masividad de los hechos y la necesidad de buscar celeridad en los procesos, requiere poner la mirada en unidades de análisis más amplias que las víctimas y los hechos individuales. Por tanto, es necesario realizar un seguimiento a los avances en el marco de este derecho. Este primer seguimiento se realizó en el informe anual de Seguimiento a la Política Pública a la Corte Constitucional para la Vigencia 2016, sirviendo de línea de base para el seguimiento y evaluación del indicador.

Así las cosas, conviene recordar en que consiste la mencionada metodología de evaluación. En primer lugar, se constituyó una unidad de análisis compuesta por conjuntos de víctimas y eventos<sup>209</sup> que estén relacionados temporal y espacialmente, procurando con ello, realizar la identificación de patrones de macrocriminalidad, e indagar por la presencia de investigaciones judiciales en el marco de estas unidades objeto de análisis.

En el marco del presente informe, estas unidades de análisis serán denominadas conglomerados de desplazamiento forzado, y tal como se manifestó a la Corte al momento de presentar esta propuesta, las mismas no pretenden ser las unidades sobre las cuales la rama realice sus procesos investigativos y de administración de justicia; solo constituyen una aproximación a la evaluación del goce efectivo del derecho, que dadas las particularidades del entorno en el que se desarrollan, investigan y juzgan las acciones objeto del presente informe, merecen un tratamiento diferenciado. La conformación de estos conglomerados de desplazamiento forzado obedece a la estructura estadística presentada más adelante, y que como se mencionó responde a la continuidad metodológica desde el informe de Gobierno presentado para la vigencia 2016.

---

<sup>209</sup> Se entiende por un evento la afectación de una persona, en un municipio y en un día específico por un hecho victimizante.

### 1.1.1.1 Descripción de los universos

Para la determinación de los conglomerados de desplazamiento forzado, se tomó como referencia los hechos reconocidos en el Registro Único de Víctimas con corte al corte 31 de diciembre de 2017, ocurridos a partir del 01 de enero de 1985, en cumplimiento a lo contemplado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

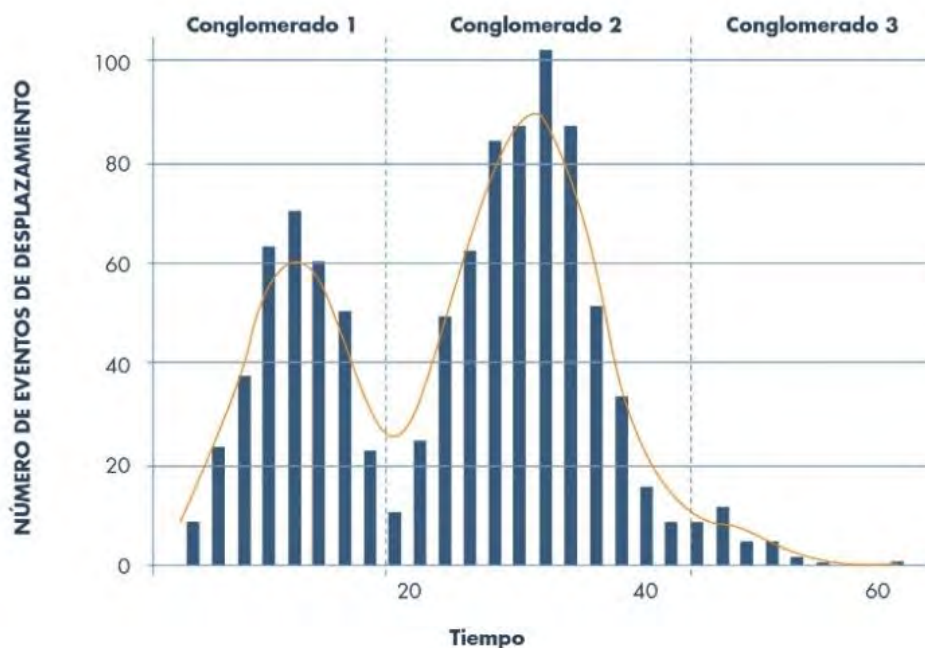
La metodología procura que para cada municipio se establezcan intervalos de tiempo que definen los conglomerados, partiendo de unas características deseables para los mismos, entre ellas que:

- Los conglomerados deben agrupar la mayor cantidad de eventos que estén cercanos en el tiempo.
- Los intervalos de tiempo que definirán un conglomerado no deben ser fijos, este debe depender de la distribución de los eventos de cada municipio.
- El número de conglomerados dentro de cada municipio debe ser endógeno, es decir que no debe ser seleccionado arbitrariamente por quien realice el cálculo, sino por la misma metodología sin injerencia externa. Eso supone una restricción con respecto a las metodologías que usualmente se utilizan en el análisis estadístico para la construcción de conglomerados.

A partir de este espectro, y considerando la cobertura institucional de la rama, se tomó como unidad de desagregación territorial el orden municipal, y a través de la metodología estadística denominada Kernel Density Estimation se estima la densidad de los eventos ocurridos en cada uno de los municipios y se segmenta el intervalo en los momentos de mínima densidad, obteniendo grupos de eventos de desplazamiento cercanos en el tiempo, donde la duración del periodo considerado en cada grupo dependerá de la distribución de los desplazamientos en cada municipio. El siguiente gráfico ilustra, a partir de datos ficticios, cómo se construyen los conglomerados con la metodología descrita.



Gráfica. 1 Construcción de conglomerados a través del Kernel Density Estimate



Con el fin de disminuir sesgos de análisis producto de la identificación de fechas de ocurrencia de desplazamiento forzados inconsistentes en el registro, o la consideración de hechos aislados, se filtraron los conglomerados conformados que contaron con menos de 5 personas.

Es así, como de la aplicación de esta metodología estadística, para la vigencia del presente informe, se conformaron 404.563 conglomerados de desplazamiento forzados que cumplen las condiciones previamente descritas. En promedio los conglomerados establecidos abarcan una ventana de tiempo promedio de 13 días. El avance en los procesos de investigación se realizará en función de este universo de unidades de estudio.

La siguiente tabla resume la distribución de estos conglomerados según la fecha de inicio del conglomerado y según su tiempo de duración:

Tabla 1 Distribución de estos conglomerados según la fecha de inicio del conglomerado

PERIODO DE INICIO DE LOS EVENTOS	NÚMERO DE CONGLOMERADOS	TIEMPO PROMEDIO
1985-1989	8.100	112
1990-1994	156.57	39
1995-1999	43.311	17

2000-2004	118.572	9
2005-2009	120.288	9
2010-2014	74.820	10
2015-2017	23.815	11

Es de aclarar, que, si bien la estructura metodológica se siguió en el estricto orden que la implementada para la vigencia 2016, los procesos de depuración y actualización del RUV pueden hacer que la conformación y número de conglomerados para el 2017 varíe en función de lo reportado en el informe anual de la vigencia anterior, dado el proceso de conformación por densidad de conglomerados.

Una vez constituido el universo sobre el cual se evaluó el avance en el goce efectivo del derecho a la justicia, a través de la información de investigaciones iniciadas por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado, con corte al 31 de diciembre de 2017, se estableció el número de conglomerados de desplazamiento forzado que coincidan territorial y temporalmente con al menos una investigación realizada por la Fiscalía General de la Nación.

Conviene aclarar entonces, el proceso de contraste usado desde el proceso de medición adelantado para la vigencia 2016, continuando en estricto orden metodológico en la medición objeto del presente informe. Así las cosas, se reitera que el hecho de que uno de los conglomerados de desplazamiento forzado establecidos coincida territorial y temporalmente con una investigación, no implica que todos los hechos que hacen parte de él estén siendo investigados. Sin embargo, medir la justicia de esta manera, permite identificar si las investigaciones están cubriendo el espacio y el tiempo en que ocurrieron hechos de desplazamiento forzado.

Al respecto de la información sobre investigaciones dispuesta por la Fiscalía General de la Nación, se realizó la siguiente depuración:

- Se toman todas aquellas investigaciones por hechos relacionados con el desplazamiento forzado.
- Se eliminaron los registros correspondientes a investigaciones cuyo inicio de los hechos es anterior a la finalización de los mismos.
- Aquellas investigaciones cuyos hechos abarcan más de 1 año se recortaron a una duración de un año exactamente.

Para el cálculo del indicador, se cruzan los registros de los conglomerados de eventos dentro de un municipio con las investigaciones que tuvieron lugar allí. Se calcula el porcentaje de estos conglomerados que se intersecan con al menos una investigación en el mismo municipio y en el período de tiempo. A continuación, se ilustran los casos cómo se pueden dar estas intersecciones para que el conglomerado de eventos se cuente como investigado.



Gráfica. 2 Descripción conglomerados



### 1.1.1.2 Descripción de las fuentes de información

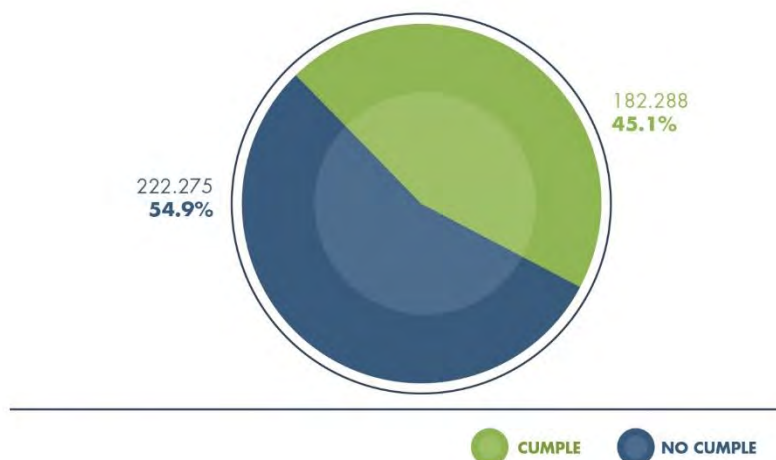
Para la construcción de los conglomerados de desplazamiento forzado, se utilizó el RUV con corte al corte 31 de diciembre de 2017. Para establecer el número de conglomerados de desplazamiento forzado que coinciden territorial y temporalmente con al menos una investigación, se utilizó una base de la Fiscalía General de la Nación que contiene las investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento forzado, con corte al 31 de diciembre de 2017.

### 1.1.2 Resultados de la medición

**Indicador:** Proporción de conglomerados de desplazamiento forzado en los cuales se ha iniciado el proceso de investigación de los hechos.

El indicador presentado mide, entonces, el porcentaje de conglomerados de desplazados forzado que coincide territorial y temporalmente con hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado. La gráfica siguiente, presenta los resultados obtenidos.

Gráfica. 3 Conglomerados de desplazamiento forzado con avance en el proceso de investigación



Así las cosas, de los 404.563 conglomerados de desplazamiento forzado constituidos a partir de la aplicación de la Metodología de Estimación de Densidad de Kernel para la presente vigencia, 182.288 presentan coincidencia en el periodo y municipio de ocurrencia con al menos una investigación por el delito de desplazamiento forzado realizado por la Fiscalía General de la Nación, lo cual establece un avance del 45.1% en la fase de investigación del proceso judicial, mostrando aun una brecha del 54.9% en virtud de los 222.275 conglomerados pendientes del inicio del proceso.

Respecto a los resultados de la vigencia 2016, se observa un aumento en la participación porcentual de conglomerados de desplazamiento forzado, que para el reporte anterior representaba el 38.39%<sup>210</sup> de los conglomerados conformados en su momento.

### 1.1.3 Análisis descriptivo territorial

A continuación, se presenta la desagregación territorial a nivel municipal de la implementación de la metodología. Así, los 404.563 conglomerados constituidos, se presentan en los 32 departamentos, en 1.106 entidades territoriales del orden local, incluyendo entre estos 1.085 municipios, la Isla de San Andres, y los 20 corregimientos departamentales.

A nivel departamental, los mayores avances porcentuales de la fase investigativa respecto a los conglomerados conformados, se presentan en Guaviare, con un avance del 66.0%, seguido del Distrito Capital, Cesar, Magdalena, y Arauca con el 63.1%, 61.1%, 58.5% y 57,8% respectivamente, destacándose entre ellos los resultados de los dos departamentos de la costa Atlántica que presentan un

<sup>210</sup> Cabe resaltar que para la medición de la vigencia previa el universo de conglomerados de desplazamiento forzado correspondía a 467.547, donde el 38.39% estaba dado por 179.476 conglomerados con coincidencia en al menos una investigación.

número significativamente superior de conglomerados constituidos respecto a los otros departamentos mencionados, dado que presentan cada uno cerca de 20 mil conformaciones frente los otros tres departamentos destacados que no superan las 7 mil conformaciones.<sup>211</sup>

Contrastando frente a la medición anterior, en la punta de los departamentos con mayor cumplimiento se conservan las misma cinco entidades territoriales, destacando el caso de Guaviare que subió del segundo al primer lugar en la presente medición, desplazando al Distrito Capital.

En el otro extremo el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no presenta investigaciones por desplazamiento forzado que coincida temporal y territorialmente con los 10 conglomerados conformados. Se destacan también Amazonas con el 4,9%, Quindío con el 13,3%, Cauca con el 14.4 % y Guainía con 17% que completan los departamentos con los mayores rezagos en el cumplimiento del indicador, siendo notoriamente preocupante el caso de Cauca, dado que cuenta con un número de conglomerados muy superior respecto a los otros casos mencionados, siendo estos superior a los 20 mil.

Frente a la medición del año 2017, se mantienen los cuatros departamentos mayormente rezagados para esta medición intercambiando para este año Huila como departamento saliente siendo reemplazado por Guainía. Se resalta la continuidad de San Andres con una coincidencia nula entre conglomerados e investigaciones que se presentó también para la medición previa.

Ahora, si se considera el caso de los departamentos con mayor concentración de los conglomerados de desplazamiento forzado constituido, se presentan Antioquia con 71.356, cerca del 18% del total nacional, seguidos por Bolívar con el 28.016, Tolima con 22.321, Cauca con 21.905 y Magdalena con 21.286. De ellos se destaca el caso de Antioquia, que pese a su altísima concentración tiene un avance en investigaciones del 51,2%, cercano al cumplimiento nacional más de 11 puntos porcentuales por encima del promedio departamental, y Magdalena que con el 58.5% se constituye como uno de los departamentos con mayor avance porcentual, como se mencionó previamente, siendo este resultado 18 puntos porcentuales superior al promedio departamental. Contrasta, por el contrario, y como se mencionó previamente, con el rezago de Cauca, que pese a contar con cerca del 5.4% del total de conglomerados nacionales, muestra uno de los menores cumplimientos a nivel nacional para el indicador, que con el 14.4% se encuentra 26 puntos porcentuales por debajo del promedio departamental.

El siguiente histograma, muestra las frecuencias para cada uno de los intervalos propuestos, el cual presenta un promedio departamental del 40%, con una desviación estándar de 17,29 puntos porcentuales, mostrando una heterogeneidad en los resultados a este nivel territorial, donde el 65% de los departamentos se encuentran en 50% o más con representatividad en todos los intervalos hasta el

<sup>211</sup> 4.731 conformaciones para Guaviare, 1.082 para Bogotá D.C. y 6.802 para Arauca.

70% de cumplimiento, siendo el más representativo el situado entre el 40% y el 50% de cumplimiento.

Gráfica. 4 Histograma departamental - Avance en la investigación judicial por conglomerados de desplazamiento forzado



Analizando ahora, el contexto local,<sup>212</sup> se observan los mayores avances porcentuales en los municipios de Firavitoba, Sutamarchán, Sutatenza y Tota en Boyacá y Páramo en Santander, que pese a contar con solo un conglomerado conformado, el mismo coincide con una investigación de Fiscalía iniciada por el delito de desplazamiento forzado. Se destacan igualmente municipios como San Francisco, Argelia, San Carlos y El Santuario en Antioquia, y El Carmen del Atrato y Riosucio en Chocó con cumplimientos superiores al 90%, resaltando este último municipio con más de 1.800 conglomerados conformados.

En la medición del año 2016 Firavitoba y Tota se encontraban en la misma situación, incorporándose el grupo de cumplimientos totales Sutamarchán, Sutatenza y Páramo para la presente medición.

En contraste con los casos anteriores, para la presente edición se presenta 143 entidades territoriales del orden local en los cuales se identificó al menos un conglomerado de desplazamiento forzado, los cuales no coinciden con ninguna investigación iniciada por la Fiscalía por el delito de desplazamiento forzado, destacándose por la concentración de conglomerados identificados, los municipios de San Lorenzo en Nariño, Totoró en Cauca y Toro en Valle del Cauca con más 100 conglomerados conformados, la cual corresponde a una situación similar a la

<sup>212</sup> Incluyendo en esta categoría municipios, Isla de San Andres y corregimientos departamentales.

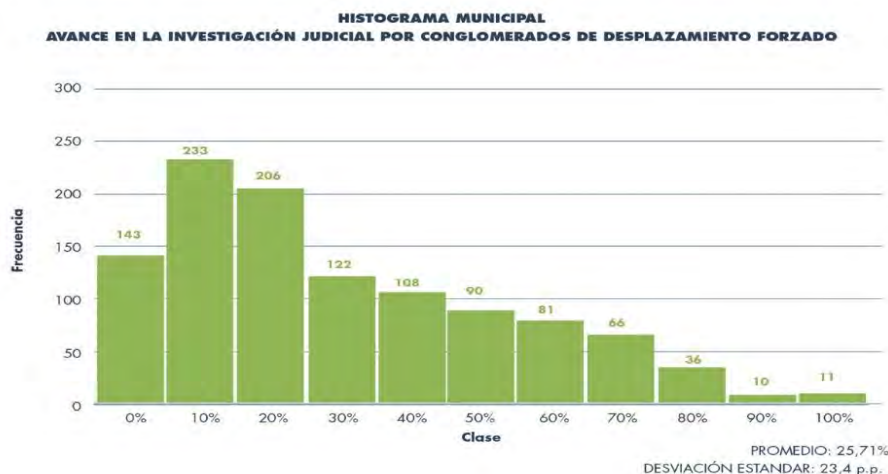
presentada en la medición del año anterior para la cual se encontraron 130 municipios en esta categoría.<sup>213</sup>

Si se tiene en cuenta los municipios de mayor concentración de conglomerados de desplazamiento forzado, encontramos a Turbo, Medellín y Apartadó en Antioquia, y Tierralta y Montería en Córdoba con 3.124, 2.960, 2.806, 2783 y 2.299 conglomerados respectivamente. De ellos, se destaca Turbo y Montería con un cumplimiento del 68.8% y 64.3% respectivamente, estando más de 39 puntos porcentuales por encima del promedio local, sin embargo, los municipios restantes tres tienen cumplimientos también superiores al 60%, siendo en todos los casos superior al cumplimiento nacional. Esta situación coincide en resultado con la evidencia en la medición previa, en la cual destacaron los mismos municipios por su avance en el número de investigaciones coincidentes con conglomerados de desplazamiento forzado.

A continuación, se presenta la gráfica de distribución de frecuencias de los resultados municipales de avance de la fase investigativa para los conglomerados de desplazamiento forzado identificados.

En esta gráfica se observa una alta prevalencia de resultados por debajo del 20% de avance, intervalo en el cual se encuentran el 53% de las entidades del orden local analizadas, no obstante, se evidencia también participación en los demás intervalos analizados, aunque su prevalencia es decreciente a medida que se acerca al 100% de cumplimiento. El promedio local del comportamiento del indicador es del 25,71%, con una desviación estándar de 23,4 puntos porcentuales muy cercano a la media evidenciada, indicando una alta heterogeneidad del comportamiento de estas entidades territoriales.

Gráfica. 5 Histograma municipal - Avance en la investigación judicial por conglomerados de desplazamiento forzado



<sup>213</sup> De las 143 entidades territoriales del orden local con cumplimiento nulo en el indicador para la presente vigencia, 127 corresponden a municipios, los restantes son corregimientos departamentales.



## 1.2 BALANCE DE POLÍTICA PÚBLICA

La revisión de la política pública de justicia frente a la masividad del delito de desplazamiento forzado ha demostrado que la persecución caso a caso es ineficaz frente al alto grado de impunidad y sus resultados inciertos respecto al derecho a la justicia que reclaman las víctimas; la adopción de las estrategias de priorización por medio de criterios, y la investigación y análisis en contexto, así como la identificación de patrones de macro criminalidad, unido a la superación del conflicto armado interno y los mecanismos de justicia transicional adoptados en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR constituyen la política pública en materia de justicia frente a las víctimas del conflicto armado.

En este contexto, en cuanto a las acciones que se desarrollan contra la impunidad en el delito de desplazamiento forzado, la Fiscalía General de la Nación General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho han orientado sus planes para aumentar la capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento forzado, y ampliar la capacidad de las víctimas frente al sistema de justicia concurren la justicia ordinaria y la justicia transicional.

A continuación, se muestran los avances y logros en esta materia durante 2017:

### 1.2.1 Avances del Estado colombiano en cuanto a su capacidad para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado

En primer lugar, se considera pertinente anotar que el Observatorio de Política Criminal -OPC del Ministerio de Justicia y del Derecho *“es una herramienta de política pública orientada a la generación de insumos para la toma informada de decisiones, para caracterizar las situaciones socialmente problemáticas que sean de su competencia, así como para establecer marcos conceptuales y metodológicos que la definan; para identificar y construir alternativas de prevención e intervención del crimen y la violencia; para definir los objetivos y las metas de la política, así como los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para su implementación y, finalmente, para poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación que valoren los efectos e impactos de la política criminal en sus diferentes fases, y lograr que sea retroalimentada y ajustada por el Consejo Superior de Política Criminal y demás instancias institucionales que reorienten y ajusten las acciones en la materia”*<sup>214</sup> (OPC, 2017, p. 8).

<sup>214</sup> OPC (2017) Crimen y política pública criminal: elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá.

El OPC es la instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal que entre otras funciones tiene la de construir metodologías rigurosas para evaluar distintas estrategias, programas, instituciones y mecanismos que constituyen la política criminal en Colombia. Por supuesto, para evaluar el alcance de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que compromete al sistema judicial en lo que atañe al componente justicia de la Ley 1448 de 2011.

En esa medida, esta sección se ocupa de un tema fundamental que aporta al proceso de observación sistemática que realiza la Corte Constitucional, en cuanto a la implementación de la Sentencia T-025 de 2004 y al cumplimiento de las órdenes proferidas en los autos de seguimiento.

### **1.2.1.1 Avances en la capacidad para investigar, enjuiciar y sancionar en torno al delito de desplazamiento**

El Auto 373 de 2016 "*Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011*", proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de Política Criminal, realizar un diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión -EPIG en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

En el marco de ese Auto, el Consejo Superior de Política Criminal, con el apoyo técnico del Observatorio de Política Criminal, elaboró en 2017 el segundo informe diagnóstico de la eficacia de la EPIG, que concluyó propositivamente lo siguiente, en relación con dos criterios de análisis y evaluación del presente informe anual, a saber:

#### **A. La investigación y el proceso judicial**

- Evaluar el impacto de las nuevas estrategias de investigación y juzgamiento, enfocado en las metas propuestas y en los desafíos que se presentan en la práctica, valorando la adopción de nuevas medidas o el rediseño de las herramientas disponibles, en observancia de los deberes mínimos de la debida diligencia en la investigación, juicio y sanción, e investigaciones conexas;
- Evidenciar los resultados en materia de investigación, en particular tendientes a disminuir los altos índices de impunidad en materia de desplazamiento;
- Plazos de resolución de los procesos judiciales.

## **B. La política criminal respecto del delito de desplazamiento forzado**

- Reportar avances en la formulación de una política criminal que sea continua y adopte un enfoque multidisciplinario; y
- Presentar los ajustes que se consideren necesarios, para evidenciar resultados significativos en la lucha contra la impunidad frente a este delito.

Considera, como hipótesis de trabajo, lo manifestado por la Corte Constitucional en cuanto a que *"la alta impunidad que aún persiste, y que, según lo ha identificado la Sala, se enmarca en una insuficiente capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento en el país, pese a los avances conseguidos, contribuyendo así de manera precaria a la realización de los derechos a la verdad y a la justicia. De tal manera que se presenta una discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, que se traduce en un bloqueo institucional, que hace necesaria la intervención del juez constitucional"*.

Se debe considerar que el nuevo sistema de investigación penal consta de dos herramientas complementarias: la política de priorización por medio de criterios, y la investigación y análisis en contexto. Ambas herramientas se incorporan formalmente en la Directiva 001 de 2012 de la Fiscalía General de la Nación General de la Nación y se establecen modificaciones y ajustes en la Directiva 002 de 2015.

## **C. Conclusiones del segundo informe diagnóstico de 2017**

El segundo informe identificó tres categorías de conclusiones (y de recomendaciones), en relación con los avances de la EPIG: i) mecanismos de seguimiento y evaluación de la EPIG; ii) tareas pendientes para una caracterización más profunda de la EPIG; y iii) en relación con el diagnóstico de la EPIG. En función de esas categorías, formuló un plan de trabajo concreto y consensuado con la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de incorporar mejoras significativas.

### **i) Mecanismos de evaluación y seguimiento a la EPIG**

- Avanzar en la construcción de una metodología de evaluación de eficacia cada vez más sofisticada en función de la precisión en el diagnóstico y la generación de recomendaciones. Este mecanismo de evaluación deberá ser cada vez más detallado y riguroso y con arreglo a criterios especializados y construidos en función de las necesidades de la estrategia que se evalúa. Esto supone, cuando menos: i) la sistematización de necesidades y vacíos en los procesos de medición de la estrategia a lo largo del tiempo; y ii) una revisión constante de experiencias de evaluación similares y de literatura especializada.
- Para efectos de la construcción de tal metodología, es necesario avanzar en la coordinación institucional en aras de la discusión y producción de este tipo de mecanismos. Es especialmente importante contar con la disponibilidad de información necesaria de parte de la Fiscalía General de la Nación General de la

Nación respecto a sus procesos internos. También con su apoyo y soporte técnico para la construcción de estos informes.

## **ii) Tareas pendientes para una caracterización más profunda de la EPIG**

- Sistematizar con mayor claridad la forma en que se gestiona y coordina la carga de trabajo referida al delito de desplazamiento forzado en la Fiscalía General de la Nación, en sus distintas dependencias a nivel nacional y en las seccionales asociadas. Al respecto, podemos caracterizar la urgencia de: i) caracterizar la carga de trabajo sobre desplazamiento forzado existente en la Dirección de DDHH (antigua Unidad de DDHH), donde también hay un número de casos importantes y resultados específicos por evaluar; ii) contar con información sobre la relación entre mecanismos de coordinación y centralización de la carga a nivel nacional, y, por otro, iii) gestionar de la carga en las seccionales involucradas.
- Para efectos de una comprensión más precisa de la forma en la que ha venido siendo implementada la EPIG en los últimos años, es crucial tener información que permita entender de manera más clara las implicaciones de la transición de la Unidad Nacional contra los delitos de desaparición forzada y desplazamiento forzado y el eje temático de desaparición y desplazamiento forzados. Si bien hay una serie de continuidades importantes, como se advierte en el apartado de caracterización y en el de diagnóstico, no hay información clara sobre los resultados y las dinámicas organizativas de estas dependencias para señalar avances y retrocesos. Algunos aspectos importantes para tener en cuenta pueden ser: i) la ausencia de claridad en la disminución de la carga de trabajo al interior del eje temático hace parte de la efectividad de la gestión o, por ejemplo, de otros factores como la redistribución y descentralización de dicha carga; ii) no hay indicadores ni menciones sobre aspectos clave del avance de procesos de capacitación de personal, por ejemplo, a través de la verificación de retos y necesidades en términos de la capacitación, contenidos y metodologías específicas ni resultados e indicadores de efectividad respecto a la socialización de los componentes fundamentales de la carga de trabajo de la UNDDF; y iii) los informes del periodo referido no reportan información presupuestaria para la gestión de la UNDDF. Es necesario avanzar en una caracterización más detallada de este aspecto.
- Es necesario, para el próximo informe, hacerle un seguimiento riguroso a la implementación y los resultados de la Directiva 002 de 2015 de la Fiscalía General de la Nación. La eficacia de esta política reformulada se podrá evaluar -al menos- desde los nuevos planes de priorización que se presenten para el próximo año, pues la Directiva 002 fue expedida el 28 de noviembre de 2015, por lo que los planes ya formulados no la contemplaron.
- De manera adicional, hace falta avanzar en una caracterización más detallada de la relación que tiene (o puede llegar a tener) la EPIG con los procesos de

investigación penal al interior de la Ley de Justicia y Paz y los procesos correspondientes a la justicia transicional en el marco del actual proceso de paz.

### **iii) Recomendaciones a la luz del diagnóstico de la EPIG**

- Señalamos que los mecanismos de medición de la superación de la impunidad podían estar entendiendo en términos de sentencias proferidas y que, frente a ello, este informe recomienda la necesidad de avanzar en mecanismos de medición de la impunidad (y de superación de la misma) mucho más sofisticados que tomen nota de las variables objetivas y subjetivas que determinan el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Esto incluye considerar los factores temporales y espaciales de la configuración del fenómeno, así como una revisión general de los elementos políticos, sociales, históricos, económicos y culturales previstos. Para ello puede ser importante ver las sugerencias halladas en el apartado que evalúa la coherencia de la EPIG con la naturaleza del fenómeno, en donde se señala la tensión encontrada entre el hecho de considerar el delito de desplazamiento forzado en Colombia como un proceso individualizable y el hecho de considerarlo como parte de un contexto específico de alta complejidad. Optar por uno de los dos caminos puede resultar bastante problemático para efectos de la construcción de contextos delictivos. Para avanzar en la construcción de estos mecanismos, este informe recomienda: i) la creación de un plan de trabajo para avanzar en la construcción de indicadores y mecanismos de medición de la impunidad en materia del delito de desplazamiento forzado; y ii) el desarrollo de ejercicios de caracterización y construcción de un concepto de impunidad frente a las implicaciones del delito de desplazamiento forzado acá sugeridas.
- El mayor reto a partir de la identificación de riesgos de incoherencias y fallas de coordinación de la actual EPIG tiene que ver con que se logre articular adecuadamente la estructura administrativa creada. En otras palabras, que todas las dependencias de la institución, independientemente de su nivel jerárquico, estén comprometidas con el cambio de perspectiva y de metodología de trabajo, estén adecuadamente entrenados en sus funcionarios para realizar los juicios de relevancia, impacto y dificultad que la estrategia de priorización exige, y que las instancias directivas y las dependencias locales se articulen y aseguren el flujo adecuado de información tanto horizontal como verticalmente y en doble vía.
- Es preocupante no contar con mecanismos suficientes para evaluar el cambio de UNDDF a eje temático DDF. Es posible que este cambio pueda suponer un retroceso en la forma en la que la Fiscalía General de la Nación venía haciendo frente a los objetivos de persecución, investigación y judicialización de los responsables del delito de desplazamiento forzado.
- Pero un juicio definitivo al respecto requiere una evaluación más profunda de la transformación que incluya una evaluación de impacto en los resultados e indicadores, que es imposible de hacer en este momento por el corto tiempo de



implementación que lleva el eje. Se recomienda que, de la mano de la Fiscalía General de la Nación, y con ocasión del segundo informe que se presentará a la Corte Constitucional en cumplimiento de la orden 22 del Auto 373 de 2016, se amplíe la evaluación de impacto y conveniencia de esta transformación.

- Si bien este informe señala un alto grado de coherencia con la investigación penal del fenómeno delictivo de desplazamiento forzado en materia del diseño de las herramientas metodológicas de priorización y construcción de contextos, es importante evaluar en los ejercicios futuros la forma en que esta se ha implementado y si efectivamente es coherente en estos términos. Es importante crear estrategias de seguimiento a la forma en que se producen contextos de investigación penal y la forma en que esto es avalado por distintas autoridades conectoras del tema (académicas, jurídicas, políticas, etc.)<sup>215</sup> (OPC, 2017A, 140 y ss.).

Con base en los hallazgos, las recomendaciones y el plan de acción consensuado en el segundo informe, el OPC tiene como objetivo del tercer informe, que se produce durante 2018, analizar y evaluar el estado de cumplimiento de las recomendaciones derivadas del segundo informe y el avance en la implementación del Plan de Trabajo planteado en el informe previo remitido a la Corte Constitucional. El propósito es identificar necesidades y recomendar ajustes que contribuyan al fortalecimiento de la EPIG.

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional insta al Consejo Superior de Política Criminal al desarrollo de informes anuales de diagnóstico de la estrategia de priorización, investigación y gestión de la Fiscalía General de la Nación General de la Nación, el tercer informe comprende una aproximación del Consejo Superior de Política Criminal al ejercicio ordenado por la Corte, y en esta medida se trata, sobre todo, de una recopilación de información y de reflexiones con respecto a la estrategia con base en las recomendaciones de carácter metodológico para los informes y de necesidades adicionales de información formulados en el reporte de 2017.

### **1.2.1.2 Avances de la Fiscalía General de la Nación General de la Nación en las principales estrategias y políticas de investigación aplicadas en relación con el fenómeno de desplazamiento forzado**

Es preciso indicar que la Fiscalía General de la Nación radicó en la Corte Constitucional los informes correspondientes a los años 2016<sup>216</sup> y 2017<sup>217</sup> mediante

<sup>215</sup> OPC (2017) Diagnóstico de eficacia de la nueva estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá.

<sup>216</sup> El informe presentado por la FGN correspondiente al año 2016 fue radicado en la Corte Constitucional el 26 de septiembre de dicho año.

<sup>217</sup> Este informe fue radicado por la FGN en la Corte Constitucional el 10 de octubre de 2017.

los cuales dio respuesta a la orden 21 del Auto 373 de 2016.<sup>218</sup> En los mismos se presentaron las principales estrategias y políticas de investigación de la Entidad aplicadas en relación con el fenómeno de desplazamiento forzado, además de los resultados cualitativos y cuantitativos que se han obtenido con su implementación en los últimos años, enfatizando en que dichas políticas y estrategias son la respuesta efectiva de la Fiscalía General de la Nación no solo a las carencias y falencias advertidas por la Corte Constitucional en el abordaje investigativo del fenómeno de desplazamiento forzado, sino que también evidencian el interés de la Entidad por desarrollar una investigación y una judicialización exitosas de este delito, y con ello garantizar los derechos de las víctimas, específicamente su derecho a la justicia.

En la presente sección se abordarán los siguientes temas: (i) principales estrategias de investigación de la Fiscalía General de la Nación en relación con el delito desplazamiento forzado; (ii) resultados y avances relevantes en materia de investigación del delito de desplazamiento forzado; y (iii) acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual (Anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015).

#### **A. Principales estrategias de investigación de la Fiscalía General de la Nación en relación con el delito desplazamiento forzado**

La Fiscalía General de la Nación en otras oportunidades ha señalado las principales estrategias puestas en marcha por la Entidad en relación con el delito de desplazamiento forzado. No obstante, por su relevancia, a continuación, se hace una breve reseña de las mismas y se exponen otras que no habían sido mencionadas en otros informes.

##### **i) Estrategia de priorización, investigación y gestión**

Tras evaluar la manera en la que se venían adelantando las investigaciones al interior de la Entidad, se advirtió que el paradigma con el que se trabajaba, centrado únicamente en la resolución del caso concreto y no en la consecución de objetivos investigativos más generales, daba resultados intermedios, a pesar del gran esfuerzo humano y financiero de la Fiscalía General de la Nación. Este esquema de investigación producía una serie de disfuncionalidades, de las cuales se precisan las siguientes: i) una misma organización delictiva o ciertas situaciones estaban siendo investigadas por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales; y ii) una misma conducta delictiva o un mismo supuesto fáctico estaba siendo investigado por distintas Fiscalías Generales de la Nación Delegadas con resultados opuestos.

<sup>218</sup> La orden en mención señala: "**Vigésimo primero. - SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Fiscal General de la Nación, la presentación de un informe anual a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas, respecto de los avances en la lucha contra la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado. El primer informe deberá ser allegado en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético".

Así las cosas, con fundamento en el artículo 250 superior, con el propósito de diseñar una política orientada a la efectividad de la investigación y judicialización, se creó un nuevo sistema de investigación penal y de gestión que permite la construcción de contextos bajo el escenario de la priorización. Con la puesta en marcha de la investigación en contexto se busca i) determinar la estructura de las organizaciones delictivas y establecer el grado de responsabilidad de sus integrantes y colaboradores; ii) perseguir efectivamente a los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender por la reparación; iii) dismantelar las organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios; y iv) en el caso de los delitos no cometidos por organizaciones delictivas, apunta a combatir patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales.

De otro lado, mediante la Directiva No. 001 de 2012, se adoptaron unos criterios de priorización subjetivos, objetivos y complementarios. Dichos criterios de priorización, entre otros fines, buscan i) focalizar la acción investigativa hacia la persecución de los delitos de mayor impacto social; ii) asociar casos y establecer patrones de conducta; iii) maximizar el empleo de la información que tienen las fiscalías delegadas; iv) la conformación de grupos especializados de fiscales que asuman la investigación de determinados casos; v) articular el esfuerzo investigativo; vi) adoptar medidas procesales que permitan construir el contexto de las situaciones y casos; y vii) estudiar de manera sistemática e interdisciplinaria el delito y los factores que alteran la convivencia social que interesan a la investigación penal.

En desarrollo de lo anterior, con el propósito de materializar las estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa, la Fiscalía General de la Nación a través de la Resolución No. 1811 de 2012, reglamentó el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, y creó la Secretaría Técnica para facilitar el cumplimiento de sus funciones, que, además de realizar el seguimiento a las decisiones del comité, diseñar las metodologías, procedimientos e instrumentos, y sistematiza la información que en materia de priorización se adelanta en la Entidad.

De otro lado, para enfrentar como institución los fenómenos criminales de alto impacto y complejidad, se adoptan planes que involucran de manera transversal a todas las dependencias. La Fiscalía General de la Nación ha implementado los planes de priorización como una herramienta de planificación estratégica a través de los cuales se concreta la política de priorización. Estos planes permiten a cada dependencia identificar problemas de investigación, definir objetivos estratégicos y proyectar actividades a corto, mediano y largo plazo.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> FGN (COLOMBIA) Caja de herramientas: Guía Práctica para la Priorización Cartilla 2: Priorización Intra e Interdependencias.

La Dirección de Políticas y Estrategia de la Fiscalía General de la Nación concretamente en cuanto al delito del desplazamiento ha realizado durante el último año un acompañamiento al proceso de diseño del plan de priorización de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Así los indicadores analíticos y las iniciativas de gestión de este plan de priorización apuntan a las i) conexidades, ii) el impulso a casos y iii) la descongestión de inventario. Además, este ejercicio de planificación estratégica ha permitido caracterizar la carga de trabajo a partir de aspectos como i) tipos de estructura armada, y ii) factores temporales y geográficos, procurando la actualización del inventario relacionado con el conflicto armado y los cruces de datos referentes a los casos ya confesados en Justicia y Paz.

En este punto es necesario señalar que, como parte de los objetivos estratégicos de la Entidad, se encuentra el fortalecimiento del análisis criminal con enfoque territorial,<sup>220</sup> mediante el cual específicamente se busca robustecer las capacidades investigativas y de análisis criminal en las regiones. Como parte de esta idea, la Delegada contra la Criminalidad Organizada y la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada están desarrollando la estrategia denominada "*iFiscalía General de la Nación por Chocó!*". Esta estrategia tiene como fin analizar información sobre los fenómenos criminales que afectan a ese departamento y, a partir de los resultados obtenidos, diseñar y ejecutar planes de apoyo a las investigaciones que la Fiscalía General de la Nación está adelantando por estos delitos.

La estrategia está compuesta de tres fases. La primera es la priorización de situaciones y casos con base en el análisis de la información. En ejecución de esta fase, dichas dependencias definieron que entre las situaciones a priorizar se encontraba el desplazamiento forzado. En esta situación priorizada, por medio de un enfoque de investigación en contexto, se analizaron 850 noticias criminales adelantadas por la Dirección Seccional de Chocó. Los resultados obtenidos con este análisis hicieron posible declarar la conexidad procesal de 13 radicados, en consideración a los actores armados que presuntamente ejecutaron las conductas delictivas. Actualmente, las dos dependencias arriba mencionadas están haciendo una caracterización de 75 casos relacionados con el ELN que ocurrieron entre 2015 y 2017, para avanzar en la imputación de estas conductas.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Este objetivo busca el fortalecimiento de la presencia institucional en municipios con mayor riesgo en el pos acuerdo, y de las capacidades investigativas y de análisis de las Seccionales de la FGN.

<sup>221</sup> Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión 2016-2017: Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente, p. 101-104.

## ii) Estrategias y acciones concretas desarrolladas por las distintas dependencias de la Fiscalía General de la Nación frente al delito de desplazamiento forzado durante el año 2017

### b. Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales

Esta dependencia ha implementado en relación con las investigaciones por el delito de desplazamiento forzado las siguientes estrategias/acciones:

- Conexión de investigaciones que comparten elementos materiales probatorios que guardan relación con la comisión de este delito, a efecto de realizar la imputación una vez se adelantan las capturas de los integrantes de las organizaciones criminales en las que se identifican el ELN y las FARC-EP.
- Documentación de los respectivos procesos “matriz” con entrevistas y/o declaraciones de desmovilizados, sometidos o capturados de los GAO residuales.
- Se han librado órdenes al personal de policía judicial adscrito a los despachos de la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales para dar impulso a las investigaciones que se surten por el delito de desplazamiento forzado.

### c. Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos

Las que se indican a continuación, son las estrategias adoptadas por esta dependencia para hacer frente al delito de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado.

#### ➤ Implementación de las medidas establecidas para la reestructuración de la Entidad (Decreto Ley 898 de 2017)

A partir de lo dispuesto por el Decreto Ley 898 de 2017<sup>222</sup> y la Resolución No. 02358 de 2017,<sup>223</sup> el eje temático de desaparición y desplazamiento forzados junto con los demás ejes que conformaban la Dirección de Fiscalía General de la Nación Nacionales se adscribieron a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los

<sup>222</sup> Decreto Ley 898 de 2017 por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.

<sup>223</sup> Resolución No. 02358 de 2017 por medio de la cual se distribuyen los cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, el Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzado -ETDDF.



Derechos Humanos. Esta ubicación de los ejes, bajo la coordinación de una sola dirección, permite adelantar las investigaciones a partir de estrategias que se apliquen de manera uniforme y trascendental a los patrones de macro-criminalidad identificados. De igual forma, contribuye a un mayor aprovechamiento de las herramientas propias de la investigación en contexto.

#### ➤ **Investigaciones en contexto**

En cumplimiento del Direccionamiento Estratégico 2016-2020 de la Fiscalía General de la Nación, la dirección en comento planteó como estrategia, en su plan de acción para el año 2018, realizar investigaciones en contexto en los casos de desplazamiento forzado que ocurren en el marco del conflicto armado. Con lo anterior se busca identificar casos que permitan asociar o 'conexar' investigaciones activas desde aspectos como el actor armado involucrado, factores geográficos y temporales presentes.

Para implementar esta medida se destacó a un grupo de profesionales en ciencias sociales con el objetivo de efectuar el análisis y la caracterización de la carga laboral de desplazamiento forzado por actor armado con el fin de construir situaciones que permitan agrupar o 'conexar' aproximadamente 1.000 investigaciones. Esta estrategia es importante porque, además, permite depurar la carga laboral, lo que facilita la toma de decisiones de archivos, inhibitorios o preclusiones en los casos que resulte pertinente.

#### ➤ **Cruce de información con la Dirección de Justicia Transicional**

La Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, en aplicación del artículo 19 del Decreto 3011 de 2013,<sup>224</sup> formuló una estrategia para adelantar la suspensión de investigaciones que cursan en la justicia permanente respecto de hechos confesados por postulados en el marco de la justicia transicional (Ley 975 de 2005), así como para obtener información relevante que permita avanzar y dar un impulso efectivo a las investigaciones. Su materialización se logra con un cruce de información de las bases de datos de las dos direcciones con el objetivo de identificar procesos en los que los postulados hayan aceptado su responsabilidad en la justicia transicional, pero que continúan activos en la justicia ordinaria.

#### **d. Dirección de Justicia Transicional**

La Dirección de Justicia Transicional, de acuerdo con lo establecido por el artículo 15 de la Ley 975 de 2005 (modificado por el artículo 10 de la Ley 1592 de 2012), adelanta las investigaciones desde una estrategia de aproximación al fenómeno criminal, para ello se han usado diversos mecanismos orientados a establecer la sistematicidad o articulación de los hechos.

---

<sup>224</sup> Decreto 3011 de 2013 por el cual se reglamentan las leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.

Entre las herramientas usadas se encuentran i) la identificación del contexto, ii) la implementación de una matriz de casos encaminada a verificar la existencia de elementos conexos o comunes y, también, iii) la focalización de los esfuerzos investigativos con el objetivo de develar la existencia de un patrón de macro-criminalidad en el accionar de los GAOML que tomaron parte activa del conflicto armado interno y que se relacionan con la comisión del delito de desplazamiento forzado.

En el ejercicio de esta estrategia, los grupos de investigación y documentación de hechos ubican, acopian, sistematizan y analizan la información disponible con el fin de establecer el patrón de macro criminalidad. Con posterioridad, los diferentes despachos realizan las imputaciones a las que haya lugar en los términos del artículo 18 de la Ley 975 de 2005, así lo han hecho frente a 325 postulados a la Ley 975 de 2005 por hechos constitutivos del delito de desplazamiento forzado.

En el marco de esta estrategia, la Dirección de Justicia Transicional ha conformado un grupo operativo élite de investigadores, bajo el liderazgo del Jefe de Policía Judicial de la Dirección, que trabaja de forma coordinada con los fiscales de los grupos de investigación y documentación de hechos. La implementación de este grupo tuvo su inicio en la gestión de apoyo a la Fiscalía General de la Nación 42 ante el Tribunal en el proceso de documentación de hechos atribuibles a Rodrigo Pérez Álzate, en su condición de ex comandante militar del Bloque Central Bolívar – BCB. Resulta importante precisar que muchos de los hechos objeto de documentación se relacionan con desplazamientos masivos en el sur del departamento de Bolívar.

Al establecer que poblaciones enteras fueron objeto de desarraigo o desplazamiento forzado a causa del accionar de los GAOML, lo que generó que sus habitantes crearan nuevos caseríos en lugares donde pudieron establecerse sin mayores riesgos para su integridad, entre el 24 de abril y el 4 de mayo del año en curso, el grupo élite se desplazó a los municipios de Río Viejo, Tiquisio y Norosí. En esta jornada fue posible atender a 1.310 personas.

De esta forma, la Dirección de Justicia Transicional ha implementado y continúa desarrollando herramientas que permitan que las investigaciones sean eficientes.

#### **e. Delegada para la Seguridad Ciudadana**

A continuación, se exponen algunas estrategias destacadas adoptadas por las direcciones seccionales de la Entidad en relación con la investigación del delito de desplazamiento forzado.

- Asociación de investigaciones que comparten circunstancias de tiempo, modo y lugar de acuerdo con el análisis de los hechos, el lugar de su ocurrencia, los autores del desplazamiento, la zona en donde operan y la identidad de las víctimas.

- Atención a las víctimas mediante citación con el fin de conocer de manera directa sus inquietudes y tomarles ampliación de la denuncia mediante declaración jurada.
- Inspección a libros de población ubicada en las distintas zonas de ocurrencia del fenómeno de desplazamiento forzado, lo cual permite identificar e individualizar presuntos responsables o realizar reconocimientos fotográficos de los mismos.
- Proyección de actos investigativos que dan impulso a las investigaciones, tales como la búsqueda selectiva en base de datos, interceptación de comunicaciones, seguimiento y vigilancia de personas.
- Focalización de casos por frente armado para identificar los máximos responsables de la estructura de la organización.
- Fortalecimiento del grupo de investigadores, asistentes de fiscal y fiscales.
- Se adelantan comités técnico-jurídicos y comités ordinarios de priorización de situaciones y casos para impulsar investigaciones.
- Se efectúan mesas de trabajo en conjunto con la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación y la Sección de Análisis Criminal.
- Creación de unidades especiales de delitos de desplazamiento forzado y desaparición forzada.
- Se creó la Unidad Gaula para impactar y desarticular las organizaciones criminales en Medellín y los municipios del área metropolitana.
- Se han destacado fiscales especializados para estos procesos.
- Descongestión de los despachos judiciales archivando diligencias donde se han agotado todos los actos investigativos y no fue posible establecer los responsables del ilícito.
- Realización de jornadas de descongestión dirigidas a las investigaciones que se adelantan bajo la Ley 600 de 2000. A partir de este ejercicio se han ordenado pruebas y se han tomado decisiones que privilegian el impulso de las investigaciones. De igual forma, este ejercicio ha permitido reducir la carga en los despachos, lo que hecho posible concentrar los esfuerzos investigativos.

**B. Resultados y avances relevantes en materia de investigación del delito de desplazamiento forzado**

La política de priorización, investigación y gestión a la que se hizo mención con antelación y las acciones concretas adelantadas por cada una de las dependencias de la Entidad, se refleja en las investigaciones activas adelantadas respecto al delito de desplazamiento forzado. A continuación, conforme a lo anterior, se presentan las cifras consolidadas de las investigaciones penales por el delito de desplazamiento forzado en justicia ordinaria (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004), con corte a 10 marzo de 2018, y en justicia transicional (Ley de Justicia y Paz), con corte a 16 de mayo del mismo año.

**iii) Justicia ordinaria**

**f. Cifras consolidadas de las investigaciones penales por los delitos de deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.) y desplazamiento forzado (art. 180 C.P.), con corte a marzo de 2018**

La siguiente tabla presenta el número de procesos desagregados por año de denuncia que están siendo investigados por los delitos de deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.) y desplazamiento forzado (art. 180 C.P.).

*Tabla 2 Número de investigaciones por desplazamiento forzado (art. 159 y 180 C.P.), discriminado por año de denuncia.*

<b>AÑO DENUNCIA</b>	<b>TOTAL CASOS</b>
2005	45
2006	431
2007	1.400
2008	3.046
2009	3.025
2010	5.349
2011	5.130
2012	5.617
2013	7.921
2014	9.246
2015	8.015
2016	5.730
2017	6.477
2018	1.445
<b>Total general</b>	<b>62.877</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación– (con corte a 10 de marzo de 2018).

De estos 62.877 procesos, 654 se encuentran en ejecución de penas, 61.037 en indagación, 323 en investigación, 425 en juicio, 432 son querellables y 6 en terminación anticipada (Tabla 2).

Tabla 3 Número de procesos por etapa procesal.

ETAPA PROCESAL	TOTAL CASOS
Ejecución de penas	654
Indagación	61.037
Investigación	323
Juicio	425
Querellable	432
Terminación anticipada	6
<b>Total general</b>	<b>62.877</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación- (con corte a 10 de marzo de 2018).

De igual forma, en la siguiente tabla se indican el número total de procesos con condenas proferidas por el delito de desplazamiento forzado en la justicia ordinaria (Ley 600 de 2000 y 906 de 2004), con corte a 10 de marzo de 2018.

Tabla 4 Total de casos con condena por el delito de desplazamiento forzado.

TOTAL CASOS	TOTAL CASOS CON CONDENAS
62.877	463

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación- (con corte a 10 de marzo de 2018).

Por último, en la Tabla 4, se expone el número de investigaciones por desplazamiento forzado por departamento.

Tabla 5 Número de procesos por departamento de los hechos.

DEPARTAMENTO DE LOS HECHOS	TOTAL CASOS
Amazonas	18
Antioquia	14.907
Arauca	1.208
Atlántico	195
Bogotá, D. C.	2.598
Bolívar	1.267
Boyacá	325
Caldas	620



Cali	2
Caquetá	1.711
Casanare	632
Cauca	2.402
Cesar	1.524
Chocó	1.644
Córdoba	2.166
Cundinamarca	367
Guainía	45
Guaviare	3.157
Huila	938
La Guajira	450
Magdalena	942
Meta	4.982
Nariño	3.173
Norte de Santander	1.884
Putumayo	1.628
Quindío	328
Risaralda	563
Santander	4.402
Sin registro	8
Sucre	636
Tolima	3.588
Valle del Cauca	4.198
Vaupés	72
Vichada	297
<b>Total general</b>	<b>62.877</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación- (con corte a 10 de marzo de 2018).

#### a. Investigaciones penales abiertas durante el año 2017 por el delito de desplazamiento forzado (art. 180 C.P.)

Con el propósito de evidenciar los avances en las investigaciones penales durante el año 2017, a continuación se muestran i) las entradas registradas por el delito de desplazamiento forzado como delito principal y como delito conexo durante dicho periodo en los sistemas SIJUF y SPOA (Ley 906 de 2007) de la Entidad; y ii) las actuaciones registradas por ese mismo delito también durante el año 2017.

##### ➤ Sistema SIJUF<sup>225</sup>

Durante el año 2017 en el SIJUF se registraron 168 noticias criminales por el delito de desplazamiento forzado como delito principal y como delito conexo.

<sup>225</sup> Sistema de Información Judicial de la Fiscalía Ley 600 de 2000.

Tabla 6 Número de entradas por el delito de desplazamiento forzado (principal y conexo) registradas en el SIJUF durante el año 2017.

DELITO	TOTAL
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.).	162
Desplazamiento forzado art. 180 C.P. (como delito conexo).	4
Desplazamiento forzado Ley 589/2000 (como delito conexo).	2
<b>Total general</b>	<b>168</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación-

Tabla 7 Número de actuaciones registradas en SIJUF en los procesos relacionados con el delito de desplazamiento forzado (principal y conexo) durante el año 2017.

ACTUACIÓN	TOTAL
Apertura de instrucción.	505
Calificación con resolución de acusación.	127
Calificación resolución preclusión instrucción.	36
Ejecutoria de inhibitoria.	1244
Ejecutoria de preclusión y archivo diligencias.	45
Ejecutoria de resolución acusación.	49
Inhibitorio causal excluyente de antijuridicidad.	1
Inhibitorio hecho no existió.	48
Inhibitorio la actuación no podía iniciarse o no puede proseguirse.	123
Inhibitorio por muerte imputado.	1
Inhibitorio por otras causales.	1019
Inhibitorio por prescripción.	45
Inhibitorio proferido de plano.	61
Notificación de sentencia condenatoria.	11
Preclusión atipicidad conducta.	10
Preclusión hecho no existió.	4
Preclusión instrucción otras causas	10
Preclusión instrucción por muerte sindicado	42
Preclusión instrucción por prescripción.	3
Preclusión sindicado no lo cometió.	22
Terminación por cesación procedimiento etapa de juicio.	4
Terminación por sentencia absolutoria etapa de juicio.	6
Terminación por sentencia art. 40 aprobado etapa de juicio.	6

Terminación por sentencia condenatoria etapa de juicio.	24
<b>Total general</b>	<b>3.446</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación

➤ **Sistema SPOA**<sup>226</sup>

Durante el año 2017 en el SPOA se registraron 5.339<sup>227</sup> noticias criminales por: i) el delito de desplazamiento forzado (art. 180 C.P.); y ii) por el delito de deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.).

*Tabla 8 Número de entradas por los delitos de desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) y deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.), registradas en el sistema SPOA durante el año 2017.*

DELITO	TOTAL
Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.).	8
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.)	5.277
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) agravado agente servidor público (art. 181 n.1 C.P.).	10
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) agravado con calidades enumeradas (art. 181 n.3 C.P.).	6
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) agravado en persona discapacitada, menor o embarazada (art. 181 n.2 C.P.).	30
Desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) agravado tratos crueles (art. 181 n.5 C.P.).	8
<b>Total general</b>	<b>5.339</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación-

*Tabla 9 Número de actuaciones registradas en SPOA en los procesos relacionados con los delitos de desplazamiento forzado (art. 180 C.P.) y deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil (art. 159 C.P.), durante el año 2017*

ACTUACIÓN	TOTAL
Aceptación cargos.	22
Archivos.	1.633
Escrito acusación.	159
Extinción de la acción penal por otras causales.	4
Imputación.	8
Inactivado por conexidad.	1.869
Libertad.	207

<sup>226</sup> Sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio o Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006.

<sup>227</sup> Es preciso indicar que de estas 5.339 noticias criminales 4.678 se encuentran activas y 661 están inactivas.

Medida de aseguramiento.	1
Preacuerdos y negociaciones.	3
Preclusión.	7
Programa metodológico.	5.082
Reactiva caso.	174
Ruptura procesal.	43
Salida interna.	4.262
Salida por competencia.	236
Sentencia absolutoria.	6
Sentencia condenatoria.	53
Sentencia sancionatoria.	3
<b>Total general</b>	<b>13.772</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas y Estrategia –Fiscalía General de la Nación-

**iv) Justicia transicional (Ley de Justicia y Paz)**

**b. Delitos imputados y en sentencia por desplazamiento forzado en el marco de la Ley 975 de 2005, con corte a 16 de mayo de 2018**

Al consultar el Sistema de Información de Justicia y Paz -SIIJYP, que contiene los datos de los hechos y las víctimas en el marco del conflicto armado que han sido puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, entre los años 2013 a 2018, se obtuvieron las siguientes cifras que dan cuenta de i) los delitos imputados y ii) los delitos en sentencia.

Tabla 10 Delitos imputados y en sentencia por desplazamiento forzado en el marco de la Ley 975 de 2005.

<b>DESPLAZAMIENT O FORZADO</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>TOTAL</b>
Imputados	227	3.304	435	3.863	4.811	173	12.813
Sentencia	45	2.758	908	563	1.296	0	5.570

Fuente: Dirección de Justicia Transicional –Fiscalía General de la Nación.

**c. Número de postulados condenados por el delito de desplazamiento forzado, con corte a 30 de octubre de 2017**

De otro lado, con corte a octubre 30 de 2017, se ha logrado la condena del siguiente número de postulados por el delito de desplazamiento forzado<sup>228</sup>:

<sup>228</sup> Toda vez que se trata de condenas globales no es posible individualizar las penas impuestas a cada uno de los postulados, pues las mismas se relacionan con multiplicidad de delitos en el abordaje de fenómenos de criminalidad propios de la dinámica del conflicto armado.

Tabla 11 Número de postulados condenados por el delito de desplazamiento forzado, discriminados según el rol que tenía cada uno en la estructura de la organización.

ROL EN LA ESTRUCTURA	NÚMERO DE POSTULADOS
Comandante de bloque	10
Comandante de frente	35
Comandante General	8
Comandante de escuadra	8
Miembro representante de la estructura paramilitar	6
Instructor de escuela	4
Político	2
Financiero (A)	3
Escolta	6
Urbano (A)	27
Patrullero	54
Otro (A)	11
Miliciano (A)	4
Radiochispa o radio operador(A)	3

Fuente: Dirección de Justicia Transicional –Fiscalía General de la Nación.

#### d. Grupos Armados al Margen de la Ley –GAOML, identificados por la Dirección de Justicia Transicional

A partir de la aplicación de la estrategia de investigación en contexto, a quienes se desmovilizaron y postularon a los beneficios de la Ley 975 de 2005, se les ha formulado imputación como probables responsables de hechos contenidos en el patrón de macro-criminalidad de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno. Los que se indican a continuación son los Bloques a los que pertenecen los desmovilizados y postulados:

- Bloque Central Bolívar. Norte.
- Calima.
- Catatumbo.
- Centauros.
- Córdoba.
- Elmer Cárdenas.
- Héctor Julio Peinado.
- Magdalena Medio.
- Mineros.
- Montes de María.
- Norte.
- Pacífico.
- Puerto Boyacá.



- Tolima.
- Vencedores de Arauca.

### 1.2.1.3 Avances del Consejo Superior de la Judicatura en materia de justicia en torno al delito de desplazamiento forzado y la respuesta eficaz del sistema judicial para procesar el alto número de casos

El Consejo Superior de la Judicatura a través de la implementación del Plan Sectorial de Desarrollo, continúa incorporando al quehacer judicial instrumentos que propenden por la reducción en los tiempos y costos procesales y el incremento en los niveles de seguridad para los actores procesales.

En relación a la persistencia de una falla estructural identificada por la Corte Constitucional, la cual se ve reflejada en la presunta ausencia de avances significativos y progresivos en materia de justicia, específicamente en torno al delito de desplazamiento forzado, es pertinente indicar que, tal como se ha precisado en informes anteriores, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial recopila información suministrada por los funcionarios judiciales sobre el movimiento de procesos consolidados en sus despachos, desagregado por formas de entrada, formas de salida y tipos de proceso, de tal manera que, cuando hay concurso de delitos, la información es registrada respecto de uno de los tipos del proceso que se denuncian, es decir, puede haber casos donde el delito de desplazamiento forzado se encuentre vinculado con otros tipos penales, en consecuencia, al existir varios delitos, el proceso puede ser registrado por uno de estos, dificultando de esta manera, obtener una cifra que demuestre efectivamente el ingreso y egreso de los procesos relacionados con el delito de desplazamiento forzado.

No obstante, la información estadística reportó que, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, se registraron ingresos de 159 procesos, se evacuaron 135 y terminó el periodo con un inventario de 255 asuntos, con un total de 103 sentencias dictadas.

Tabla 12 Información estadística

DESPLAZAMIENTO FORZADO						
AÑO	INGRESOS	EGRESOS	INVENTARIO FINAL	EGRESOS POR SENTENCIA	SENTENCIAS / EGRESOS	EGRESOS / INGRESOS
2016	224	123	240	103	84%	55%
2017	159	135	255	103	76%	85%

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – SIERJU.

Comparando el comportamiento de los procesos con respecto al año 2016, se encuentra que los valores registrados son muy similares, con excepción de los ingresos, lo que indica que la atención de los procesos relacionados con el desplazamiento forzado que son puestos en conocimiento de los jueces se sigue tramitando con la celeridad que su complejidad y la oferta judicial lo permiten.

En torno a la presunta falta de respuesta eficaz del sistema judicial para procesar el alto número de casos ocurridos por el conflicto armado, es pertinente acotar que la demanda de justicia durante el año 2017 se incrementó en el 3%, pasando de recibir 2.647.666 procesos en 2016 a 2.717.44 en el 2017, mientras la oferta de justicia se mantuvo estable, es decir, no se recibieron recursos adicionales para la creación de nuevos despachos judiciales. Adicionalmente, en el año 2017 se recibieron y tramitaron 757.070 acciones de tutela, lo que significó que la capacidad de respuesta de los despachos judiciales para la atención de los procesos de cada especialidad se redujo notoriamente, por el trámite preferente de este tipo de proceso.<sup>229</sup>

Específicamente, en el Sistema Penal Acusatorio se presentan situaciones que retrasan el trámite normal de los procesos, como es la recurrente cancelación de las audiencias por causas no imputables a los jueces y magistrados, se tiene que en el año 2017, a pesar del incremento en la realización de audiencias de control de garantías que pasaron de 436.325 en el 2016 a 466.349 en el 2017, solo se realizaron el 58% de las audiencias programadas, mientras el 3% fueron suspendidas y el 38% fueron canceladas, de las cuales, el 96% lo fueron por causas imputables a terceros y solo el 4% a los servidores judiciales.<sup>230</sup>

La anterior situación impacta a la totalidad de procesos del sistema penal, entre ellos los que han tenido su génesis en el conflicto armado, retardando los tiempos procesales y las posibilidades de una solución más expedita.

Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la implementación del Plan Sectorial de Desarrollo, continúa incorporando al quehacer judicial instrumentos que propenden por la reducción en los tiempos y costos procesales y el incremento en los niveles de seguridad para los actores procesales.

### **1.2.2 Acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual (anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015)**

En este acápite se presentan las principales estrategias desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación: i) para avanzar en el trámite de las investigaciones penales relacionadas con los casos de los anexos reservados de los Autos de 092 de 2008 y 009 de 2015; ii) de protección para dar aplicación a la presunción de riesgo

<sup>229</sup> Informe al Congreso de la República 2017

<sup>230</sup> Informe al congreso de la República 2017

extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y de sus familias; iii) para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas; y iv) para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

### **1.2.2.1 Estrategias implementadas por la Fiscalía General de la Nación para avanzar en el trámite de las investigaciones penales relacionadas con los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015**

#### **A. Estrategias respecto de los casos no judicializados de los anexos reservados del Auto 009 de 2015**

Una vez se recibió el reporte remitido por el Tribunal Constitucional a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del Auto 009 de 2015, la Entidad procedió a consultar sus sistemas de información para identificar los procesos que se encontraban en curso en relación con estos hechos. Luego de esta revisión inicial, se estableció que frente a 172 casos no cursaba ninguna investigación, por lo que diseñó una estrategia para judicialización de los mismos.

Para el cumplimiento de lo anterior y como garantía de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en contextos de conflicto armado, y ante la necesidad de generar estrategias inmediatas y eficaces que nos permitieran no sólo avances en materia de persecución penal del sinnúmero de delitos que afectan a las mujeres en estos escenarios y judicializar aquellos casos que no estaban siendo documentados o investigados por la Fiscalía General de la Nación, en concordancia con la obligación derivada del Auto 009 de 2015, se implementaron acciones para el abordaje de las conductas no judicializadas, en el marco de una propuesta de priorización, que atendió los siguientes presupuestos:

- El anexo reservado contiene 442 casos de violencia sexual, respecto de los cuales se realizó una búsqueda en los sistemas misionales de información, lográndose verificar que 172 casos no contaban con registros relacionado con el hecho victimizante, lo que correspondía al 38.9% del universo total de casos.
- Los relatos que fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, a través del anexo reservado del Auto 009 de 2015, hacen alusión a conductas delictivas constitutivas de graves violaciones de derechos humanos de las mujeres en contexto de conflicto, como lo es la violencia sexual perpetrada por actores armados en épocas y zonas donde se presume tenían injerencia.
- Para la judicialización de los mismos se adoptó una metodología de abordaje de la investigación penal diferencial y específica, que tuvo en cuenta los territorios

de ocurrencia de estos crímenes y las estructuras armadas que participaron en la comisión de los delitos.

- El primer escenario para la judicialización de estos hechos, de conformidad a lo señalado en el artículo 35 numeral 4 del Código Procedimiento Penal, fue la asignación a fiscales especializados, quienes son competentes para la investigación de los delitos cometidos en contra de personas y bienes protegidos por el DIH.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la Corte Constitucional partió de la premisa fáctica que todos los hechos reportados en el anexo reservado constituyen delitos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado. A su vez, la Ley 1719 de 2014, ordena en su artículo 14 que la autoridad judicial competente adelante la investigación de estos delitos sobre hipótesis tales como:

- Contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación.
  - Circunstancias en las que ocurrieron los hechos.
  - Patrones de comisión de la conducta punible.
  - Carácter generalizado o sistemático del ataque en virtud del cual se desarrolle la conducta.
  - Conocimiento del ataque generalizado o sistemático.
  - Pertenencia del sujeto activo a un aparato organizado de poder que actúe de manera criminal.
  - Realización de la conducta en desarrollo de una política del grupo organizado, las cuales tienen coincidencia con en el nuevo modelo de investigación y priorización de situaciones casos que adoptó la Fiscalía General de la Nación a través de la Directiva 001 de 2012.
- Para la implementación de estas herramientas de investigación contextual y de identificación de patrones de macro criminalidad, se conformaron cuatro equipos regionales de trabajo, de acuerdo con la representación numérica de los casos remitidos en el anexo reservado del Auto 009 de 2015 que se encontraban sin judicializar.
  - Los equipos de trabajo fueron conformados por un fiscal especializado de los designados para el tema de compulsas de copias derivadas de Justicia y Paz en el marco de lo estipulado en las Resoluciones 005 y 006 de 2013 del Despacho del Fiscal General de la Nación. Estos funcionarios cuentan con la experiencia en el uso de herramientas de investigación contextual, están capacitados en temas relacionados con la investigación de conductas punibles en el marco del conflicto armado, tienen acceso a la información sobre la injerencia de actores armados y dinámicas del conflicto en sus territorios, así como la articulación necesaria con la Dirección de Justicia Transicional, lo que garantiza la utilización de los recursos ya existentes, la racionalización de los mismos y la realización de las investigaciones en un plazo razonable.

- Estos equipos se fortalecieron, en atención a la especificidad de estas violencias y las graves implicaciones de género, con una dupla psico-investigativa, entendida como un equipo de trabajo conformado por un investigador y un psicólogo o trabajador social. En esta dupla el investigador realiza acciones tendientes al esclarecimiento de un hecho criminal como: la búsqueda, hallazgo, observación, descripción, recolección y análisis de elementos materiales probatorios y evidencia física (EMP y EF) que sean de utilidad para establecer las diversas circunstancias que rodearon la comisión de un hecho y sus autores.
- La finalidad del modelo de abordaje e investigación regional para la violencia sexual en el marco conflicto armado, es permitir identificar quiénes son y cómo operaban las macroestructuras criminales, a las cuales pertenecen/pertenecieron los responsables que ejecutaron y/o facilitaron la comisión de estos vejámenes sexuales. De igual forma se busca que exista coherencia en la investigación, de tal suerte que haya coincidencia entre la construcción de la teoría del caso y la tipificación de las conductas; lo que significa que la investigación se planifique con el objetivo de demostrar el ataque sexual que padeció una mujer en un contexto armado.
- Con esta acción de priorización se busca garantizar el acceso a la justicia de las víctimas desde el inicio de la acción penal y desde sus localidades, minimizando incluso los riesgos psicosociales, estableciendo un modelo de atención integrador, canales de comunicación y espacios de trabajo articulado con los equipos regionales de investigación de la violencia sexual.

Fue así como para poner en marcha las acciones propuestas, se realizó interlocución con las organizaciones sociales que reportaron el mayor número de casos a la Corte Constitucional, entre ellas la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, la Asociación de Afrodescendientes Desplazados (AFRODES), el Movimiento por la Paz (MPDL) y la Corporación Opción Legal, con el fin de promover su participación en la estrategia y garantizar que sus recomendaciones y solicitudes sobre las condiciones para adelantar las investigaciones fueran atendidas por la Entidad.

El apoyo de las organizaciones fue fundamental para poder llevar a cabo el primer acercamiento con las víctimas. Además de brindar información a la Fiscalía General de la Nación, las organizaciones motivaron y facilitaron la participación de las mujeres en el proceso judicial, apoyando el contacto y la convocatoria a las diligencias de entrevista. Esto fue primordial para que las mujeres se acercaran al proceso con mayor tranquilidad. Adicionalmente, las lideresas de las organizaciones acompañaron algunas de las sesiones de trabajo con las víctimas, verificando que durante las mismas se garantizaran condiciones respetuosas de sus derechos.

Las organizaciones informaron a la Fiscalía General de la Nación, los municipios en los que se encontraban residiendo las víctimas y las necesidades especiales de atención de algunas de ellas (por ejemplo, situaciones de enfermedad o



discapacidad), a partir de lo cual fue posible planificar acciones concretas, adecuadas a los contextos de las mujeres, para realizar los primeros abordajes.

De esta manera, durante esta etapa de la estrategia se ha logrado entrevistar a 103 víctimas con fines de documentación de los casos.

Además, los fiscales e investigadores se encuentran adelantando: a) otras diligencias investigativas dirigidas a obtener información sobre el contexto de ocurrencia de los casos; y b) labores necesarias para gestionar garantías de protección, atención y asistencia legal para las víctimas, y para identificar posibles patrones, prácticas y/o tendencias observadas en los casos, con el propósito de definir fórmulas de atribución de responsabilidad penal.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que:

- Todos los casos cuentan con un proceso en curso, orientado por programas metodológicos de investigación que contemplan las hipótesis contenidas en la Ley 1719 de 2014 y que retoman las presunciones y constataciones de la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 respecto a la relación de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado.
- A la fecha, se ha logrado entrevistar a las víctimas de 103 casos, quienes han aportado valiosa información para avanzar en las investigaciones. En todos los casos se garantizaron condiciones de seguridad, intimidad y bienestar a las víctimas. En algunas ocasiones, las entrevistas se realizaron en las sedes de las organizaciones sociales acompañantes, por solicitud de sus lideresas, toda vez que se trata de lugares conocidos y confiables para las mujeres.
- En los casos en que se consideró que se podría generar riesgos contra las víctimas o contra la organización, la Fiscalía General de la Nación gestionó espacios adecuados para la entrevista, generalmente en los CAIVAS o centros de atención de la Entidad. Adicionalmente, en algunos casos en que las mujeres tuvieron que desplazarse hacia ciudades capitales en donde se contaba con mejores condiciones de seguridad, la Fiscalía General de la Nación gestionó recursos para cubrir el costo de sus traslados.
- Adicionalmente, se entrevistaron algunas lideresas de las organizaciones de mujeres con el fin de obtener información sobre el contexto en que han sido victimizadas las mujeres e identificar posibles situaciones de riesgo que deban considerarse en el proceso.
- Se han adelantado gestiones para la ubicación de las víctimas que no fue posible contactar a través de las organizaciones sociales, entre ellas, la consulta en bases de datos y la solicitud de información a las entidades del Sistema General de Seguridad Social a las que las víctimas están afiliadas.

- En todos los casos se han adelantado gestiones para la reconstrucción de los contextos, de acuerdo con la georreferenciación de los hechos, buscando principalmente identificar a los posibles victimarios. Para ello, se ha gestionado esta información con el Ejército Nacional, la Sección de Análisis Criminal de la Fiscalía General de la Nación, los cuerpos de investigación de las Direcciones de Fiscalía General de la Nación contra el Terrorismo y contra Bandas Criminales, la Dirección Nacional de Análisis y Contexto (hoy Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada) y con la Dirección de Justicia Transicional, quienes han logrado avances en la documentación de contextos de criminalidad que pueden ser útiles en las investigaciones de los casos del Auto 009.
- Se ofició a la Unidad para las Víctimas, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad Nacional de Protección y algunas dependencias de las alcaldías municipales (secretarías de la mujer y secretarías de salud, entre otras) para que remitieran la información que fuera de su conocimiento respecto a los casos e indicaran qué acciones de restablecimiento y protección de los derechos de las víctimas habían adelantado hasta el momento.
- Con la autorización de las víctimas, se ha solicitado al sistema de salud (EPS, ARS y secretarías de salud) que se brinde a las mujeres la atención en salud física y mental necesaria para su rehabilitación.
- Se solicitó a la Defensoría del Pueblo la designación de representantes judiciales que asistan y acompañen legalmente a las mujeres en los procesos. Vale aclarar que, pese a que, en varios casos, incluso se ha reiterado esta solicitud, aún no se ha recibido respuesta del órgano de control.
- En algunos casos se solicitó a la Procuraduría General de la Nación la constitución de agencias especiales, lográndose por esta vía la participación del Ministerio Público en varios procesos.

En la siguiente tabla se ilustra la gestión de cada uno de los equipos de trabajo (duplas) conformados en la Entidad.

*Tabla 13 Grupos regionales de trabajo conformados por la Fiscalía General de la Nación para la investigación de los casos del anexo reservado del Auto 009 de 2015 que se encontraban sin judicializar.*

Duplas	Número de casos asignados	Número entrevistas realizadas	Número de víctimas sin ubicación / identificación
<b>Antioquia</b>	44	44	0
<b>Tolima</b>	35	16	17
<b>Atlántico</b>	58	29	19
<b>Cauca</b>	30	15	15
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>103</b>	<b>51</b>

Fuente: Delegada para la Seguridad Ciudadana – Fiscalía General de la Nación-

A la fecha, se ha logrado realizar entrevistas a las víctimas en el 62% de los casos y avances investigativos en la totalidad de los mismos.

## **B. Concentración de las investigaciones**

La Fiscalía General de la Nación, con el objetivo de generar un avance efectivo, ha implementado la concentración de las investigaciones, particularmente, en aquellas que se relacionan con hechos contenidos en el anexo reservado del Auto 092 de 2008. Así, por ejemplo, la Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación adelanta 27 investigaciones correspondientes a los hechos referidos en dicho auto, y la mayoría de estas investigaciones han sido radicadas en 4 fiscales, quienes se encargan de esta temática.

Lo anterior permite que los encargados de estas investigaciones reciban, de manera permanente, acompañamiento y asistencia técnica, por medio de la capacitación en la temática, y el apoyo de la policía judicial y de otros fiscales. Asimismo, se ha considerado importante que los fiscales delegados que conocen de las investigaciones relacionadas con los hechos que constan en el anexo reservado del Auto 092 de 2008, conozcan también de los casos del Auto 009 de 2015, pues de esta forma se garantiza una especialización sobre la interseccionalidad con la que se perpetró este tipo de violencia, la cual ha tenido lugar tanto en el marco del desplazamiento forzado, como en el del liderazgo social.

## **C. Asociación de casos**

La asociación de casos, como se le ha indicado a la Corte Constitucional ha sido una herramienta importante en la investigación de los hechos relacionados con el conflicto armado. Esta estrategia también ha sido implementada con ocasión a las investigaciones que se adelantan en relación con los hechos contenidos en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015. En la implementación de esta estrategia, por ejemplo, de 874 casos que conoce la Dirección de Apoyo para la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada de la Fiscalía General de la Nación relacionada con estos hechos, 128 han sido asociados a través de 7 situaciones o fenómenos previamente identificados, en éstos se ha podido vincular a, al menos, 37 comandantes de las FARC-EP.

Al respecto, entre las 7 situaciones mencionadas, identificadas en 11 casos iniciales, que hacen parte del Auto 092 de 2008 se destacan las siguientes:

- Amenazas, violencia sexual y homicidios contra mujeres por vínculos con el grupo "enemigo" en los departamentos de Arauca y Meta (periodo 2002 en adelante).
- Violencia basada en género en la zona de influencia del Frente 21 de las FARC-EP en el departamento del Tolima (periodo 2001 en adelante).

- Violencia basada en género en el Cauca por parte de las FARC-EP (periodo 2001 en adelante).
- Violencia basada en género en el departamento del Huila (periodo 2002 en adelante).
- Amenazas y aprovechamiento de estatus de poder, como símbolo de autoridad en la región, contra mujeres en los departamentos de Arauca y Cundinamarca (periodo 2002 en adelante).
- Amenazas y aprovechamiento de estatus de poder, símbolo de autoridad en la región, contra mujeres en los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena (periodo 2002 en adelante).
- Amenazas y violencia a causa del estatus de poder, símbolo de autoridad en la región, contra mujeres en el departamento de Santander (periodo 1997 en adelante).

#### D. Caracterización de los contextos

La investigación en contexto, como la Fiscalía General de la Nación ha indicado en repetidas ocasiones, es una herramienta investigativa que permite:

*"(i) hacer frente al fenómeno de masividad de los crímenes cometidos en el contexto de conflicto armado interno y (ii) demostrar las conexiones existentes entre las diversas manifestaciones del crimen organizado y distintos estamentos de la sociedad colombiana. Así mismo, en el plano operativo, con esta herramienta se pretende investigar las conductas delictivas, no como hechos aislados e inconexos, sino como el resultado del accionar de organizaciones delictivas dentro de un determinado contexto".<sup>231</sup>*

Al respecto, en el marco de la caracterización de los contextos de perpetración de los casos que se encuentran consignados en los anexos reservados del Auto 009 de 2015 se han identificado las siguientes situaciones:

- Violencia sexual y desplazamientos de mujeres en la zona de influencia del Bloque Sur de las FARC-EP en el bajo Putumayo y el municipio de Puerres, en el departamento de Nariño (1993-2012).
- Violencia sexual en la zona de influencia del Bloque de Occidente de las FARC-EP en el departamento de Nariño y el municipio de Patía en Cauca (1993-2012).

<sup>231</sup> Fiscalía General de la Nación, Informe presentado el 20 de abril de 2015 ante la Corte Constitucional en cumplimiento de la orden primera del Auto 092 de 2015, pp. 5 y 6.

- Violencia sexual contra mujeres en el norte del país, en los departamentos de Bolívar, Magdalena y Sucre, presuntamente perpetrada por las FARC-EP (1990-2006).

En el marco de reconocimiento de estas situaciones, en las que se identifican, documentan y caracterizan los patrones, modalidades y finalidades de los crímenes de violencia sexual basada en género atribuibles a las FARC-EP, fue posible establecer dos escenarios diferenciados en los que fueron cometidos los hechos punibles, así: intrafilas en contra de mujeres y niñas al interior de la organización, y en contra de la población civil.

### v) Intrafilas

En este escenario de violencia basada en género es posible identificar las modalidades de agresión sexual en sentido estricto, las de esclavitud, servidumbre sexual, prostitución forzada y feminicidio, tal y como se indica en la imagen que se encuentra a continuación.

Gráfica. 6 Modalidades de agresión sexual intrafilas en contra de mujeres y niñas al interior de las FARC-EP.



Fuente: Delegada contra la Criminalidad Organizada –Fiscalía General de la Nación-

### vi) Población civil

La violencia sexual basada en género en contra de la población civil se cometió de la siguiente manera:

- Como parte de una estrategia de control social.
- Como parte de una estrategia de control territorial.
- Como una forma de obtención de información, venganzas o retaliación contra el grupo enemigo.



- Como parte del control político en las zonas donde realizaban su accionar delictivo.
- Como humillación, dominación y uso.

#### **E. Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual Ocurrida en el Marco del Conflicto Armado**

El Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual ocurrida en el Marco del Conflicto Armado fue creado mediante Resolución 003 de noviembre de 2015 del Comité Nacional de Priorización de la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento de la orden 12 del Auto 009 de 2015.

Esta instancia articuladora ejerce funciones de direccionamiento estratégico e investigativo, entre las cuales se encuentran i) establecer directrices y lineamientos y estandarizar e impulsar estrategias en relación con las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; ii) propiciar la judicialización de los hechos reportados en dichos autos de seguimiento del Alto Tribunal; iii) emitir lineamientos sobre el estándar internacional de debida diligencia para las investigaciones de violencia sexual en el marco del conflicto armado; y iv) construir parámetros para convocar los comités técnico jurídicos en materia de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Asimismo, está conformada por las principales dependencias de la Fiscalía General de la Nación a cargo de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto, actualmente es presidida por la Directora de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana y su secretaría técnica está a cargo de la Subdirección de Políticas Públicas.

A la fecha el Subcomité se ha reunido de manera ordinaria 15 veces y ha sostenido varias reuniones extraordinarias. En cuanto a los principales avances pueden señalarse los siguientes:

- Revisión de los casos seleccionados de violencia sexual presuntamente cometidos por fuerza pública, para los cuales se designó un grupo para acompañar la realización de comités técnico-jurídicos y reuniones con el propósito de impulsar dichas investigaciones.
- Elaboración y aprobación de un concepto en el que se proponen alternativas para revisar los casos archivados, reclusos y con resoluciones inhibitorias, el cual está siendo aplicado por un equipo de trabajo del Subcomité.
- Elaboración y aprobación en pleno del Subcomité de las rutas para la realización, seguimiento y reporte de los comités técnico-jurídicos con solicitud especial en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

- Revisión de casos sometidos a consideración del Subcomité por organizaciones de la sociedad civil, por direcciones nacionales y seccionales o por otras entidades.
- Consolidación de una matriz a partir de la sistematización de las diferentes bases de datos de jornadas de atención a víctimas de violencia sexual provenientes de diferentes Entidades.
- Realización de seguimiento general a los casos de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015.
- Realización de sesiones de trabajo con la Procuraduría General de la Nación para iniciar la revisión del estado de los casos de los autos.

### **1.2.2.2 Estrategias desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y de sus familias**

Dentro de las estrategias desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación, concretamente por la Dirección de Protección y Asistencia, para los casos de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, se encuentran las que se describen a continuación.

#### **A. Resolución 1006 de 2016**

En el marco del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía General de la Nación, el Fiscal General de la Nación emitió la Resolución 1006 de 2016. En esta disposición, en cumplimiento al Auto 092 de 2008 y del numeral 1° del artículo 22 de la Ley 1719 de 2014, se incluyó la presunción de riesgo extraordinario para las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Específicamente, en el artículo 50, se prioriza esa condición incluyéndose el criterio en el otorgamiento de la medida de protección más expedita que tiene el programa, en los siguientes términos:

**"Artículo 50. Protección inmediata.** (...) *En el caso de víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, se presume el riesgo de sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal y su integridad física al momento de decidir la protección inmediata*"<sup>232</sup>.

Por su parte, el artículo 160 de la Resolución en comento dispone que cuando "se trate de víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, no se

<sup>232</sup> Fiscalía General de la Nación, Resolución No. 1006 de 2016.

*requerirá de la solicitud del fiscal ni tampoco de una denuncia penal*".<sup>233</sup> Es decir que para estas víctimas, con el fin de atender la presunción constitucional de riesgo acentuado y coadyuvar a establecer condiciones de confianza y seguridad para el pleno ejercicio de derechos y acceso a la justicia, la solicitud de protección antecede a la denuncia penal del hecho victimizante, lo cual es una excepción al requisito normativo del Programa que exige la existencia de la denuncia del delito. Bajo este contexto, desde el año 2016, la Dirección de Protección y Asistencia ha definido lineamientos específicos de protección para esta población, fijando procedimientos diferenciales para las víctimas de violencia sexual en particular en el marco del conflicto armado.

#### **B. Circular Interna 007 de 2016 y Guía de Aplicación del Enfoque Diferencial y de Género en el Subproceso de Protección y Asistencia**

Mediante la Circular Interna 007 la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación se socializó a todos los servidores el carácter excepcional de la solicitud de protección para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, previa a la denuncia del hecho victimizante y de la presunción constitucional de riesgo extraordinario, facilitando de esta forma el acceso y participación de las víctimas en condiciones de seguridad y confianza.

De igual manera, se expidió la Guía de Aplicación del Enfoque Diferencial y de Género en el Subproceso de Protección y Asistencia, la cual se encuentra en proceso de publicación. En ella se previó que la solicitud de protección a favor de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado tuviera un carácter prioritario en el trámite de asignación, concretamente en el artículo 5.4.1. se dispone que este trámite se procese "*dentro de la misma jornada laboral o máximo al siguiente día hábil de la recepción atendiendo el principio de celeridad*".

#### **C. Medidas adoptadas por el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo (GTER)**

El GTER fue creado en el marco del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz).<sup>234</sup> En la evaluación de riesgo y en el otorgamiento de medidas este organismo ha establecido parámetros de análisis diferencial de género para los casos de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. El GTER, con fundamento en la autonomía que le confiere el Decreto 1066 de 2016 y con el propósito de coadyuvar en el acceso a la justicia de esta población, se ha apartado de las ponderaciones de riesgo ordinario para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, atendiendo a la presunción constitucional de riesgo acentuado y a la Ley 1719 de 2014.

<sup>233</sup> Ibidem.

<sup>234</sup> La dirección de este programa se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior y la Dirección de Protección y Asistencia de la FGN, por mandato legal, ejerce la Secretaría Técnica del mismo.

En este orden de ideas, entre el último semestre de 2016 y el primer trimestre de 2017 el GTER ha otorgado medidas de protección a 13 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, aplicando la presunción de riesgo constitucional extraordinario del que trata el Auto 092 de 2008, apartándose del concepto de no vincular por riesgo ordinario, llegando a implementar en ese periodo más de 65 medidas de protección a dichas víctimas de violencia sexual.

#### **D. Jornadas de capacitación**

Es relevante también señalar que, para la aplicación de la presunción de riesgo constitucional para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, se han implementado estrategias de capacitación y socialización de los parámetros normativos desde el año 2016. Es así como en el año 2017 se sensibilizaron 125 servidores de la Dirección de Protección y Asistencia en Enfoque Diferencial de Género y la normativa que rige la protección reforzada a esta población.

#### **E. Rol del psicólogo en el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)**

La definición del rol del psicólogo en el Programa de Protección de Víctimas y Testigos de Justicia y Paz, establecido en la Guía de Intervención Psicológica, se posiciona como representante del enfoque diferencial y de género, aportando al refuerzo de la presunción constitucional de riesgo acentuado. Esto es así, ya que el profesional en psicología tiene como función visibilizar las vulnerabilidades específicas de las mujeres víctimas de violencia sexual asociadas a su condición de género en el marco del conflicto armado, en particular: i) en la verificación de los 10 riesgos específicos contemplados en el Auto 092 de 2008, y ii) en el reconocimiento de sus vulnerabilidades psicosociales y emocionales. Lo anterior tiene como objetivo que el GTER tenga en cuenta estos aspectos específicos para la toma de decisiones.

Igualmente, cabe resaltar que para estos casos se ha establecido, bajo el lineamiento interno de este Programa, la priorización de la evaluación de amenaza y riesgo, y la solicitud inmediata de medidas preventivas de protección de asistencia inicial humanitaria a la Policía Nacional, en atención a la vulnerabilidad acentuada de estas víctimas y el acompañamiento de un profesional en psicología para la entrevista con la víctima.

#### **1.2.2.3 Medidas adoptadas por la Fiscalía General de la Nación para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas**

En atención a las funciones constitucionales previstas para la Fiscalía General de la Nación en materia de protección, respecto de quienes intervienen en un proceso

penal (artículo 250 Constitución Política), así como de acuerdo con las directrices de la Ley 1719 de 2014, se han desplegado esfuerzos para integrar al Programa de Protección de la Fiscalía General de la Nación a las víctimas de delitos relacionados con violencia sexual, con énfasis en aquellas víctimas de estos delitos en el marco del conflicto armado. A continuación, se explica las medidas concretas adoptadas por la Entidad en cada uno de los programas con lo que cuenta.

#### **A. Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía General de la Nación**

En el marco de este programa la Entidad implementa para esta población las siguientes medidas:

- Protección física, a través de la cual se incorpora de manera integral a los beneficiarios en una zona alejada del lugar donde se originó el riesgo, garantizando su seguridad en condiciones de dignidad, respondiendo a: sus necesidades de vivienda, alimentación, vestuario, transporte, educación, asistencia en salud, etc.; así como la orientación y acompañamiento a los procedimientos de instauración de la denuncia.
- El cambio de domicilio que involucra un cambio de residencia en un lugar alejado de la zona de riesgo, el cual viene acompañado, previo estudio socioeconómico, de un apoyo económico que tiene como propósito principal el desarrollo de un proyecto productivo que facilite la instalación de la persona.

Es preciso indicar que la nueva implementación de la Guía de Aplicación del Enfoque Diferencial y de Género en el Subproceso de Protección y Asistencia, a la que ya se hizo mención, contempla i) la incorporación de medidas de protección con enfoque diferencial para mujeres víctimas de violencia basada en género, que no reproducen modelos patriarcales de dominación y control, pues son sensibles a las vulnerabilidades específicas de la mujer; y ii) un programa de medidas complementarias de tipo psicosocial que buscan reforzar y acompañar en el empoderamiento de un proyecto de vida, la individualización y la autonomía, a través de enlaces interinstitucionales.

En el periodo comprendido entre los años 2008-2017 el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal ha evaluado a 27 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales 12 se han vinculado al programa, a través de 8 medidas de protección física y 4 medidas de cambio de domicilio. Las 15 mujeres restantes no han dado consentimiento para la incorporación al programa, ya que su vinculación les implica



un traslado de sus zonas de residencia, lo que podría generar un desarraigo considerable en sus vidas y redes de apoyo.<sup>235</sup>

## **B. Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005**

En el marco de la Ley 975 de 2005, el Decreto 1066 de 2016, y en articulación y colaboración armónica interinstitucional, la Secretaría Técnica de este Programa de Protección, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, brinda medidas de protección a las víctimas y testigos del conflicto armado intervinientes en los procesos de justicia transicional con el fin de salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de riesgo como consecuencia directa de su condición de víctima o testigo dentro de estos procesos; o que ven en riesgo su intervención procesal en los mismos. De esta forma se coadyuva favorablemente al acceso efectivo a los derechos a la verdad, justicia y reparación.

Este programa otorga como medidas de protección las siguientes: medio de comunicación (teléfono celular), chaleco antibalas, revistas o rondas policiales, "Plan Padrino" de la Policía Nacional (asignación de un agente de la policía con contacto directo con la víctima) y reubicación social (traslado, manutención por un término de tiempo, y plan semilla: acompañamiento e implementación de un proyecto productivo). De igual forma, se brindan medidas complementarias tales como la asistencia psicológica y el acompañamiento psicosocial con entidades competentes. Estas medidas no son excluyentes y pueden implementarse varias en un mismo caso, según el nivel de riesgo y las determinaciones del GTER.

### **1.2.2.4 Acciones diseñadas y/o ejecutadas para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**

La Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, con fundamento en la información de los casos contenida en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, procedió a la depuración detallada de los datos y logró identificar en un primer momento que 12 de las mujeres víctimas ya habían sido evaluadas por la Fiscalía General de la Nación, y en virtud de ello tuvieron, en su momento, medidas de protección y medidas complementarias por parte de los Programas de Protección a Víctimas y Testigos.

Con posterioridad, esa misma Dirección, en articulación con las diferentes dependencias de la Fiscalía General de la Nación, procedió a la individualización y ubicación de todos los demás casos referenciados en los anexos reservados, para

<sup>235</sup> Fuente: Sistema de Información de la Dirección de Protección y Asistencia, SIDPA, asociada a la plataforma institucional de la Fiscalía General de la Nación, SUSI, datos corresponden al periodo comprendido entre 2008 y 2017, clasificados por los tipos penales de delitos asociados a la violencia sexual.

lo cual se efectuó un cruce de la base de datos con los sistemas de información SPOA, SIJUF y SIJYP, con el fin de confirmar nombres, apellidos, documento de identificación y ubicación de las víctimas. Asimismo, respetando la confidencialidad de los datos, se efectuó un cruce de información con la Unidad para las Víctimas y con el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de completar la identificación de las personas y así poder contactarlas y evaluar individualmente su situación de riesgo y amenaza para la posible vinculación al Programa de Protección, trámite que actualmente se encuentra en desarrollo.

En el marco del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de 975 de 2005, se han evaluado 411 mujeres de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, donde están en proceso de evaluación 106 mujeres y 113 no han dado consentimiento para la implementación de medidas de protección, 17 se han vinculado al programa y han recibido 27 medidas de protección y complementarias para responder a sus necesidades psicosociales. Es de anotar que no se han podido ubicar 67 mujeres de los anexos reservados.<sup>236</sup>

### **1.2.3 Estrategias implementadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para fortalecer el acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado**

En materia de justicia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, respecto a las estrategias en torno al delito de desplazamiento forzado que contribuyen a aumentar la capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento, ha constatado las condiciones difíciles de acceso a la justicia que se manifiestan en la implementación de la política pública según los factores identificados y empleados para el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia.<sup>237</sup> En consonancia con esto el Ministerio implementa estrategias que empoderen a las víctimas en el acceso a la justicia, particularmente, en los mecanismos de justicia transicional, así mismo, ha identificado la necesidad de capacitación a los operadores de estos mecanismos en el ámbito local.

#### **1.2.3.1 Ampliación del acceso a los mecanismos de Justicia Transicional para las víctimas del conflicto armado**

Con la estrategia "*Unidad Móvil de Atención y Orientación a víctimas del conflicto armado*", el Ministerio de Justicia y del Derecho llegó a los lugares apartados de la geografía nacional generando espacios en los cuales las entidades vinculadas aumentan su capacidad institucional para luchar contra la impunidad en todos los

<sup>236</sup> Fuente: Hoja de cálculo Excel, archivo de seguimiento interno de la Unidad de Justicia Transicional de la Dirección de Protección y Asistencia a los casos de los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015, datos que corresponden al periodo de 2016-2018.

<sup>237</sup> Índice de Acceso Efectivo a la Justicia, 1) Ambiente desfavorable, 2) Bajo empoderamiento legal, 3) Poca o nula asistencia legal, 4) Dificil acceso a las Instituciones, 5) Falta de garantías para un procedimiento Justo, y 6) Baja capacidad de cumplimiento de las instituciones. Consultar página web (Vía Internet) <http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=b92a7ab2fe6f4a06a6aec88581d6873e>

delitos relacionados con el conflicto armado. Esta estrategia consiste en una infraestructura móvil que proporciona los medios y los instrumentos físicos, tecnológicos y humanos para dar a las víctimas del conflicto armado toda la información necesaria sobre sus derechos a la verdad, justicia y reparación, generando una atención digna y acceso a los mecanismos de justicia transicional.

Esta estrategia cada año llega aproximadamente a 64 nuevos municipios. Se inició en el 2012 y durante el 2017 llegó a una cobertura de 311 municipios de los aproximadamente 800 identificados con condiciones precarias en el acceso a la justicia y particularmente a los mecanismos de justicia transicional. En la unidad móvil, las víctimas realizan sus declaraciones ante el Ministerio Público, reciben asistencia legal y orientación psico jurídica por parte de la Defensoría del Pueblo, y asesoría sobre los procesos particulares que están llevando con la Unidad para las Víctimas. Actualmente, la estrategia, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, convoca a otras entidades del nivel departamental y nacional para que participen con oferta institucional para la población víctima, tales como la Unidad de Tierras, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, la Unidad Nacional de Protección y las gobernaciones.

Los resultados durante el último año son los siguientes:

- Cobertura de 64 nuevos municipios para llegar a un total de 311 desde 2012.
- Durante el 2017 se atendieron a **22.866** víctimas.
- La Defensoría del Pueblo ha tomado 1.736 declaraciones, 495 procesos de asistencia legal y 1.006 procesos de orientación psico jurídica.
- La Unidad para las Víctimas ha asistido y orientado a 19.557 personas en consultas por casos del Decreto 1290 de 2008, novedades, actualización de datos, notificaciones, entrega de documentos, agendamiento Entrevista Única de Caracterización, programación de atención humanitaria, estados de la valoración, entre otros.

Tabla 14 Consolidado de víctimas del conflicto armado atendidas por la Unidad Móvil a diciembre de 2017.

DEPARTAMENTO	TOTAL PERSONAS REGISTRADAS	DECLARACIÓN			ASISTENCIA LEGAL		ORIENTACIÓN PSICOJURÍDICA		ASISTENCIA A TALLERES	UNIDAD DE VÍCTIMAS
		Defensoría	Personería	Procuraduría	Defensoría	Personería	Defensoría	Personería	Ministerio de Justicia Dirección J.T	
ANTIOQUIA	17424	1473	160	0	725	11	1492	13	17424	13806

ATLANTICO	2321	784	84	0	28	0	237	0	2321	1329
BOLÍVAR	3287	1124	202	0	85	0	660	0	3287	1785
BOYACA	1073	247	0	0	112	0	365	0	1073	402
CALDAS	2089	181	0	0	50	0	80	0	2089	1668
CAUCA	11521	1674	103	0	331	0	1230	0	11521	9164
CESAR	4346	846	229	0	71	0	612	0	4346	2853
CÓRDOBA	3412	686	211	0	52	3	352	0	3412	2270
C/MARCA	1215	328	36	0	80	0	344	0	1215	697
LA GUAJIRA	2655	681	85	0	72	0	262	3	2655	1566
MAGDALENA	3642	998	96	0	77	10	500	6	3642	2068
META	4947	726	68	0	168	16	1075	14	4947	3536
NARIÑO	5181	777	117	21	84	0	691	0	5181	3863
N. SANTANDER	2866	680	79	0	83	2	613	1	2866	1846
PUTUMAYO	1737	337	188	21	27	1	347	17	1737	1016
SANTANDER	1964	452	46	0	148	2	482	1	1964	1085
SUCRE	3819	995	133	0	69	7	533	0	3819	2790
TOLIMA	3232	506	38	0	222	0	353	0	3232	2518
V. DEL CAUCA	4694	782	228	0	132	0	838	0	4694	3271
RISARALDA	2833	490	23	0	70	9	487	0	2833	2093
CHOCÓ	1177	204	24	0	34	0	200	0	1177	781
HUILA	895	183	12	0	5	0	182	0	895	628
CASANARE	3730	626	33	0	82	0	597	0	3730	2870
ARAUCA	576	137	11	0	7	0	130	0	576	324
CAQUETÁ	1275	119	2	0	54	0	104	0	1275	1049
QUINDIO	901	32	0	0	47	0	86	0	901	760
<b>TOTALES</b>	<b>92812</b>	<b>16068</b>	<b>2208</b>	<b>4</b> <b>2</b>	<b>2915</b>	<b>61</b>	<b>12852</b>	<b>5</b> <b>5</b>	<b>92812</b>	<b>66038</b>

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

### 1.2.3.2 Acceso a la justicia en materia de casos de violencia sexual de mujeres que sufrieron desplazamiento

Para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual, en particular con base a las constataciones de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 las estrategias que de manera articulada e integral se han realizado son las siguientes.

#### A. Acceso a la Justicia para mujeres y LGBTI víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado

El Ministerio de Justicia y del Derecho implementó medidas de promoción de los recursos judiciales al alcance de las víctimas del conflicto armado, contribuyendo a la estrategia para mejorar la investigación de delitos de violencia sexual y el desplazamiento forzado facilitando la generación de mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres y personas LGBTI como un primer paso para la superación de los obstáculos que han impedido la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Y conscientes de la necesidad urgente de avanzar visibilizar las dinámicas y características regionales de la violencia sexual y sus impactos desproporcionados en la vida de las mujeres y personas LGBTI, el Ministerio de Justicia y del Derecho, por solicitud de mujeres víctimas y atendiendo

a la iniciativa de la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, decidieron apoyar la implementación de una estrategia interdisciplinaria, intersectorial e interinstitucional de atención integral y de documentación colectiva de casos de violencia sexual, cuyo fin principal es generar condiciones y garantías, a través de una intervención puntual e integral, para que dichas víctimas puedan interponer las denuncias penales y las declaraciones ante el Ministerio Público en una sola diligencia, con seguridad y sin riesgo de una segunda victimización.

## **B. Justicia Transicional**

Como ya se indicó y en el informe presentado en el año 2017<sup>238</sup> *“Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Las normas transitorias para la terminación del conflicto armado interno con las Farc incorporan el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR) al ordenamiento jurídico colombiano y cada uno de sus componentes: 1) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición (con carácter Extrajudicial); 2) la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (de carácter humanitario y extrajudicial); 3) la Jurisdicción Especial para la Paz; y 4) las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición”*.

La justicia transicional se presenta como una salida al conflicto armado que responde al derecho a la paz y al derecho a la justicia. El Acuerdo Final de Paz<sup>239</sup> alcanzado entre el Estado Colombiano y las FARC EP constituye un equilibrio en la búsqueda de estos dos derechos a través de reconocer que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; asumir la responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH. Asimismo, con base en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible.

En el mismo sentido, la búsqueda de una paz que sea justa y sensible a los derechos de las víctimas requiere contar con un modelo de justicia transicional coherente, integral y articulado que oriente las intervenciones estatales en esta materia, a fin de que los responsables rindan cuentas de los crímenes cometidos, y se contribuya a la justicia y a la reconciliación. Este modelo fortalecerá los esfuerzos que se desprenden de los distintos instrumentos de justicia de transición existentes y aquellos que se han creado a partir el Acuerdo Final de Paz. Durante 2017, en desarrollo de este modelo integral de justicia transicional, el Ministerio de

<sup>238</sup> Informe Anual a la Corte Constitucional 2016.

<sup>239</sup> Acuerdo Final de Paz, noviembre 24 de 2016.



Justicia y del Derecho ha contribuido en todos sus componentes a la consolidación de los arreglos institucionales y organizacionales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR y desarrolla lineamientos para dar apoyo al empoderamiento y participación de las víctimas y las organizaciones de las víctimas en dichos mecanismos.

### **1.2.3.3 Consolidación de los arreglos institucionales y organizacionales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición SIVJRNR**

#### **A. Jurisdicción Especial para la Paz**

- Se expidió el Decreto 1592 de 2017, modificado con el Decreto 1749 de 2017, donde se designó al Ministro de Justicia y del Derecho como enlace entre el Gobierno Nacional y la JEP para su puesta en marcha. Este Decreto viabilizó la posesión de la Presidenta y del Secretario Ejecutivo de la JEP.
- Mediante el Decreto 1760 de 2017 se estableció el régimen salarial y prestacional de los magistrados de la JEP y del Secretario Ejecutivo. Lo mismo se realizó respecto del director de la Unidad de Investigación y Acusación y los fiscales de la misma, mediante Decreto 2107 de 2017.
- La JEP a través de acuerdos internos ha adoptado importantes medidas para su funcionamiento, dentro de los que se encuentra la creación de su planta de personal y la selección y posesión de la Secretaría Judicial de la JEP.

#### **vii) Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado**

- Mediante Decreto 298 de 2018, se efectuó el nombramiento de su directora, la abogada Luz Marina Monzón, designada por el Comité de Escogencia.
- El 15 de febrero de 2018, se expidieron los decretos de estructura, nomenclatura y planta de personas (288, 289 y 290, respectivamente).
- Actualmente, la UBPD se encuentra realizando sus labores y funciones con la planta de personal parcial. Y avanza en la definición y adopción de la planta de personal definitiva.

#### **viii) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**

- En la tercera semana de noviembre de 2017, mediante recursos de cooperación gestionados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, fueron contratados los comisionados.

- La CEV fue instalada el 5 de diciembre de 2017 por el Presidente de la República. Lo que significa que, si bien no se posesionaron en esa vigencia, ya entraron a desarrollar algunas de sus labores con recursos de cooperación internacional.
- Posteriormente, la CEV en un comunicado indicó que se *“está en la tarea de estructurarse como ente estatal constitucional autónomo, para dotarse de los instrumentos y la metodología que le permitan cumplir en todo el país la tarea de clarificación de la verdad, reconocimiento de las víctimas y responsabilidades, y construcción territorial de la convivencia”*.

Actualmente se avanza en un proceso interinstitucional que tiene como objeto la expedición de un decreto reglamentario del Decreto Ley 588 de 2017, que incorpore disposiciones del orden presupuestal para poner en marcha la CEV.

## **B. Empoderamiento y participación de las víctimas y las organizaciones de las víctimas en los mecanismos de Justicia Transicional**

En cuanto al apoyo al empoderamiento y participación de las víctimas y las organizaciones de las víctimas en los mecanismos de justicia transicional, desde la Sentencia T-025 de 2004,<sup>240</sup> el Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia y del Derecho), se dio a la tarea de construir lineamientos en materia de cumplimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, la justicia y la reparación, y otorgar tratamiento especial y diferencial a los diferentes grupos humanos; en particular, aquellos considerados como sujetos de especial protección constitucional.

Al culminar el 2017 se consolidaron los lineamientos y estrategias que se desarrollarán en materia de acceso a la justicia especialmente en el marco de los mecanismos de justicia transicional; así, los planes definidos y los recursos apropiados para el 2018 contemplan como lineamientos generales proteger los derechos de las víctimas en el acceso a los mecanismos de justicia transicional, adecuar la funcionalidad de los mecanismos de justicia transicional y apoyar el empoderamiento y participación de las víctimas y las organizaciones de las víctimas en el ejercicio efectivo de sus derechos en relación con la justicia transicional y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición.

Igualmente, fortalecer los mecanismos de justicia transicional, la articulación entre los diferentes instrumentos del orden nacional, así como la coordinación Nación-

---

<sup>240</sup> En la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos expedidos para su cumplimiento especialmente el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional profiere una serie de órdenes para la estructura estatal y, como medida frente a su declaratoria de Estado de cosas Inconstitucional, ordena apropiar recursos suficientes para superar la crisis humanitaria que implica el desplazamiento forzado, igualmente decide caracterizar las necesidades y derechos de los desplazados, satisfacer los niveles mínimos de protección de sus derechos fundamentales, ofrecer oportunidades para la participación efectiva e sus representantes en los procesos de adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional, respetar, promover y garantizar los derechos a la verdad justicia y reparación, así mismo establecer parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.

Territorio a fin de implementar los mecanismos a mediano plazo, en un escenario de posconflicto construido desde lo local y que favorezca los procesos de reconciliación en las comunidades.

Con el fin de dar continuidad a los procesos iniciados en fases anteriores con el Ministerio de Justicia y del Derecho, que han permitido delinear mecanismos de articulación interinstitucional para lograr un mayor impacto en la atención, acompañamiento y reparación de las víctimas en el marco de la justicia transicional, se hace necesario consolidar las estrategias exitosas logradas en materia de acceso a la justicia; de corresponsabilidad en la atención a las víctimas a través de la estrategia de la unidad móvil; el acompañamiento en los temas de Justicia y Paz, para postulados a la Ley de Justicia y Paz y a las víctimas; y en la participación activa en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Adicionalmente, se inician nuevos procesos que de acuerdo con la coyuntura del país ante un escenario de pos conflicto, en particular, de la materialización de lo consignado en el Punto 5 del Acuerdo, que hace referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, estrechando los lazos de confianza entre las víctimas y el Estado, promoviendo el trato digno hacia ellas para evitar su revictimización y brindando herramientas para la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas.

### 1.3 EVALUACIÓN DE AVANCE

EVALUACIÓN		
CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE AVANCE
<b>BLOQUEO INSTITUCIONAL</b>	<b>1.</b> “Alta” impunidad que aún persiste, y que, según lo ha identificado la Sala, se enmarca en una insuficiente capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento en el país, pese a los avances conseguidos, contribuyendo así de manera precaria a la realización de los derechos a la verdad y a la justicia. De tal manera que se presenta una discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, que se traduce en un bloqueo institucional, que hace necesaria la intervención del juez constitucional.	<b>MEDIO</b>
<b>ÓRDENES ASOCIADAS</b>	<b>TEXTO</b>	<b>ESTADO</b>
	<b>1. Vigésimo primero. - SOLICITAR</b> , a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Fiscal General de la Nación, la presentación de un informe anual a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas, respecto de los avances en la lucha contra la impunidad frente	<b>CUMPLIMIENTO</b>

EVALUACIÓN		
	al delito de desplazamiento forzado. El primer informe deberá ser allegado en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.	
	<p><b>2. Vigésimo segundo. - ORDENAR,</b> a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado, realizar un diagnóstico respecto de la eficacia de la nueva estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado en el país, en los términos descritos en este pronunciamiento. En este diagnóstico, además, se deberá precisar cuál será el plan por seguir para realizar los ajustes que se encuentren necesarios, que permitan evidenciar resultados significativos en la lucha contra la impunidad frente a este delito. En torno a lo expuesto, se deberá presentar un informe anual a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas. El primer informe deberá ser allegado en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.</p>	<b>CUMPLIMIENTO PARCIAL</b>
<b>UMBRAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
	<p><b>1.</b> Proporción de conglomerados de desplazamiento forzado en los cuales se ha iniciado el proceso de investigación de los hechos (mide el porcentaje de conglomerados de desplazados forzado que coincide territorial y temporalmente con hechos investigados por la Fiscalía General de la Nación General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado)</p>	<b>45.1%</b>

## TÍTULO III. SOLICITUDES A LA CORTE CONSTITUCIONAL

A partir de la información y análisis que se ha aportado a lo largo del presente informe, el Gobierno Nacional realizará nuevas solicitudes y reiteraciones de declaración de superación o de avance ECI, conforme al resultado de las mediciones IGED y el balance de política, en el cual se podrá corroborar la superación de bloques institucionales y prácticas inconstitucionales. Es importante recordar que estas solicitudes son el resultado de la implementación de la Estrategia de Superación del Estado de Cosas Inconstitucional - ECI que ha hecho el SNARIV, la cual es liderada la Unidad para las Víctimas, y de las acciones que en materia de política pública de atención a la población desplazada se han realizado durante el periodo 2017, lo que permite al Gobierno Nacional tener nuevas reiteraciones en relación con la declaración de superación del ECI en el derecho a la restitución de tierras y solicitar el reconocimiento de avances significativos en relación con el derecho a la vivienda urbana.

### 2. SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE SUPERACIÓN ECI

#### 2.1 RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La adopción de la Ley 1448 de 2011 y en particular, la puesta en marcha de la política pública de restitución de tierras posibilitó en primer lugar avanzar de forma sostenida en el goce efectivo de los derechos constitucionales de la población desplazada. En efecto, es un hecho que la adopción de la política pública de restitución de tierras, cuenta con un conjunto de instituciones y de mecanismos encaminados al cumplimiento de los objetivos de la justicia transicional y la plena restitución de los derechos de las víctimas, que cuenta con las partidas presupuestales suficientes para el ejercicio de sus funciones de acuerdo con unas metas claras y específicas que deben realizarse bajo los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad. La puesta en marcha de la política de reparación y el proceso de restitución de tierras implican la respuesta del Estado para afrontar estructuralmente el problema a través de una adecuada capacidad institucional.

Desde los principios rectores y el objeto mismo de la Ley 1448 de 2011, el claro que ésta se orienta hacia el reconocimiento de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad y la adopción de medidas diferenciales encaminadas a superar su situación de vulnerabilidad y facilitar la ruta que conduce a la reparación integral y la restitución de derechos. Este enfoque, que adopta el carácter prevalente de los intereses de las víctimas no solo se refleja en los principios de la ley, sino que se constituye a la vez en un conjunto de verdaderos criterios prevalentes y vinculantes de acción para las instituciones involucradas en el ejercicio de sus funciones, así como en la interpretación de las regulaciones jurídicas que fundamentan las



actuaciones de los operadores jurídicos, ya sean estas de carácter administrativo o judicial.

Así las cosas, la ley plantea mecanismos para superar debilidades en relación con el acceso a la información de las víctimas, la incorporación de enfoques diferenciales en beneficio de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y las comunidades y grupos étnicos. Estas han sido objeto de reglamentación por cuenta del Gobierno Nacional y han servido para la adopción de programas, planes y otra serie de medidas encaminadas a erradicar la discriminación y hacer prevalecer el interés superior de los niños y niñas y otras minorías. En el caso de las comunidades y pueblos étnicos, es evidente que se ha avanzado en el reconocimiento de sus particularidades y en este punto las medidas adoptadas propenden por garantizar su efectiva participación en la política de reparación integral y de garantías de no repetición.

La acción de restitución de tierras despojadas y abandonadas es el fruto de los esfuerzos del Estado colombiano por replantear su estrategia, consolidar una política que responda de forma efectiva e integral al fenómeno del desplazamiento forzado, reparar de forma integral a las víctimas y adaptarla conforme a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y las normas de justicia transicional.

De esta manera, tanto la adopción como la puesta en marcha del sistema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas establecido en la Ley 1448 de 2011, específicamente en lo que concierne al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas; se constituye en una medida que implica una solución duradera frente a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional respecto de la situación de la población desplazada.

De manera concreta y de conformidad con lo expuesto en el presente informe, es evidente que tal y como lo reconoció la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, en materia de restitución de tierras se ha venido teniendo un nivel de cumplimiento alto en lo que respecta al análisis de superación del ECI:

*"El umbral de superación del ECI es el siguiente: el 70% de las solicitudes de restitución que se encuentran en zonas micro focalizadas finalizaron el trámite administrativo, y de aquellas que han sido inscritas en el RTDAF, el 70% ha sido resueltas judicialmente. Frente a las solicitudes de restitución que no se encuentran en zonas micro focalizadas, el 70% han sido objeto de un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección. Sobre la totalidad de estas solicitudes, se supera el ECI cuando el 70% de quienes demanden la protección del predio, y tengan derecho a la misma, accedan a las respectivas medidas de protección".*

En efecto, esta tendencia no solo se ha mantenido, sino que se ha mejorado con el transcurrir del tiempo, ya que a 31 de diciembre de 2017 se han recibido 76.052 solicitudes de inscripción en el RTADF en zonas micro focalizadas por parte de la

Unidad de Tierras, de las cuales, se han resuelto la inscripción o negación de inscripción de 57.284, lo que representa el **75,32%** del total acumulado recibido por la entidad.

De esta manera, se demuestra que se ha superado una de las falencias estructurales identificadas por la Corte en sus Autos de seguimiento, en relación con el componente de restitución de tierras, al contarse con un plan materializado en una política cuyos procedimientos se orientan hacia el logro del goce efectivo de derechos, y evidencia avances reales y tangibles que permiten demostrar su adecuación y nivel de organización, puesto que muestran un avance significativo más allá del umbral del 70% en el trámite de las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras, por dos años consecutivos.

Con lo anterior, se entiende que existe un cumplimiento efectivo del indicador de goce efectivo de derechos que implicaba demostrar avances del trámite administrativo asociado al número de solicitudes resueltas, en la medida en que miles de víctimas han visto que su derecho ha sido garantizado y protegido a través del trámite administrativo.

El anterior panorama presentado con corte a 31 de diciembre de 2017 representa un comportamiento anual sostenido, en el avance de la instancia administrativa del proceso de restitución, que inició con un cumplimiento del 32,35% de las 5.514 solicitudes recibidas hasta al 31 de diciembre de 2012. Al 31 de diciembre de 2013, se consolidó un total acumulado de 16.544 solicitudes de inclusión en el RTDAF de las cuales a dicho corte fueron resueltas el 44.84%. Para los años 2014 y 2015, el cumplimiento fue del 61.03% y 66,68% respectivamente sobre las 24.172 y 41.694 solicitudes de inscripción que se encontraban en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución acumuladas al 31 de diciembre de cada uno de los años. Por su parte, para la vigencia 2016, el porcentaje de solicitudes resueltas alcanzó el 73%.

Mientras que en lo que respecta al egreso por sentencias de restitución de tierras por parte de los jueces, que tiene como objetivo medir el avance de la instancia judicial, también es posible identificar avances significativos que dan cuenta de un cumplimiento alto de los indicadores establecidos por la Corte Constitucional. En efecto las cifras demuestran que para el año 2016, de las 5.822 solicitudes que ingresaron a los despachos de restitución de tierras, fueron evacuadas 3.922, lo cual representa el 68,6% del total recibido. En la vigencia 2017, tenemos que de un total de 10.307 de ingresos de solicitudes, existieron 8968 egresos por sentencias de restitución de tierras, lo cual representa el 87% del total recibido. De esa cifra 2.103 tuvieron como proceso de resolución la incorporación en una sentencia de restitución, 296 fueron negadas y 6.569 fueron egresos de solicitud por otro concepto. Frente al goce efectivo de derechos esto demuestra la protección, garantía y ejercicio del derecho de acceso a la justicia de los miles de solicitantes de restitución de tierras, así como del derecho autónomo a la restitución de tierras en los casos en que los jueces y magistrados especializados

así lo decidieron en sus providencias por haber cumplido con los requisitos contemplados en la Ley para ser titulares de esta.

De igual manera, tal y como se demuestra en el presente informe, se solicita a la Corte Constitucional reconocer los avances significativos en la adopción de un mecanismo reglado y no discrecional para la integración y articulación del RUPTA al Registro de Tierras Despojadas, para extender el ámbito de acción de las medidas de prevención en zonas no micro focalizadas a través de normas reglamentarias muy recientes y que se realizan a partir de la expedición del Decreto 2365 de 2015, donde se estableció que correspondía a la de Tierras la administración del RUPTA. En ese sentido, se evidencian gestiones encaminadas a superar las falencias que implica el proceso complejo de transferencia de información, la adopción de planes para tramitar los casos y los ajustes normativos internos y externos para dar cumplimiento a estos objetivos de la forma en que ya han sido explicados. En ese sentido la puesta en marcha del Decreto 2051 de 2016 y de las Resoluciones Internas de la Unidad de Restitución de Tierras dan cuenta de resultados efectivos en esta materia articulando y complementando efectivamente la protección de predios con el registro de Tierras Despojadas.

De manera específica y como resultado de la medición realizada de los indicadores de goce efectivo del derecho a la protección de predios, se ha identificado el fortalecimiento en la administración del RUPTA, estructuración y apropiación de lineamientos, publicidad y desarrollo de herramientas del proceso de protección, de manera tal que se evidencia la visión armonizadora entre los derechos de protección y restitución de tierras, y componentes conexos como lo son las copiosas solicitudes de cancelación de medidas de protección que recibe la Unidad.

En este sentido los resultados muestran que el 66,7% de las solicitudes de restitución de tierras cuentan con adopción de medidas de protección. Porcentaje que se aproxima de manera satisfactoria al umbral de cumplimiento, además que toma como base los casos en los cuales el peticionario solicita tanto protección como restitución de tierras, situación que en principio solamente puede darse en zonas no micro focalizadas en las cuales primero se realiza el estudio para decretar la medida de protección y de proceder la misma, el predio quedará protegido vía la inclusión en el RUPTA mientras el área se micro focaliza para adelantar el proceso de restitución de tierras, lo cual evidencia la visión armonizadora mencionada anteriormente.

De igual manera se ha demostrado que la Unidad de Restitución de Tierras ha formulado expresamente ante la jurisdicción especializada la necesidad de hacer una interpretación y aplicación armónica del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, con los objetivos y principios que orientan la restitución de tierras como mecanismo especial de la justicia transicional y a través de sus intervenciones ha promovido una comprensión más coherente de estas disposiciones con las líneas trazadas por la Corte Constitucional. Lo que demuestra entonces que los criterios de interpretación no solo se han consolidado en la jurisdicción constitucional, sino que han tenido impactos significativos en la labor de la justicia especializada.

Por su parte la aplicación por parte de la Unidad de Restitución de Tierras de las disposiciones de los artículos 94 y 95 sobre la acumulación procesal, así como su promoción ante la jurisdicción especializada, ha fortalecido la celeridad y efectividad en los tiempos de respuesta establecidos para las solicitudes de inclusión en el Registro y las solicitudes de restitución.

El análisis de ambos indicadores en materia de avances nos muestra entonces una evidente acción articulada e integral entre las etapas administrativa y judicial de la restitución de tierras, que evidencia un mejoramiento progresivo que se materializa en indicadores que cuentan con un nivel de cumplimiento alto.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta las razones anteriores le solicitamos nuevamente a la Corte Constitucional **declarar la superación del estado de cosas inconstitucional** por haberse enfrentado adecuadamente las causas estructurales que dieron lugar a su declaratoria y por otra parte, haber demostrado la superación de manera progresiva y sostenida a través del tiempo del umbral requerido para dicha declaratoria en el sentido de contar con un cumplimiento alto de los indicadores de goce efectivo de derechos y avances concretos en el trámite de las solicitudes de inclusión en el registro y de restitución de tierras que superan el 70%.

### 3. SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE AVANCE ECI

#### 3.1 DERECHO A LA VIVIENDA URBANA

Durante los años 2003-2011, Fonvivienda ejecutó la Política Pública de Vivienda Urbana para la Población Víctima de Desplazamiento Forzado bajo un esquema en el que se asignaban SFVD por el monto fijado en el artículo 8 del Decreto 2190 de 2009 (compilado en el artículo 2.1.1.1.1.1.8 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y modificado por el artículo 1 del Decreto 412 de 2016), a la PVDF que fuera seleccionada en las convocatorias especiales adelantadas en los años 2004 y 2007, con lo que los hogares requerían de la consecución de recursos propios a través de créditos para alcanzar el cierre financiero y poder acceder a una vivienda. Este esquema implicaba dificultades para la PVDF en la consecución del cierre financiero lo que conllevó a que muchos de estos SFVD, pese a ser asignados, nunca fueran legalizados y no se garantizara el derecho a la vivienda.

Esta situación fue identificada como una falencia estructural de la PPVU para la PVDF por parte de la Corte Constitucional en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011 porque las entidades responsables no contaban con mecanismos para garantizar el cierre financiero de los hogares para la adquisición de sus viviendas. Asimismo, identificó como falencia estructural la baja cobertura efectiva de los SFVD en soluciones de vivienda, pese a la existencia de una destinación importante de recursos en materia de vivienda urbana para la atención a la PVDF por parte del

Gobierno Nacional. Lo anterior, como consecuencia de un modelo de asignación de SFV urbana a la demanda que no asumía la generación de oferta de VIP suficiente para la aplicación de los mismos.

En aras de superar estas falencias estructurales, eliminar barreras de acceso y mejorar la oferta institucional, se emprendió un proceso de reformulación de la PPVU para la PVDF, que creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a partir de lo previsto en el artículo 14 de Ley 1448 de 2011. Además, el artículo 123 de la referida Ley contempló el acceso preferente al SFV para aquellos hogares víctimas de despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Por último, con la expedición de la Ley 1537 de 2012 y su reglamentación, mediante la cual se ha llevado a cabo un ejercicio de aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, materializado a través de los programas que componen la oferta institucional del sector en la actualidad.

Con la expedición de la Ley 1537 de 2012 y su reglamentación, se inició un proceso de articulación de la PPVU con la superación de la pobreza extrema, el crecimiento económico y la generación de empleo, buscando un avance sistemático e integral en el goce efectivo del derecho a la vivienda, beneficiando a la población con necesidades habitacionales urbanas y priorizando a la PVDF. En el mismo sentido, se generaron grandes innovaciones al permitir que Fonvivienda constituyera patrimonios autónomos con el propósito de ejecutar proyectos de VIP, que las entidades públicas y privadas aportaran recursos a esos patrimonios y que a ellos se transfirieran los recursos de SFV objeto de renuncia, vencidos, recuperados mediante actuaciones administrativas y no aplicados, con el propósito de garantizar efectivamente el goce efectivo del derecho a la vivienda.

Ahora bien, en una medida que favorece a todas las personas que adquieran vivienda nueva, entre ellas la PVDF que acceda a la misma a través de la oferta institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, se expidió la Ley 1796 de 2016 con el fin de establecer medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, incrementando la seguridad de las edificaciones y fortaleciendo la función pública ejercida por los curadores urbanos. A través de esta normativa, en garantía del GED a la vivienda, se fomentan dos avales fundamentales para quien adquiere la vivienda nueva. Por una parte, se obliga a que las construcciones cuenten con una certificación técnica de ocupación, sin la cual las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos tienen prohibido el registro de las escrituras públicas de transferencia del derecho de dominio y, por otra parte, la obligación adicional a la contemplada en el Estatuto del Consumidor respecto del amparo de perjuicios patrimoniales. Así mismo, a través de la Ley 1796 de 2016, se crea un riguroso régimen de incompatibilidades para quienes ejerzan la supervisión independiente de las construcciones y se regulan de forma más gravosa las multas para evitar que las viviendas no cuenten con las garantías de habitabilidad apropiadas.



En ese sentido, conforme a lo explicado y, particularmente, con los avances indicados anteriormente, se observa el positivo avance en la materialización del GED a la vivienda urbana para la población víctima de desplazamiento forzado.

Así las cosas, se puede concluir que la reformulación de la Política Pública de Vivienda Urbana para Población Víctima de Desplazamiento Forzado implementada por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha generado un impacto por demás positivo, lo que ha permitido garantizar con mayor efectividad el GED a la vivienda por parte de la población víctima de desplazamiento forzado. Como puede verse, con el balance de política pública, se pueden demostrar avances significativos en esta materia, por lo cual, de manera respetuosa, se solicita la Corte Constitucional **declarar la existencia de avances en la superación del ECI** declarado con la Sentencia T-025 de 2004 y reiterado en el Auto 373 de 2016, teniendo en cuenta los logros alcanzados y las estrategias formuladas por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el objetivo de solucionar las falencias evidenciadas en la PPVU.

#### 4. SOLICITUD DE CONSIDERACIÓN DE AVANCES Y/O SUPERACIÓN CONFORME A LA AUTOEVALUACIÓN REALIZADA POR EL GOBIERNO NACIONAL

El Gobierno Nacional en el marco de la implementación de la Estrategia de Superación ECI, ha querido dar cuenta en este informe anual de los avances que ha obtenido en los diferentes componentes de política pública, y evidenciar como ello ha impactado de manera progresiva en la garantía y goce de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Aunado a ello, haciendo un ejercicio consiente de introspección, las entidades que conforman el SNARIV que han participado en la construcción de este informe, han llevado a cabo un ejercicio en el cual, conforme a los criterios y parámetros que ha dado la Corte Constitucional, han querido autoevaluar su labor y el avance que han tenido, tanto en el cumplimiento de órdenes, como en la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales.

Si bien, en muchos derechos no se ha logrado superar los umbrales establecidos por el Alto Tribunal, lo cierto es que, si se ha avanzado en la superación de obstáculo que se han presentado en la implementación política pública, lo cual se deberá verse reflejado en próximas mediciones. En este sentido, si bien en varios componentes conforme a la medición no podría solicitarse la declaratoria de superación, el Gobierno pone a consideración de la Corte estos ejercicios de autoevaluación para que, si lo estima pertinente y adecuado, haga declaraciones de avance en el nivel de cumplimiento tanto de bloqueos institucionales, posibles retrocesos y prácticas inconstitucionales particulares, así como de órdenes complejas.

Es importante indicar que, el ejercicio de autoevaluación que se ha venido presentado desde el informe anual del año 2017, más allá de ser un producto de la Estrategia de Superación ECI, es una muestra del compromiso del Gobierno Nacional con las víctimas del conflicto armado, en especial las víctimas de desplazamiento forzado, que como se anunció con antelación, representan aproximadamente el 89% del RUV.

Parte de lo que implica la implementación de la mencionada estrategia para este Gobierno, ha sido examinar y analizar constantemente los avances, estancamientos y retrocesos identificados por la Corte, con el objetivo de focalizar sus acciones y esfuerzos en la superación de los problemas estructurales que impide que las víctimas gocen efectivamente de sus derechos.

Así las cosas, el Gobierno pone a consideración este ejercicio para los efectos que la Corte estime pertinente.