

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

**GRUPO DE ARTICULACIÓN INTERNA PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS  
DEL CONFLICTO ARMADO**

**PROCESO  
AMPLIO  
DE PARTICIPACIÓN**

**Mayo de 2017**

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ¿En qué consiste el Proceso Amplio de Participación?: Objetivos y resultados esperados. .6</b>	
1.1 Participación en los encuentros realizados: actores intervinientes y escenarios de encuentro. 7	
1.2 Metodología para la sistematización de las propuestas formuladas por los participantes en el Proceso Amplio de Participación. .... 8	
<b>2. Medidas en materia de Atención y Reparación Integral a las Víctimas propuestas en el Acuerdo. .... 10</b>	
2.1 Compromisos derivados del punto cinco del Acuerdo Final en materia de Reparación Colectiva..... 11	
2.2 El componente de Retornos y Reubicaciones: directrices derivadas del Acuerdo..... 13	
2.3 La Rehabilitación Psicosocial en el punto cinco del Acuerdo. .... 15	
2.4. Otros temas incorporados en el punto cinco del Acuerdo Final: Restitución de tierras, protección de Derechos Humanos y garantías de no repetición. .... 16	
<b>3. Resultados y hallazgos de los espacios preliminares..... 19</b>	
3.1 Insumos para el ajuste y fortalecimiento de la política derivados de los espacios de diálogo con las Entidades del SNARIV. .... 22	
3.1.1 Propuestas de las autoridades del SNARIV frente a la Reparación Colectiva. .... 25	
3.1.2 Retornos y Reubicaciones ..... 27	
3.1.3 Recomendaciones para el componente de Rehabilitación Psicosocial ..... 29	
3.1.4 Propuestas frente a otros temas conexos con el Acuerdo Final de Paz. .... 30	
3.2 Aportes y propuestas formuladas por la población víctima y sus organizaciones en los espacios preliminares de participación. .... 31	
3.2.1 Contribuciones y recomendaciones de las víctimas organizadas y no organizadas residentes en el país ..... 32	
3.2.2 Población víctima residente en el exterior. .... 52	
3.3 Expertos académicos y Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos. .... 54	
3.4 Otros resultados y conclusiones frente a las recomendaciones formuladas en los espacios preliminares de participación. .... 59	
<b>4. Gran Evento Nacional de Participación ..... 59</b>	
4.1 Resultados del Evento Nacional de Participación Nacional ..... 61	
4.2 Propuestas dirigidas a la territorialización de la política: Dimensión territorial ..... 61	
4.3 Propuestas dirigidas al fortalecimiento institucional de la política y sus componentes. .... 62	

4.4	Propuestas orientadas a mejorar la articulación entre instituciones y actores.....	63
4.5	Propuestas orientadas al fortalecimiento de la participación y de los enfoques diferenciales étnico, de género.....	65
<b>5.</b>	<b>Conclusiones del Gran Evento Nacional de Participación.....</b>	<b>66</b>
5.1	Otros insumos: propuestas escritas entregadas en el marco del Gran Evento Nacional de Participación.....	68
<b>6.</b>	<b>Contribuciones para el ajuste de los componentes de la política según su orientación.....</b>	<b>70</b>
6.1	Ajustes normativos.....	70
6.2	Ajustes al diseño institucional y a los componentes de la política.....	71
6.3	Ajustes a protocolos y procedimientos administrativos .....	74
<b>7.</b>	<b>Anexo 1. ....</b>	<b>75</b>

### LISTA DE ABREVIATURAS

ANS	Agencia Nacional de Seguridad
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
PDETs	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RNI	Red Nacional de Información
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
URT	Unidad de Restitución de Tierras

## Introducción

El Gobierno Nacional, con la coordinación de la Alta Consejería para el Posconflicto y con el apoyo del Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento de lo establecido en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y en consonancia con la centralidad otorgada al reconocimiento y resarcimiento de las víctimas del conflicto armado y los territorios en el marco del Acuerdo Final de Paz, puso en marcha un Proceso Amplio de Participación orientado a fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto.

Dicho proceso consistió en la realización de treinta ejercicios participativos, entre encuentros con actores clave y reuniones con autoridades públicas, a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública en cuestión, enfocados a garantizar su armonización con las directrices emanadas del Acuerdo Final, especialmente con lo acordado en el sub-punto de reparaciones, la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional, las necesidades de ajustar la ejecución de recursos de acuerdo con los planes de cumplimiento de metas y a los criterios de priorización poblacional y territorial.

De esta manera, se convocó a organizaciones de víctimas, población víctima que no integra estas instancias, expertos académicos, organizaciones especializadas y de defensores y defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres víctimas, autoridades públicas pertenecientes a los niveles municipal, distrital, departamental y nacional integrantes del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a víctimas residentes en el exterior, con el propósito de contar con su perspectiva y propuestas en materia de planeación, articulación y fortalecimiento de la política pública. Para ello, se recurrió a una metodología de trabajo estructurada en mesas temáticas, donde se trataron cuatro aspectos: reparaciones colectivas, retornos y reubicaciones, rehabilitación psicosocial y otros temas conexos con el Acuerdo.

Estas jornadas fueron la fuente de las distintas observaciones, recomendaciones e iniciativas cuya sistematización y análisis se expone en el presente documento, el cual pretende ser el principal insumo para el desarrollo de los distintos ajustes que se identificaron como necesarios a lo largo del Proceso Amplio de Participación.

Este ha sido estructurado en siete apartados, en los que se presenta: i) la caracterización del Proceso Amplio de Participación; ii) directrices del Acuerdo Final frente a los componentes de la Política Pública de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado, indicándose los temas que deben ser objeto de ajuste; iii) principales hallazgos del proceso; iv) resumen de los resultados de las discusiones dadas en con las entidades del SNARIV del nivel municipal, departamental y nacional; v) aportes y propuestas que se recuperaron en los espacios de consulta con la población víctima, organizada y no organizada, residente en el país y en el exterior que asistieron a los encuentros preliminares, así como las recomendaciones enviadas a través de la página web que se creó para

divulgar y promover el Proceso Amplio de Participación; vi) las propuestas elaboradas por otros actores, tales como expertos en el tema, académicos y centros de estudio y de organizaciones de derechos humanos; y vii) conclusiones derivadas de los encuentros preliminares que se convierten en el insumo principal para abrir el diálogo en el Gran Encuentro Nacional.

## 1. ¿En qué consiste el Proceso Amplio de Participación?: Objetivos y resultados esperados.

El Proceso Amplio de Participación es un mecanismo a partir del cual se pretende materializar el compromiso derivado del *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* de desarrollar los ajustes normativos y la adecuación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las oportunidades del nuevo contexto con la más amplia participación de las víctimas, sus organizaciones y los espacios existentes para su representación.

Para concretar este propósito, el Gobierno Nacional, a partir de la concurrencia de distintas entidades competentes en el tema (el Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV-, la Oficina de la Alta Consejería para el Posconflicto, entre otras), puso en marcha un mecanismo de articulación institucional, atendiendo a lo dispuesto en el sub-punto 5.3.1.7 del Acuerdo Final, el cual asumió la responsabilidad de facilitar el Gran Encuentro Nacional de Participación para el diálogo entre las víctimas y sus organizaciones, así como otros actores relacionados con la política; y la definición conjunta de propuestas que permitan realizar las adecuaciones institucionales y los ajustes normativos y de política necesarios para armonizar las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Paz frente a la atención y reparación a las víctimas con las directrices actualmente existentes al respecto.

De esta manera, se construyó una propuesta metodológica con altos niveles de escucha e inclusión de voces diversas, enfocada en la recopilación y sistematización de propuestas y recomendaciones de modificación a la política pública, para lo cual se convocó a las víctimas, a las entidades públicas encargadas de su implementación y seguimiento y a otros actores que han jugado un papel clave en su desenvolvimiento, tales como las Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, los centros de pensamiento, expertos académicos y organismos internacionales.

El mecanismo adoptado se estructuró en tres fases: preparación, alistamiento y ejecución e identificación de resultados, al tiempo que contempló la realización de dos tipos de eventos: los encuentros preliminares a nivel municipal y regional y un Gran Encuentro Nacional de amplia participación. Lo anterior con el propósito de propiciar, en una primera etapa, la formulación de propuestas a lo largo del país y facilitar su recolección y sistematización, y de esta manera contar con insumos para el desarrollo de la discusión en el último espacio previsto.

Asimismo, para el desarrollo de los encuentros preliminares se decidió realizar tres tipos de eventos de acuerdo con la (autoridades del SNARIV, población víctima y organizaciones que las representan,

incluidas las víctimas en el exterior, expertos académicos y organizaciones de promoción y defensa de los Derechos Humanos), al tiempo que se desarrolló y habilitó una página web como complemento a estas jornadas (<http://www.procesoamplio.gov.co>) con el fin de facilitar y ampliar el envío y recepción de propuestas adicionales a las formuladas en las jornadas de trabajo. La conducción y desenvolvimiento de estos espacios estuvo guiada por una metodología de trabajo encaminada a la identificación y construcción participativa de propuestas mediante el trabajo por temáticas, atendiendo a las directrices definidas en el punto cinco, según el cual deben identificarse propuestas para el fortalecimiento y adecuación de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas en los asuntos contemplados en el punto de Reparaciones del Acuerdo Final (punto 5.1.3), así como frente a: 1. *El ajuste de los instrumentos de la política pública (Objetivo de fortalecimiento de la política)*; 2. *La articulación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con los planes y programas del nivel local e interinstitucional derivados de la firma del Acuerdo (Objetivo de articulación de la política)*; y 3. *La priorización de recursos, planes de ejecución de metas, y criterios de priorización poblacional y territorial para la implementación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Objetivo de planificación de la política)*.

En consecuencia, se registraron y clasificaron propuestas formuladas en los ámbitos del fortalecimiento, la articulación y la planificación de la política frente a las temáticas de reparaciones colectivas, retornos y reubicaciones, rehabilitación psicosocial y otros temas conexos con el acuerdo vinculados con la reparación, dentro de los que se encuentran la restitución de tierras, la protección de los derechos humanos y otras inquietudes expresadas por los sujetos de la política, entre otros.

El sentido de proponer la discusión de dichos temas, que constituyen medidas de reparación contempladas en los puntos 5.1.3.5, 5.1.3.6 y 5.2, fue el de abrir el espacio para el planteamiento de las distintas observaciones y propuestas de ajuste de la política y sus instrumentos normativos por parte de los actores que acudieron a los encuentros preliminares del Proceso Amplio de Participación. Es decir, no se pretendió limitar y condicionar la discusión a los temas sugeridos, sino por el contrario el propósito fue el de dar lugar a través de ellos a la emergencia de otras temáticas e inquietudes que deben ser revisadas, transformados o fortalecidas según el sentir de los distintos actores involucrados en la política.

### 1.1 Participación en los encuentros realizados: actores intervinientes y escenarios de encuentro.

Como resultado del Proceso Amplio de Participación se contó con la concurrencia de tres mil cuarenta y nueve asistentes (3.049)<sup>1</sup> que correspondieron a representantes de la población víctima no organizada, instancias de representación de las víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, académicos y autoridades de los niveles nacional, departamental y municipal. Entre los

---

<sup>1</sup> De acuerdo a las cifras y listados suministrados por la Unidad para las Víctimas con corte a mayo de 2017.

participantes se contó con representantes de organizaciones de mujeres, grupos étnicos y de la comunidad LGTBI.

Del total de asistentes, el ochenta por ciento (80%) corresponden a los participantes de los espacios preparatorios en las regiones y el territorio, mientras que el veinte por ciento (20%) al Encuentro Nacional, a lo cual se suman las 258 visitas realizadas a la Página Web del Proceso Amplio de Participación.

### 1.2 Metodología para la sistematización de las propuestas formuladas por los participantes en el Proceso Amplio de Participación.

La ruta implementada para garantizar la adecuada sistematización de las propuestas de ajuste a la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que surgieron en los eventos preparatorios se estructuró en tres etapas, que iniciaron con la toma de la relatoría durante las jornadas de trabajo en un formato previamente diseñado para ello, en el cual se recopilaron los comentarios, propuestas, preguntas y observaciones de cada uno de los actores intervinientes en las mesas de trabajo y en las sesiones plenarias. Estos se organizaron en matrices (ver anexo 1), según su contribución a las temáticas de articulación, planificación y fortalecimiento de la política, para posteriormente poner en marcha un proceso de sistematización compuesto por tres fases:

**Fase 1. Revisión y consolidación de los insumos suministrados por cada evento:** En esta etapa se revisaron cada una de las relatorías y grabaciones, a fin de reconocer temas estratégicos y elementos para la organización de la información. Con ello se procedió a la identificación de asuntos clave y de las posibles categorías para su clasificación y organización.

**Fase 2. Sistematización de las propuestas a partir de matrices de caracterización:** En esta fase se definieron y delimitaron conceptualmente las categorías para la organización de la información en matrices, a partir de los aspectos que demanda el punto 5.3.1.7 del Acuerdo Final. Según este deben identificarse contribuciones en materia de:

- **Fortalecimiento:** corresponde a las medidas que deben adoptarse para superar las dificultades y necesidades identificadas en la ejecución de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como para robustecer y complementar otros aspectos de la misma.
- **Articulación:** hace referencia a la armonización de la política con la implementación de los planes y programas a nivel local, regional, nacional e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo.
- **Planeación:** alude a las necesidades de ajuste de las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas y recursos, a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución.

Luego de la revisión de la información se identificaron varios temas clave y coincidencias en las observaciones y propuestas registradas en las relatorías que llevaron al planteamiento de categorías adicionales a las contempladas en la propuesta metodológica inicial, que facilitarían su sistematización. De esta manera, se amplió a catorce el número de categorías definidas, a partir de

los temas abordados y las etapas del ciclo de la política pública en las que identificaron necesidades de ajuste, las cuales se agruparon en cuatro ejes como se muestran en el cuadro número 1:

<p><b>DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA</b></p>	<p><b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Delimitación de competencias.</b> Propuestas que demandan clarificar las responsabilidades de las entidades sectoriales y los diferentes niveles de gobierno en materia de atención a las víctimas.</li> <li>• <b>Planeación y gestión del ordenamiento territorial.</b> Armonización de los procesos e instrumentos de planeación que actualmente se superponen.</li> <li>• <b>Enfoque territorial.</b> Propuestas orientadas a desarrollar herramientas y aproximaciones diferenciadas, acorde con la realidad de los territorios, incluyendo estrategias para flexibilización de la oferta</li> <li>• <b>Iniciativas locales de reparación del territorio.</b> Apuestas territoriales por integrar los diferentes elementos para ir hacia la construcción de una mirada integral de la reparación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ajuste arquitectura institucional.</b> Propuestas para el ajuste a las estructuras organizacionales encargadas del diseño, implementación y evaluación.</li> <li>• <b>Financiamiento de la política.</b> Debilidades en materia de recursos de la política y las propuestas para su solución.</li> <li>• <b>Mecanismos de implementación.</b> Acciones y tiempos dispuestos para la concreción de los componentes de la política.</li> <li>• <b>Oferta institucional y componentes de la política.</b> Propuestas sobre medidas o acciones que deben incorporarse dentro del diseño de la política para garantizar la atención de los requerimientos de la población en temas identificados por ellos como claves.</li> <li>• <b>Corresponsabilidad.</b> Interlocución y acciones que involucran falta de armonía entre las acciones de los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>• <b>Seguridad.</b> Propuestas orientadas a garantizar la no repetición y atender situaciones conflictivas que impiden la implementación y sostenimiento de las medidas que abarca la política.</li> <li>• <b>Sistemas de Información.</b> Propuestas en torno a la unificación de fuentes de información para la toma de decisiones de política.</li> <li>• <b>Instrumentos de Seguimiento.</b> Ajustes a herramientas de seguimiento como RUSICST, FUT, Tablero PAT, etc.</li> </ul>
<p><b>ARTICULACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA POLÍTICA.</b></p>	<p><b>PARTICIPACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS ENFOQUES DIFERENCIALES Y ÉTNICOS</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Interlocución con otros actores.</b> Recoge el señalamiento de dificultades en el diálogo con consulados, organismos de control, jueces de restitución de tierras y sector privado, así como propuestas orientadas a la sensibilización e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Participación efectiva de las víctimas del conflicto.</b> Propuestas que involucran ampliar los espacios de participación de las víctimas y el otorgamiento de responsabilidades a la población víctima.</li> <li>• <b>Fortalecimiento de enfoques diferenciales:</b></li> </ul>

<p>involucramiento de otros actores clave.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecimiento de la confianza entre la población víctima y el Estado.</b></li> <li>• <b>Estrategias de reconstrucción del tejido social.</b> Propuestas en torno a miradas integrales de reconciliación con enfoque territorial.</li> </ul>	<p>Agrupar las propuestas orientadas a fortalecer la política para grupos étnicos, de género y por rango poblacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Asistencia a connacionales.</b> Propuestas orientadas a contar con un mayor acompañamiento del Estado a los colombianos en el exterior, facilitando procedimientos administrativos para garantizar los derechos y medidas de reparación</li> </ul>
--	--

*Cuadro 1. Ejes de análisis para la clasificación de las propuestas. Elaboración Propia.*

Finalmente, en la fase 3. **Identificación de los resultados de los encuentros preliminares**, se desarrolló una reagrupación de las categorías de clasificación de las propuestas en función de su afinidad, que en últimas reflejaba temáticas clave hacia las cuales debe orientarse el ajuste de la política. De esta manera se clasificaron las propuestas de acuerdo con las grandes orientaciones para el ajuste de la política que subyacen en los temas identificados en ellas como principales asuntos a ajustar y a desarrollar para fortalecer la política y lograr su armonización con las necesidades del nuevo contexto.

## 2. Medidas en materia de Atención y Reparación Integral a las Víctimas propuestas en el Acuerdo.

En el Acuerdo Final para la terminación del conflicto, el reconocimiento y reparación a las víctimas ocupa un lugar central, razón por la cual se incorporan un conjunto de disposiciones encauzadas a reforzar las garantías contempladas en la Ley 1448 de 2011, que trascienden a lo establecido en el punto quinto, “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, y que atañen a los compromisos pactados en materia de reforma rural integral, participación, fin del conflicto, reincorporación de excombatientes y en el capítulo étnico.

Dentro de las medidas propuestas se amplía el universo de la población reconocida como víctima (incluyendo dentro de esta categoría a menores de edad desmovilizados, excombatientes y miembros de la fuerza pública); se prioriza la atención a las víctimas en las acciones encaminadas a garantizar el acceso a tierras y su participación en Políticas de Desarrollo Rural Integral; se propende por el mejoramiento de la ruta administrativa en materia de reparación colectiva; se busca garantizar la no repetición, fortalecer la participación de las víctimas y salvaguardar los derechos de los grupos étnicos.

En lo que compete al punto cinco, se estableció una declaración de diez principios orientadores (reconocimiento de las víctimas, reconocimiento de responsabilidades, satisfacción de derechos, participación, esclarecimiento de la verdad, reparación de las víctimas, garantías de protección y seguridad, garantía de no repetición, reconciliación, enfoque de derechos); al tiempo que se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y de no Repetición (SIVJRNR), y se incorporaron

los compromisos de promoción, respeto y garantía de Derechos Humanos y de la creación de instancias como la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición*, la *Unidad Especial para Personas Desaparecidas*, la *Jurisdicción Especial para la Paz* y *La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*.

Adicionalmente, se incluyeron medidas como la adopción de un enfoque diferencial para la atención a las víctimas basado en el reconocimiento y respuesta a las características de cada territorio, acciones restaurativas y reparadoras, la garantía de la seguridad jurídica, la convivencia y la reconciliación, la satisfacción de derechos, la rendición de cuentas y la búsqueda de la no repetición.

De igual manera el punto cinco introdujo disposiciones de reparación integral para la construcción de paz, tales como los actos tempranos de reconocimiento, las acciones de contribución a la reparación, la directriz de fortalecer los procesos de reparación colectiva, la inclusión de un enfoque reparador en los Planes de Desarrollo Territorial (PDETs), el desarrollo de medidas para el retorno de colombianos en el exterior y la protección de los Derechos Humanos.

Otro aspecto fundamental del punto cinco es la incorporación del mandato de desarrollar, con la más amplia participación de las víctimas y sus espacios de representación y participación, la adecuación de la Política Pública de Víctimas, tanto a nivel de sus instrumentos normativos como de sus componentes y esquema de implementación, compromiso que orientó el diseño del Proceso Amplio de Participación.

Considerando los elementos mencionados, para avanzar en la implementación de las directrices mencionadas, se planteó la discusión de los componentes de la política pública que se constituyen en medidas de reparación integral, tales como la Reparación Colectiva, los Retornos y Reubicaciones, la Rehabilitación Psicosocial y otros temas conexos con el punto cinco, dentro de los que se encuentran la restitución de tierras, las garantías de no repetición y los compromisos con la promoción, respeto y garantía de Derechos Humanos como punto de partida para orientar y dinamizar los encuentros del Proceso Amplio de Participación.

## 2.1 Compromisos derivados del punto cinco del Acuerdo Final en materia de Reparación Colectiva.

En materia de Reparación Colectiva el Acuerdo Final de Paz prevé fortalecer los procesos desarrollados tanto a nivel territorial, destinados a comunidades específicas, como los de nivel nacional, dirigidos a grupos, pueblos u organizaciones sociales y políticas, afectadas por la violación de sus derechos, como consecuencia del conflicto. Como se sintetiza en el cuadro número 2, se pretende reconocer los daños causados y contribuir a la reconstrucción de los proyectos de vida mediante la incorporación de un enfoque reparador en los Planes de Reparación Colectiva y en los instrumentos que surgen con el acuerdo, así como a través de medidas de carácter material y simbólico a desarrollar con la participación de las víctimas y sus organizaciones.

<b>Compromiso</b>	El Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva.
<b>Objetivo</b>	Reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos.
<b>Instrumentos</b>	
Enfoque reparador en los Programas de la Reforma Rural Integral.	Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET) incorporarán Planes de Reparación Colectiva.
Fortalecimiento de los Planes de Reparación Colectiva en los territorios donde no se implementan los PDET en comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades.	
<b>Elementos a incorporar en los planes</b>	
Medidas materiales y simbólicas dirigidas a atender el daño a víctimas directas, individuales y colectivas (acciones de dignificación, memoria, homenajes y conmemoraciones, obras de infraestructura, arquitectura conmemorativa).	Planes de acción elaborados de manera participativa, que incluyan: diagnóstico del daño colectivo; identificación de las medidas materiales y simbólicas que serán implementadas de manera prioritaria; y cronograma para su implementación.
Medidas de convivencia y reconciliación dirigidas a atender los daños en el tejido social, promover la convivencia al interior de las comunidades (incluyendo a las víctimas, a los ex integrantes de grupos armados en proceso de reincorporación a la vida civil y a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto), construir y fortalecer la confianza entre las autoridades públicas y las comunidades.	Mecanismos de participación que permitan la activa intervención de las víctimas y sus organizaciones, en conjunto con las autoridades territoriales, en la definición de las prioridades, la implementación de las medidas de reparación, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veeduría.
Articulación con los PDET y con los diferentes planes y programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia.	Medidas de contribución a la reparación con la participación de quienes cometieron daños con ocasión del conflicto.

*Cuadro 2. Reparación colectiva en el acuerdo de paz. Elaboración propia.*

Además de lo anterior, el Acuerdo Final define directrices específicas para la estructuración de los Planes de Reparación Colectiva, los cuales se sintetizan en el cuadro número 3:

<b>Objetivo</b>	Reconocer las especiales características de victimización, recuperar identidad y potencial organizativo, y reconstruir capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco
-----------------	--

	de la legalidad de colectivos afectados por el conflicto armado. Contribuir, también, a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.
<b>Beneficiarios</b>	Colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros.
<b>Elementos Transversales</b>	
<b>Enfoque de Género</b>	<b>Reconocimiento de responsabilidad</b> del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños en el conflicto.
<b>Caso especial Unión Patriótica.</b> Salida amistosa del actual litigio en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	

Cuadro 3. Planes nacionales de reparación colectiva. Elaboración propia.

## 2.2 El componente de Retornos y Reubicaciones: directrices derivadas del Acuerdo.

En el punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final se establecen varias disposiciones en materia de Retornos y Reubicaciones cuyos objetivos y componentes se detallan en el cuadro número 4:

<b>Compromiso</b>	El Gobierno Nacional pondrá en marcha: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento.</li> <li>- Planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	Fortalecer su <b>articulación</b> a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, e</li> <li>- Implementación del acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral."</li> </ul>
<b>Instrumentos y criterios orientadores</b>	
<b>Los planes de retorno y reubicaciones:</b>  <i>Medidas para garantizar retornos y reubicaciones</i>	<b>Identificación de territorios:</b> priorizar zonas en las que se implementen los PDET y en los demás territorios en los que se desarrollen Planes de Reparación Colectiva, y se coordinarán con los procesos de restitución de tierras.  <b>Coordinación interinstitucional:</b> articulación, donde haya lugar,

<p><i>colectivos o individuales en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad</i></p>	<p>con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, y con los procesos de restitución de tierras.</p> <p><b>Seguridad en los territorios para el retorno:</b> el Gobierno debe desarrollar medidas de seguridad necesarias para garantizar la vida e integridad personal de las comunidades, contando con su participación.</p> <p><b>Fortalecimiento de los defensores comunitarios:</b> el Gobierno tomará las medidas necesarias para fortalecer el programa de defensores comunitarios, y sus funciones de protección y promoción de los derechos humanos, con el fin de que acompañen de manera efectiva los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación de las personas en situación de desplazamiento y de las víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados, que hagan parte de esos procesos, y acompañen y asistan a las víctimas para garantizar el acceso a la oferta institucional en materia de satisfacción de sus derechos.</p>
<p><b>Otros temas y directrices incorporados</b></p>	
<p><b>Implementación procesos de retorno y reubicación</b></p>	<p>Realización con el concurso de equipos especializados e interdisciplinarios, con capacidad de garantizar el proceso participativo y la utilización de recursos locales.</p>
<p><b>Víctimas en el exterior</b></p>	<p>Fortalecer el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido”.</p>
<p><b>Retorno asistido</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Consistirá en promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de su proyecto de vida.</li> <li>b) Inclusión de condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional específica para garantizar progresivamente el acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades del retornado.</li> <li>c) Se priorizará su reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para articular estos planes, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET.</li> </ul>

Cuadro 4. Retornos y Reubicaciones. Elaboración Propia.

### 2.3 La Rehabilitación Psicosocial en el punto cinco del Acuerdo.

En el punto 5.1.3.4 del Acuerdo Final fueron contempladas varias medidas orientadas a contribuir al alivio del sufrimiento de las víctimas y a su recuperación psicosocial, cuyo alcance, orientación y características se describen en el cuadro que se presenta a continuación:

<b>Compromiso</b>	Ampliar la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual.
<b>Estrategias</b>	<p><b><i>Medidas de Reparación Individual:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se multiplicarán los centros locales de atención a las víctimas</li> <li>- Se impulsarán estrategias móviles para llegar a los lugares más apartados.</li> <li>- Se fortalecerá el acceso y los servicios de salud mental para las víctimas que lo requieran.</li> </ul> <p><b><i>Estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la cobertura y elevar la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria y de los procesos comunitarios de mediano y largo plazo.</li> </ul>
<b>Instrumentos</b>	
<b>Incorporar en los Planes de Reparación Colectiva un Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición.</b>	<p>Propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar proyectos de vida futuros en común.</li> <li>- Fortalecer la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones.</li> <li>- Lograr una convivencia pacífica restableciendo las relaciones de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades.</li> <li>- Promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, los ex integrantes de organizaciones paramilitares, los miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y de terceros intervinientes en el conflicto.</li> </ul>
Componentes de las estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de enfoques diferencial y de género.</li> <li>- Creación de espacios de diálogo comunitario y duelos colectivos que permitan la expresión individual y colectiva del sufrimiento.</li> <li>- Recuperación y generación de prácticas sociales, culturales, artísticas, y de recreación y deporte asociada al intercambio entre ciudadanos y la convivencia en las comunidades.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulso de iniciativas locales dirigidas a la reconciliación, la dignificación y el reconocimiento.</li> <li>- Reflexión sobre imaginarios colectivos de proyectos de vida futuros que permitan dotar de sentido transformador la reparación y lograr una convivencia pacífica.</li> <li>- Creación de escenarios de pedagogía para que se fortalezca el rechazo social a las violaciones e infracciones ocurridas en el pasado alentando la transformación de imaginarios que los permitieron o justificaron.</li> <li>- Recuperación de prácticas sociales abandonadas como efecto del conflicto.</li> <li>- Promoción de pactos de convivencia pacífica al interior de las comunidades, que incluyan a las víctimas y a quienes hayan podido tener participación directa o indirecta en el conflicto, así como de procesos de construcción de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades.</li> <li>- Estrategias para la reconstrucción de los vínculos familiares afectados con ocasión del conflicto que, respetando las especificidades religiosas, étnicas y culturales y bajo el principio de la no discriminación, busquen que las víctimas recuperen su entorno y sus lazos de afecto, solidaridad, respeto y asistencia.</li> </ul>
<b>Otras disposiciones</b>	
<b>Implementación</b>	Coordinación y complementariedad de las estrategias de rehabilitación psicosocial con los esfuerzos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y no Repetición durante su período de funcionamiento.

*Cuadro 5. Rehabilitación Psicosocial. Elaboración Propia.*

Como se observa en el cuadro anterior, existe un compromiso con el fortalecimiento de la rehabilitación psicosocial de la población víctima, en el cual se busca avanzar simultáneamente en las dimensiones individual y comunitaria, haciendo un mayor énfasis en esta última, al proponer como directrices la inclusión de Planes de Rehabilitación para la Convivencia en los Planes de Reparación Colectiva, y el desarrollo de estrategias enfocadas a impulsar la recuperación y reconstrucción del tejido social, así como su articulación con los esfuerzos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

#### 2.4. Otros temas incorporados en el punto cinco del Acuerdo Final: Restitución de tierras, protección de Derechos Humanos y garantías de no repetición.

Además de las directrices en materia de justicia transicional, reparación integral y participación de las víctimas en la adecuación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y sus instrumentos normativos, el Acuerdo Final de Paz incluyó en los puntos 5.1.3.6 y 5.2 otras disposiciones en materia de restitución de tierras, garantías de no repetición y promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos respectivamente, que implican la revisión de los componentes e

instrumentos vigentes de la política pública y su ajuste y articulación a las nuevas condiciones generadas por el Acuerdo.

En especial, el punto 5.1.3.6 del Acuerdo enfatiza en la articulación de las acciones de reparación, en particular, en los procesos de Reparación Colectiva y de Retornos y Reubicaciones con las medidas de restitución de tierras, al tiempo que integra directrices frente a esto último, por lo cual, a continuación, se resumen esquemáticamente en el cuadro número 6 varias de las medidas a ser implementadas al respecto:

<b>Compromiso</b>	Garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial, así como los demás planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final.
<b>Objetivo</b>	Fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras
<b>Estrategias e Instrumentos</b>	
<b>Aplicación de criterios técnicos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Densidad histórica del despojo.</li> <li>- Condiciones para el retorno.</li> <li>- Consideración de las recomendaciones de las organizaciones de víctimas y expertos en el tema: focalización territorial.</li> </ul>	Acompañamiento técnico y financiero a la población beneficiaria de los procesos de restitución para la reconstrucción de sus proyectos de vida.  Implementación de estrategias de: generación de ingreso, sustitución de cultivos de uso ilícito, recuperación y reconstrucción del tejido social.
<b>Fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación.</b>	Inclusión en el Registro Único de Víctimas para efectos de la armonización de los registros y el acceso a las diferentes medidas de reparación de la información sobre inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y las posteriores sentencias de restitución.

*Cuadro 6. Medidas del Acuerdo Final frente al tema de Restitución de Tierras. Elaboración Propia.*

Además de las disposiciones incorporadas en el cuadro número 6, en el cuadro número 7 se indican las disposiciones frente a la promoción, garantía y respeto a los Derechos Humanos.

<p><b>Medidas de fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los Derechos Humanos.</b></p>	<p>Promoción del respeto de los Derechos Humanos y de una cultura para la construcción de la paz y la reconciliación.</p> <p>Fortalecimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de información de la situación de Derechos Humanos.</li> <li>- Sistema de monitoreo de la situación de Derechos Humanos a nivel nacional y regional, teniendo en cuenta el Sistema de Alertas Tempranas.</li> <li>- Proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Ello implica incluir en este instrumento: el Acuerdo Final y el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; los programas de promoción de cultura política democrática y participativa del punto 2 “Participación Política: apertura democrática para construir la paz”; y fortalecer las medidas de educación no formal a través de la puesta en marcha de campañas públicas de reconocimiento de los Derechos Humanos y prevención de su violación.</li> </ul>
<p><b>Medidas de fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones.</b></p>	<p>Compromisos del Gobierno Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir al fortalecimiento de las Organizaciones de Defensa de Derechos Humanos, en particular las que trabajan en contextos rurales.</li> <li>- Brindar garantías de seguridad, reconocimiento y no estigmatización.</li> <li>- Elaboración protocolo para la protección integral de organizaciones.</li> <li>- Fortalecimiento de la coordinación con la Fiscalía General de la Nación para el impulso y seguimiento, caso por caso, a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores y defensoras de Derechos Humanos.</li> <li>- Elaboración de informes públicos de avance cada tres meses.</li> </ul>
<p><b>Medidas de prevención y protección de los Derechos Humanos.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las Organizaciones de defensores y defensoras de Derechos Humanos y organizaciones y movimientos sociales.</li> <li>- Adoptarán las medidas y ajustes normativos necesarios para dar garantías plenas para la movilización y la protesta social, como parte del</li> </ul>

	<p>derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de una comisión asesora convocada por la Defensoría del Pueblo para asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las Organizaciones de Derechos Humanos, en materia de Derechos Humanos y paz. Su composición y funcionamiento será acordado por la Defensoría del Pueblo y representantes de las Organizaciones de Derechos Humanos.</li> </ul>
--	---

Cuadro 7. Disposiciones del Acuerdo Final en materia de Derechos Humanos. Elaboración Propia.

### 3. Resultados y hallazgos de los espacios preliminares.

Los espacios preliminares al Gran Encuentro Nacional de Participación permitieron evidenciar preocupaciones frente al diseño e implementación de la Política Pública de Víctimas, así como orientaciones para su ajuste, derivadas del conocimiento y experiencia de los actores como sujetos activos de la política. En este sentido, se identificó que bajo las distintas propuestas subyacen temas clave en los que coinciden los diversos actores, y que se presentan como retos que afectan a cada uno de sus componentes, los cuales fueron presentados en la clasificación de categorías por ejes, expuesta en el apartado 1.2 dedicado a la metodología.

Como se mencionó anteriormente, en la revisión y clasificación de las propuestas se identificó su orientación hacia cuatro ejes principales de la política. El primer eje corresponde a la territorialización y ordenamiento territorial de la política, y se le ha denominado *Dimensión Territorial de la Política*. Este abarca la necesidad de su fortalecimiento, mediante aspectos como la delimitación de competencias, la profundización de su enfoque territorial y la atención de las dificultades en materia de ordenamiento territorial que se presentan hoy en día. El segundo, *Fortalecimiento institucional*, incorpora las necesidades de fortalecimiento del Estado colombiano, tanto a nivel regional como nacional, para el funcionamiento efectivo de la política pública, teniendo en cuenta la arquitectura institucional, el financiamiento de la política, la corresponsabilidad y las necesidades de mejoramiento en materia de seguridad, entre otros. El tercer bloque, *Articulación entre instituciones y actores sociales involucrados en la política*, aborda la articulación entre instituciones y actores sociales y privados implicados en la implementación de la política, incluyendo la interlocución entre sectores y la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la confianza entre la sociedad y el Estado.

Y finalmente, un cuarto bloque, *Participación y fortalecimiento de los enfoques diferenciales y étnicos*, agrupa las categorías de propuestas relacionadas con el imperativo de fortalecer la política a partir del reconocimiento e inclusión de las diferentes condiciones poblacionales que se encuentran en el universo de la población víctima y de la revisión y ajuste de los mecanismos para garantizar su

activa participación en la toma de decisiones e implementación de medidas previstas como sujeto activo en la construcción de la política pública. De esta manera, se reúnen las propuestas encaminadas a la inclusión y fortalecimiento de los enfoques diferenciales de género, poblacional (niñez, juventud y adultos mayores) y étnico dentro del diseño de la política, así como al reconocimiento como víctimas a los colombianos refugiados en el exterior y al correspondiente otorgamiento de garantías y medidas de asistencia insumos para el ajuste y fortalecimiento derivados de los espacios de diálogo con las entidades del SNARIV.

Alrededor de las macro categorías señaladas se agrupan propuestas en las que confluyen los diferentes actores convocados a los espacios realizados y que pueden diferenciarse según su alcance en dos grandes grupos: las que constituyen recomendaciones transversales a los distintos componentes de la política y las que corresponden a recomendaciones puntuales frente a los componentes de reparación. Las principales recomendaciones transversales, por macro categorías son las siguientes:

A. *Dimensión Territorial.* En este marco se identificaron propuestas que coinciden en las siguientes orientaciones:

- i. Definir de manera clara las competencias para cada nivel de gobierno y cada uno de los sectores que son responsables de la implementación de la política, en particular de: los Planes Integrales de Reparación Colectiva PIRC, los Planes de Retorno y Reubicación, los Esquemas Especiales de Acompañamiento, las directrices de las sentencias de restitución de tierras y la puesta en marcha de medidas de rehabilitación psicosocial.
- ii. Garantizar el despliegue territorial de la política y de sus instrumentos en todo el territorio nacional. Lo anterior supone descentralizar la política y flexibilizarla de acuerdo con las necesidades de los territorios, permitiendo que la oferta institucional llegue a las poblaciones, en particular a las que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad.
- iii. Llevar a cabo un proceso profundo de cruce y articulación entre PIRC, Planes de Restitución, Planes de Retorno, Planes de Desarrollo, Planes de Acción Territorial y otros instrumentos del territorio, para construir una planeación de largo plazo en función de las experticias locales.
- iv. Propender por la flexibilización de los tiempos de planeación y asignación de recursos en función de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación.
- v. PIRC, Retornos y Reubicaciones, restitución de tierras son oportunidades para cierre de brechas.

B. *Fortalecimiento institucional.* En este grupo se identifican propuestas que confluyen en los siguientes aspectos:

- i. Ampliar la participación desde el inicio de los procesos, en especial en el diseño y concertación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva PIRC, Planes de Retorno/Reubicación y sentencias de restitución de tierras, para las entidades del nivel nacional que tengan competencia en los mismos y para las entidades territoriales en las cuales se implementen, así como a la población víctima.

- ii. Ajustar la arquitectura institucional de la política, en decir el SNARIV, lo cual incluye revisar el lugar ocupado dentro de la estructura institucional por entidades como la UARIV, sus competencias y recursos disponibles.
- iii. Revisar los esquemas de implementación de los distintos componentes de reparación de la política: rutas definidas, mecanismos implementados para la ejecución de procesos y recursos.
- iv. Garantizar que los funcionarios, contratistas y operadores a cargo de la implementación de los componentes de la política dispongan de los conocimientos requeridos sobre esta, así como una sensibilidad frente a la situación de las víctimas.
- v. Fortalecer la Estrategia de Corresponsabilidad.
- vi. Mejorar la divulgación de la oferta institucional en los territorios.
- vii. Generar estrategias de coordinación que faciliten la generación de seguridad real para las víctimas a nivel territorial como garantía de no repetición y sostenibilidad de los procesos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y restitución de tierras.
- viii. Ajustar los esquemas de financiación y de ejecución de recursos. Lo anterior implica identificar nuevas fuentes de financiamiento, revisar, evaluar y modificar los esquemas de asignación existentes y transformar los esquemas de contratación de los bienes y servicios ofertados.

C. *Articulación entre Instituciones y Actores Sociales involucrados en la Política.* Comprende un conjunto de recomendaciones que plantean los siguientes elementos:

- i. Transversalizar la rehabilitación psicosocial en todos los componentes de la política.
- ii. Trabajar estratégicamente en zonas con tejidos sociales mayormente afectados.
- iii. Vincular a instancias como el sector privado, las agremiaciones y organizaciones sociales presentes en los territorios, así como a todas aquellas que representan a las víctimas del conflicto armado y a las autoridades de comunidades étnicas en los diferentes momentos y componentes de la política.
- iv. Sensibilizar y vincular a otros actores sociales que no están involucrados actualmente en la política pero cuya gestión es fundamental para el desenvolvimiento efectivo de la misma y sus componentes tales como autoridades judiciales (en especial los jueces de restitución de tierras), las entidades que integran el Ministerio Público y los órganos de control, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y los consulados y demás dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros.
- v. Implementar mecanismos para la reconciliación y la no repetición que involucren a los distintos actores (víctimas y victimarios) en los ámbitos del sistema educativo (cátedras de paz) y en los proyectos de generación de ingresos para fomentar la reconstrucción del tejido social y del territorio.

D. *Participación y fortalecimiento de los Enfoques Diferenciales y Étnicos.* Abarca propuestas orientadas a:

- i. Desarrollar los Decretos Ley sobre grupos étnicos.

- ii. Revisar la delimitación del concepto de víctima: Modificar el artículo 3 de la Ley y ampliar en su caracterización el reconocimiento como tal a la población refugiada, los miembros de las fuerzas militares, niños excombatientes, ex miembros de grupos armados.
- iii. Fortalecer el componente étnico y territorial de los mecanismos de reparación y reforzar la seguridad y articulación con las comunidades que se encuentran en los territorios donde se encuentra la población víctima como mecanismos para la prevención de nuevas re victimizaciones y la reconstrucción del tejido social.
- iv. Incorporar dentro del diseño de la política componentes de atención específicos para niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, población LGTB y colombianos en el exterior. Frente a esta población se planteó el desarrollo de mecanismos de asistencia específicos.
- v. Ajustar los modelos y mecanismos de participación de las víctimas en los distintos componentes y ciclos de la política.

### 3.1 Insumos para el ajuste y fortalecimiento de la política derivados de los espacios de diálogo con las Entidades del SNARIV.

Considerando que las autoridades municipales, distritales, departamentales y sectoriales que integran el SNARIV son actores protagónicos en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, en la medida en que sobre ellos recae la adopción e implementación de medidas específicas de adecuación de la política pública y sus instrumentos al nuevo contexto de paz, se convocó a estos actores en el marco del Proceso Amplio de Participación con el fin de conocer sus aportes en la materia.

De esta forma se realizaron cuatro encuentros los días 3, 7, 8 y 9 de marzo con las entidades nacionales que conforman el SNARIV, enlaces municipales de víctimas y funcionarios de las alcaldías locales, representantes de las gobernaciones y funcionarios de las ciudades capitales responsables de la atención a las víctimas del conflicto armado, respectivamente. Previo a estos espacios y durante los mismos se recibieron documentos de propuestas elaborados por las instancias encargadas de la implementación de la Política Pública de Atención Integral a las Víctimas que se convirtieron en los insumos para la discusión durante las jornadas de trabajo.

El contenido de dichos documentos, junto con las demás observaciones y propuestas comentadas en los eventos, fue sistematizado en las matrices de relatorías y han sido incorporados en el anexo del presente documento. Estos instrumentos permitieron identificar, en términos generales, que las autoridades sectoriales, municipales, departamentales y de las ciudades capitales coinciden en identificar la existencia de varias dificultades en materia de implementación de la política pública que pueden ser subsanadas en el contexto generado por el Acuerdo Final y que obliga a ajustar y articular los instrumentos vigentes, a los que surgen con este instrumento.

En primer lugar, se mostró una fuerte coincidencia en los tres niveles de gobierno respecto a la existencia de debilidades en materia de articulación que tiene lugar actualmente entre instituciones, tanto en un nivel horizontal (entre las entidades sectoriales del SNARIV), como a nivel vertical (entre niveles de gobierno), lo cual parte de una falta de definición clara de competencias entre las

entidades sectoriales, departamentos y municipios. Esta falencia en la delimitación de competencias se suma a las deficiencias que presenta la ley para su financiamiento y de manera específica de recursos suficientes para la puesta en marcha de los PIRC y los Planes de Retornos y Reubicaciones, así como las estrategias de rehabilitación psicosocial que no han logrado una cobertura nacional.

En segundo lugar, al no existir claridad con respecto a las competencias nacionales y territoriales, se han venido presentando dificultades en el proceso de planeación de estos instrumentos de reparación. Tanto las entidades sectoriales como las territoriales del SNARIV mostraron preocupación porque no se les incluye de manera sistemática en los procesos de diseño y planeación de los PIRC, los Planes de Retorno/Reubicación y aún menos en las sentencias de restitución de tierras, instrumentos donde les son asignadas responsabilidades que reproducen el desconocimiento generalizado de competencias en la política.

Igualmente, cuando son emitidos estos instrumentos, nacen con una ausencia de articulación con los instrumentos de planeación territorial pre existentes, como lo son los Planes de Desarrollo locales o por su parte, las áreas protegidas por resguardos indígenas o ambientales, e incluso con zonas que han sido designadas para su explotación económica.

Esto conlleva una falta de coordinación entre las acciones o medidas contempladas en estas estrategias, con respecto a los planes, programas y proyectos que se ejecutan en el marco de los Planes de Desarrollo a nivel local y regional y con los programas que adelantan para otras poblaciones las entidades del nivel nacional.

Lo anterior se ve reforzado por un desconocimiento generalizado frente a la oferta institucional y competencias que están a cargo de cada entidad y su despliegue en el territorio, lo que genera duplicidad en los mecanismos de atención, la dispersión entre distintas rutas de intervención frente a un mismo tema o respecto a asuntos conexos que operan simultáneamente de manera desconectada y, en ocasiones, choques entre el accionar de las entidades del nivel nacional que conforman el SNARIV, a la hora de realizar sus intervenciones en el territorio. Estos aspectos se unen a las inquietudes que ha generado la manera como estos elementos serán articulados con las herramientas propuestas por el Acuerdo Final, como son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los alcances de la reforma rural integral, ya que actualmente se presentan cruces en las medidas establecidas por los diferentes instrumentos de planeación a nivel local.

El aspecto de la armonía entre los tiempos de planeación e implementación de los mecanismos de reparación, retorno y reubicación y el calendario general de planeación a nivel nacional y territorial fue identificado igualmente como otro elemento que debe ser revisado, ya que la asignación de recursos para dar cumplimiento a las tareas asignadas por los PIRC y los Planes de Retorno se hace difícil ante la falta de flexibilidad administrativa que existe en la actualidad.

En el mismo sentido, se destacó la necesidad de profundizar el enfoque territorial a la hora de implementar la política, de manera particular en el caso de los elementos que fueron abordados a partir de lo designado por el acuerdo, como son los PIRC y los Planes de Retorno/Reubicación.

Tanto las entidades del SNARIV nacional como las entidades territoriales expresaron sus observaciones con respecto a una falta de flexibilidad en la oferta para adaptarla a las necesidades

específicas del territorio, que haga más fácil su implementación y se disminuyan las posibilidades de generar conflictos en el territorio.

Los aspectos anteriores se encuentran en el marco de una carencia estructural de información unificada, ya que no se ha logrado un proceso de caracterización efectivo que permita conocer de manera efectiva las necesidades de la población víctima, lo que impide tomar decisiones de política de manera articulada y armónica entre entidades sectoriales y niveles de gobierno.

Finalmente, se manifestó una coincidencia generalizada en cuanto a la percepción de falta de condiciones de seguridad para las víctimas que participan en planes de reparación colectiva, retornos, reubicaciones y restitución de tierras. Lo anterior es un elemento que impide que puedan llevarse a cabo los procesos, dado que es una de las condiciones básicas para su sostenibilidad.

Ante los elementos destacados anteriormente, tanto las entidades territoriales como las entidades nacionales mostraron coincidencia en la necesidad de avanzar en los siguientes elementos:

- Ampliar la participación desde el inicio de los procesos, en especial en el diseño y concertación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Planes de Retorno/Reubicación y sentencias de restitución de tierras, para las entidades del nivel nacional que tengan competencia en los mismos y para las entidades territoriales en las cuales se implementen.
- Definir de manera clara las competencias para cada nivel de gobierno y cada uno de los sectores que son responsables de la implementación de la política.
- Ajustar la arquitectura institucional de este sistema, lo cual incluye revisar el lugar ocupado dentro de la estructura institucional por entidades como la Unidad para las Víctimas, sus competencias y recursos disponibles.
- Llevar a cabo un proceso profundo de cruce y articulación entre PIRC, Planes de Restitución, Planes de Retorno, Planes de Desarrollo, Planes de Acción Territorial y otros instrumentos del territorio, para construir una planeación de largo plazo en función de las experticias locales.
- Propender por la flexibilización de los tiempos de planeación y asignación de recursos en función de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación.
- Fortalecer la Estrategia de Corresponsabilidad<sup>2</sup>.
- Mejorar la divulgación de la oferta institucional en los territorios.
- Generar estrategias de coordinación que faciliten la generación de seguridad real para las víctimas a nivel territorial como garantía de no repetición y sostenibilidad de los procesos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y restitución de tierras.

Las entidades del SNARIV expresaron su interés en contribuir a que puedan llevarse a cabo los objetivos planteados en los diferentes planes de atención y reparación a las víctimas, dado que es la base para la construcción de una confianza renovada en las instituciones, elemento crucial para el logro de una paz duradera.

Para profundizar en la caracterización de las propuestas formuladas por las entidades de la SNARIV frente a los diferentes componentes de la política que constituyen mecanismos de reparación y que se

---

<sup>2</sup> Aplicación del Decreto 2460 de 2015.

propusieron como dinamizadores de la discusión, a continuación, se exponen los principales aportes y conclusiones al respecto.

### 3.1.1 Propuestas de las autoridades del SNARIV frente a la Reparación Colectiva.

En materia de Reparación Colectiva las entidades del SNARIV identifican varios inconvenientes entre los que se encuentran la dificultad para delimitar los Sujetos de Reparación Colectiva, el desconocimiento de las rutas diseñadas para la conducción de los procesos por parte de las entidades y de la población víctima, la falta de claridad sobre las competencias y capacidades de intervención de las entidades del orden nacional, entre otros. Estos elementos en conjunto generan, además de la pérdida de la integralidad de las intervenciones, un sobredimensionamiento de los recursos disponibles y de las expectativas frente a los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), la no consecución de los objetivos planteados y un resquebrajamiento de la confianza en el sistema por parte de la población.

En el caso concreto de las entidades del SNARIV a nivel nacional, manifiestan la existencia de un desconocimiento por parte de la Unidad para las Víctimas de los programas que estas desarrollan, lo que redundaría en la incorporación de medidas que no pueden ser llevadas a cabo. A lo anterior se suma la carencia de información sobre el estado de implementación de los PIRC formulados hasta el momento, así como una estrategia efectiva de seguimiento a sus resultados, evidenciándose en la experiencia de las entidades involucradas en algunos procesos, debilidades como no asignación de presupuestos y mecanismos de articulación entre las instituciones.

Las temáticas frente a las cuales las entidades del nivel nacional orientaron sus propuestas fueron la desarticulación de las intervenciones en los territorios, la dispersión de planes de las diferentes instancias involucradas, la duplicidad de enlaces y actores en el territorio, la falta de descentralización de los planes y participación en la toma de decisiones y la identificación de la sobrecarga de demandas de ejecución a las entidades territoriales. Como respuesta, propusieron facilitar un mayor empoderamiento de los sujetos de reparación, revisar y flexibilizar los protocolos y procedimientos administrativos mediante los cuales las instituciones del Gobierno Nacional se acercan a las comunidades, garantizando que estas medidas no generen rupturas en las dinámicas organizativas de la propia población víctima.

Por su parte los representantes de las gobernaciones indicaron la existencia de dificultades en materia de articulación de las intervenciones de los actores participantes de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, derivadas del no involucramiento a las gobernaciones y municipios en los procesos de diseño de dichos instrumentos. Dicha situación no permite que las acciones contempladas se correspondan con la verdadera oferta institucional disponible en el territorio, la cual se encuentra definida en los Planes de Desarrollo local.

Dichos instrumentos contienen las asignaciones presupuestales concretas que dispone el municipio para la atención de las distintas medidas de política por lo cual se sugirió incorporar en ellos partidas

presupuestales específicas para la financiación de PIRC, definidas por las instituciones locales con la participación de la comunidad

Para fortalecer en este sentido la política, se recomendó avanzar en la consolidación de una estrategia de acompañamiento más rigurosa por parte de las entidades nacionales al nivel local, que contemple medidas tales como, brindar una capacitación intensiva a los funcionarios y a la comunidad sobre qué es un sujeto de reparación y las dinámicas del proceso mismo, tener una estrategia de seguimiento y monitoreo exhaustiva donde se permita reportar los avances de la población atendida desde el inicio hasta el final de su proceso y velar por estrategias que propendan por el fortalecimiento de la confianza entre los individuos y las instituciones.

De otro lado, los municipios manifiestan condiciones de marginalidad histórica en los territorios donde se desenvuelven los procesos de Reparación Colectiva que sobrepasan la capacidad de los PIRC para superarlas, por lo cual demandan la articulación de dichos instrumentos con otros mecanismos institucionales y de planeación y la posibilidad de convertirlos en una herramienta de reparación integral que contribuya al cierre de brechas entre los territorios.

Además de estos elementos, los municipios manifestaron la preocupación por la articulación de los procesos de reparación individual y colectiva y por la determinación de quienes son propiamente los sujetos de reparación colectiva, mencionándose la necesidad de trabajar estratégicamente en zonas con tejidos sociales mayormente afectados, vincular a instancias como el sector privado, las agremiaciones y organizaciones sociales presentes en los territorios, así como a todas aquellas que representan a las víctimas del conflicto armado y a las autoridades de comunidades étnicas. Igualmente, se planteó la recomendación de garantizar la permanencia de los funcionarios a cargo de los procesos de reparación con el fin de mantener su continuidad.

Por su parte, las ciudades capitales comentaron sus inconformidades frente a la identificación y caracterización de los Sujetos de Reparación Colectiva, como factor generador de una posible duplicación de esfuerzos entre los dos niveles de reparación, el individual y el colectivo. Para estas, es la propia caracterización de la población sujeto de reparación colectiva el principal desafío para el planteamiento y desarrollo de los procesos de reparación. La identificación errónea lleva a registrar necesidades y problemáticas que no son prioridad para la población, sin desestimar su importancia dentro del proceso; por lo cual plantean como principal recomendación mejorar los indicadores correspondientes a la medida del “daño” y “causa”.

Relacionado con lo anterior, se hizo hincapié en la propuesta de ajustar los sistemas de reporte de información para tener una medición sobre el avance de los procesos, al tiempo que se recomendó incorporar medidas en el marco normativo que obliguen a articular los Planes Integrales de Reparación Colectiva con los Planes de Desarrollo y a delimitar la temporalidad de la implementación de las medidas contempladas.

Es fundamental fortalecer el conocimiento de la ruta de Reparación Colectiva en el territorio, de manera que sea posible diferenciarla de la reparación individual, de trabajar de manera articulada en la formulación de los PIRC para garantizar que las medidas allí planteadas resulten realizables, en función de las capacidades del territorio y de su oferta programática y presupuestal. En este sentido,

resulta elemental: i) definir de manera clara las competencias a cargo del territorio en materia de Reparación Colectiva y ii) disponer de un mayor compromiso por parte de todas las entidades que integran el SNARIV. De esta manera, y propendiendo por fortalecer los canales de comunicación entre la nación y el territorio, se recomienda orientar la oferta existente en beneficio de los Sujetos de Reparación Colectiva de manera más eficiente y coordinada.

### 3.1.2 Retornos y Reubicaciones

Las propuestas formuladas por las entidades del SNARIV con respecto al tema de retornos y reubicaciones se orientaron principalmente a la revisión y ajuste de los objetivos, criterios de intervención y componentes existentes en la actualidad, recomendándose reajustar la ruta establecida atendiendo a los resultados de las experiencias que se han implementado y las dinámicas identificadas alrededor de dichos procesos.

En especial, frente al diseño y planeación de los procesos de retorno y reubicación, la primera recomendación formulada es tomar como punto de partida la intencionalidad de las familias y sus proyectos de vida, lo cual implica, además de incluir este aspecto en el registro, el desarrollo de rutas singulares para los procesos de retorno y reubicación, las cuales deben iniciarse desde el mismo proceso de inscripción en el registro. Lo anterior representa un giro en la conceptualización y el reconocimiento de la reubicación como una opción igualmente válida, que responde al arraigo que se genera en las familias a partir de la prolongada permanencia en las ciudades y territorios donde se han asentado luego del desplazamiento.

Adicionalmente, recomiendan otorgar el mismo peso a los procesos de reubicación, revisar la ruta establecida y simplificar la forma como se estructuran los conceptos de seguridad y la voluntariedad, brindando una orientación y acompañamiento permanente a las familias que desean regresar o reubicarse en asuntos como la formulación de proyectos de vida y la rehabilitación psicosocial de los individuos y sus familias.

Otras propuestas formuladas para ajustar la planeación de la medida de retornos y reubicaciones son:

- Diseñar y delimitar con claridad la ruta para el desarrollo de los procesos de retorno y reubicación, demarcando los actores involucrados, sus responsabilidades y mecanismos de articulación, las temporalidades para su intervención, los resultados esperados para cada una de las etapas contempladas y los mecanismos para su seguimiento y evaluación.
- Incluir dentro del diseño una oferta institucional para las familias que retornaron de manera no acompañada tanto por iniciativa propia como en el marco de procesos de restitución de tierras realizados de manera desarticulada con la ruta de retornos y reubicaciones.
- Priorizar el diseño e implementación de Esquemas de Acompañamiento a los procesos de Retorno y Reubicación para acompañar dinámicas de restitución de tierras.

- Incorporar una estrategia de seguridad dentro del diseño e implementación de los planes de retorno y los esquemas de acompañamiento para fortalecer el retorno de los individuos y las familias y garantizar la sostenibilidad de los procesos.
- Desarrollar una ruta de retornos y reubicaciones particular para los entornos urbanos, considerando los fenómenos de desplazamiento intra urbano y las dinámicas que se presentan en las ciudades capitales, las cuales no han sido priorizadas para la ejecución de estos procesos.
- Descentralizar el diseño e implementación de los procesos de retorno y reubicación atendiendo al liderazgo que han ejercido algunas entidades territoriales y el interés por parte de algunas de ellas de asumir la responsabilidad del direccionamiento y acompañamiento de estos procesos. Al respecto se contempló avanzar en la implementación de mecanismos como la delegación de competencias.
- Promover las alianzas entre entidades territoriales para el diseño y conducción de los procesos de retorno y reubicación, en particular entre los territorios receptores y los expulsores de población víctima.
- Adoptar un enfoque sobre los procesos de retorno y reubicación como una medida de reparación integral de los territorios que permite fortalecer la reconstrucción del tejido social y que debe incorporar en todas sus etapas medidas orientadas a avanzar en la rehabilitación psicosocial de los individuos y de las comunidades. Lo anterior supone una articulación con los instrumentos de planeación territorial vigentes (Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial) con el Plan de Acción Territorial y con los que supone el Acuerdo Final (PDETs) con la respectiva asignación de recursos para la ejecución de los procesos contemplados.

Igualmente, desde las autoridades del SNARIV del orden nacional se recomendó para el fortalecimiento de la política revisar tanto los instrumentos utilizados para la planificación e implementación de los procesos de retorno y reubicación tales como los planes de retorno y los esquemas especiales de acompañamiento. En concreto se planteó delimitar su alcance, los actores participantes en su formulación, la articulación entre estos y la inclusión de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Para avanzar en estos aspectos se esbozaron varias medidas, tales como:

- Implementar mecanismos de corresponsabilidad que permitan articular la oferta institucional sectorial en materia de vivienda, salud, infraestructura vial y de servicios públicos, generación de ingresos, empleabilidad y educación con las dinámicas de retorno y reubicación, con el fin de avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad.
- Involucrar a las autoridades tradicionales de las comunidades étnicas en la formulación, ejecución y seguimiento de los procesos de retorno y reubicación.
- Articular los procesos de reparación administrativa con los de retorno y reubicación.

- Definir indicadores de evaluación y seguimiento de compromisos asumidos por las entidades, los cuales deben ser medibles de manera cuantitativa y cualitativa. Los resultados de las mediciones deben estar disponibles en tiempo real y deben ser consultados por las distintas entidades involucradas en los procesos.

En síntesis, en materia de retornos y reubicaciones los temas clave a ajustar en los que coinciden los tres niveles de gobierno son el rediseño y ajuste de la ruta y los protocolos administrativos existentes a partir de un enfoque territorial y de reparación integral del territorio; incorporar nuevos componentes para atender a los fenómenos como el retorno no acompañado, las dinámicas de los territorios fronterizos y las ciudades capitales, los riesgos frente a la sostenibilidad del retorno, las necesidades de acompañamiento, seguridad y seguimiento posterior al retorno de la población, el arraigo en las ciudades y las demandas de apoyo a las reubicaciones.

Por su parte las entidades territoriales concuerdan con incorporar medidas que garanticen recursos y una oferta institucional para los planes de retorno de connacionales y de población que desea retornar desde otros lugares del país; descentralizar la política de acuerdo con las capacidades e intereses de los territorios; fortalecer el componente étnico y territorial de los procesos de retorno y reforzar la seguridad y articulación con las comunidades que se encuentran en los territorios donde llegan los retornados como mecanismos para la prevención de nuevas re victimizaciones y la reconstrucción del tejido social.

### 3.1.3 Recomendaciones para el componente de Rehabilitación Psicosocial

Las propuestas estructuradas por el SNARIV, en materia de fortalecimiento, se orientaron principalmente al ajuste de los mecanismos de implementación y al mejoramiento de las capacidades de gestión de las entidades y los responsables al interior de estas. En concreto se recomienda revisar y ajustar la ejecución del PAPSIVI, desarrollar estrategias para la articulación de las entidades territoriales, revisar los procedimientos de contratación del personal para garantizar su idoneidad y la continuidad de los procesos, ampliar la capacitación del personal encargado de la rehabilitación psicosocial, promoviendo su sensibilización frente a la singularidad de la población víctima y el conocimiento por parte de esta del marco normativo y componentes de la Política Pública de Víctimas.

Tanto para las entidades territoriales y las autoridades del nivel nacional es insatisfactoria la forma como se lleva a cabo la ejecución del PAPSIVI. No obstante, se considera importante su fortalecimiento a partir de su reestructuración y la revisión de los mecanismos para su implementación.

Desde la perspectiva de las autoridades locales y la población víctima, la estrategia actual no resulta efectiva debido a la ausencia de lineamientos claros para la intervención de los gobiernos departamental y municipal y para las demás entidades del SNARIV del orden nacional como la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Salud y el sector privado; razón por la cual se plantea la

recomendación de delimitación de competencias de los actores gubernamentales involucrados así como la promoción de la participación de otros actores como la misma población víctima y el sector privado.

En materia de fortalecimiento de las capacidades institucionales para los municipios y gobernaciones uno de los principales problemas radica en los mecanismos de contratación del personal encargado de la atención psicosocial, teniendo en cuenta que la temporalidad limitada de los contratos afecta la continuidad de las intervenciones psicosociales e implica una importante rotación de personal que a su vez genera la fragmentación de los procesos de rehabilitación y su reinicio con nuevas metodologías y nuevos criterios que difieren de las intervenciones iniciales.

Finalmente, se acordó entre los actores la importancia de implementar mecanismos para la articulación entre las secretarías de desarrollo local, las comisarías de familia, el gobierno departamental y municipal con instituciones educativas, grupos pastorales, organizaciones sociales y entidades comprometidas con la construcción y restablecimiento de la memoria histórica para consolidar iniciativas de reconciliación y pactos de convivencia. Lo anterior con el propósito de generar un apoyo integral a las víctimas y la reconstrucción del tejido social y la reparación misma de los territorios.

#### 3.1.4 Propuestas frente a otros temas conexos con el Acuerdo Final de Paz.

En los diálogos realizados con las autoridades que integran el SNARIV frente a los componentes de reparación incorporados en el punto cinco del Acuerdo Final surgieron propuestas con respecto a otros temas que resultan clave en el ajuste y fortalecimiento participativo de la política, tales como la restitución de tierras y asociado a ella, las garantías de seguridad a la población reclamante de tierras, los líderes de la población víctima y las organizaciones promotoras de Derechos Humanos que les brindan apoyo y acompañamiento.

En primer lugar, se identificó el desconocimiento por parte de las diferentes autoridades del SNARIV de los objetivos misionales y de las competencias de las entidades creadas luego de la liquidación del INCODER, sus criterios de intervención y mecanismos de articulación, así como de los programas y proyectos a su cargo y de las medidas que se encuentran adelantando en los territorios.

Adicionalmente, se planteó la propuesta de visibilizar la oferta institucional de la Unidad de Restitución de Tierras y articular su trabajo con el de la Unidad para las Víctimas, y desarrollar estrategias para resolver problemas como: la falta de canales de comunicación, en particular de la URT con los municipios y gobernaciones, la poca claridad frente a los criterios de focalización de las intervenciones de esta entidad, la continuidad de condiciones de inseguridad en los territorios que ponen en riesgo los procesos de restitución, la falta de celeridad de los procesos y de divulgación de sus avances, así como el desconocimiento por parte de los jueces de las dinámicas del conflicto

existentes en los territorios y de las tensiones generadas entre la población demandante de restitución y los nuevos ocupantes de los predios bajo reclamación.

De otra parte para el componente de restitución de tierras se formularon propuestas como la definición de criterios dentro de la política para el reasentamiento de la población que antes del desplazamiento habitaba áreas naturales, el desarrollo de mecanismos para que la población que no desea retornar pueda contar con la restitución de su predio y la posterior venta para costear la reubicación en otro territorio, o canjear sus predios mediante sistemas de compensación con otros reclamantes de tierras, y el apoyo a los procesos de restitución que implicaron un retorno sin acompañamiento institucional.

En conclusión, frente a la restitución de tierras y la seguridad de los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos las propuestas de las entidades del SNARIV son el ajuste del diseño de la política, en particular de sus componentes dando mayor énfasis a los temas de estructura institucional y articulación institucional, segundos ocupantes, reintegración comunitaria, compensación ante la imposibilidad o desinterés de retornar. En materia de fortalecimiento el principal tema a poner en marcha es una estrategia de visibilización de la oferta institucional y la articulación entre entidades gubernamentales, lo cual pasa por la delimitación de competencias y la mejora de los protocolos y procedimientos internos y de las capacidades y recursos para la gestión.

### 3.2 Aportes y propuestas formuladas por la población víctima y sus organizaciones en los espacios preliminares de participación.

En los espacios preliminares de participación realizados con la población víctima se discutieron principalmente recomendaciones y propuestas de ajuste y fortalecimiento de las medidas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y rehabilitación psicosocial, así como otras temáticas planteadas por los asistentes, tales como la ampliación de su participación en las distintas fases y componentes de la política, la redefinición del modelo para su intervención, los problemas de seguridad que se vienen registrando en los territorios a raíz del surgimiento de nuevos grupos armados, tras la retirada de las FARC-EP, y las problemáticas identificadas frente a las disposiciones actuales en materia de acceso al derecho a la vivienda, generación de ingresos, restitución de tierras y asistencia y garantía de derechos de la población víctima.

Una constante en los distintos espacios fue el planteamiento de peticiones orientadas a garantizar la seguridad de la población víctima y sus líderes, ampliar el periodo de vigencia de la ley ante la identificación de una baja ejecución de las medidas en materia de restitución de tierras y retornos y reubicaciones, así como avanzar en la implementación de los Decretos Ley y en la materialización de los enfoques diferenciales étnico, de género y territorial, los cuales pese a encontrarse contemplados en la normatividad, no se han desarrollado a profundidad.

Junto a estos aspectos se propuso flexibilizar los componentes de la política a las circunstancias, necesidades y singularidades de los territorios e incorporar con mayor contundencia el acompañamiento y rehabilitación psicosocial en los diversos componentes de la política a fin de avanzar en la prevención y contribuir a la no repetición de hechos victimizantes. A estos aspectos se agrega la recomendación de revisar la definición del concepto de víctima, incorporado en la ley, e incluir una perspectiva que reconozca la diversidad de condiciones que se presentan en el universo de la población afectada por el conflicto. En este sentido, se demandó el reconocimiento de las víctimas en el exterior, clarificar la situación de los refugiados, incluir a las víctimas de las fuerzas armadas y a las víctimas de las acciones del Estado.

De otra parte, en el desarrollo de los distintos espacios preliminares se identificaron aspectos como las disparidades en materia de conocimiento entre la población víctima frente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus instrumentos reglamentarios, los elementos convenidos en el Acuerdo Final y en particular las disposiciones del punto cinco, y las competencias y oferta institucional de las entidades gubernamentales.

Puntualmente se estableció que, luego de seis años de la puesta en marcha de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas persiste un desconocimiento por parte de la población de las medidas e instrumentos que la integran y de las rutas y protocolos de implementación que vienen desarrollando las entidades hasta el momento. Tal situación, es un indicador para el gobierno que le obliga a reconsiderar las estrategias que ha planteado hasta el momento para la divulgación y promoción de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Al desconocimiento de los componentes de la política se agregan otras situaciones registradas por la población víctima como problemáticas que deben atenderse en el marco del ajuste y adecuación normativa de la política al nuevo contexto, tales como: los obstáculos para la interacción entre la población víctima y la Unidad para las Víctimas, relacionada con la alta rotación de funcionarios en el territorio, el no dominio por parte de estos de las lenguas indígenas y limitada presencia en las zonas alejadas a los cascos urbanos de los municipios; ausencia de garantías de seguridad en los territorios, débil seguimiento por parte de los órganos de control y del Ministerio Público a la implementación de la política; limitada concertación con las víctimas, poca socialización de las medidas que se implementan en los territorios y de la oferta que brindan las instituciones de los diferentes niveles de gobierno; desconocimiento de usos, costumbres e intereses de las víctimas; y retrasos en la implementación de las acciones previstas en las medidas de reparación, entre otras.

### 3.2.1 Contribuciones y recomendaciones de las víctimas organizadas y no organizadas residentes en el país

En los espacios preliminares de participación realizados con la población víctima se discutieron principalmente recomendaciones y propuestas de ajuste y fortalecimiento de los componentes de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y rehabilitación psicosocial, a partir de los cuales surgieron comentarios, dudas y propuestas en torno a otros elementos de la política pública.

Con relación a la Dimensión Territorial de la política, el enfoque territorial surgió como el tema de mayor recurrencia en las propuestas. En primer lugar, se identificó la necesidad de fortalecer la identidad cultural de los territorios, mediante la asignación de proyectos productivos que sean acordes con la vocación de los mismos y las costumbres de la comunidad. Por esta razón, se propuso que tanto la población víctima como las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones) tengan participación en los procesos de diseño de la política pública, en particular en lo relacionado con Planes Integrales de Reparación Colectiva, Planes de Retorno o Reubicación y en la implementación de las medidas establecidas por las sentencias de restitución de tierras. Para ello se identificaron dos caminos como una posibilidad: el avanzar en la descentralización de competencias de la política pública hacia las entidades territoriales, con el fin de que tengan un mayor protagonismo durante el desarrollo de todas las fases de la ruta de reparación colectiva (Identificación, Alistamiento, Caracterización o Diagnóstico del Daño, Formulación e Implementación), así como en materia de retornos y reubicaciones, aunado a una asignación eficiente de los recursos; y por otro, como propuesta contraria a la anterior, conceder mayor autonomía a las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas, que contribuya a una mayor presencia institucional en zonas periféricas y mantenga control sobre los recursos que podrían verse afectados por las dinámicas locales y regionales de corrupción que se perciben.

Igualmente, se hizo un fuerte llamado a incorporar enfoques diferenciales de carácter territorial, en particular en lo relacionado con zonas de frontera y zonas urbanas. Se propuso definir protocolos diferenciales y medidas de mayor sostenibilidad para las víctimas que llegan a asentarse en las ciudades, concibiendo que existen diferencias entre la reubicación en otros municipios y la que se da en las ciudades receptoras de la población desplazada. En estos casos, definir rutas en materia de restitución de tierras, mejoramientos integrales de barrios, legalización de predios y servicios públicos. Estas mismas precauciones se deben establecer en las zonas de frontera.

Por otra parte, se insistió en la revisión y ajuste de los criterios de priorización utilizados desde el nivel nacional. En este elemento se identificaron propuestas en diferentes direcciones, ya que algunos sectores propusieron respetar y mantener los criterios utilizados actualmente en articulación con los definidos por el Acuerdo Final; mientras que otra tendencia fue revisarlos y flexibilizarlos para alcanzar una mayor cobertura territorial.

Finalmente, se solicitó una mayor articulación en el territorio de los diferentes actores que intervienen, incluida la Cooperación Internacional; y que todas las actividades se realicen en función de reparar el territorio y garantizar la no repetición para lograr transformaciones culturales y el cambio de imaginarios hacia la paz.

En materia de delimitación de competencias se identificó un consenso en la necesidad de avanzar en la definición de las responsabilidades y recursos disponibles para cada nivel de gobierno, así como por sectores al interior del SNARIV, ya que se ha ubicado este como uno de los principales cuellos de botella para avanzar en una implementación exitosa de la política. En este aspecto se presentó nuevamente la divergencia entre la propuesta de otorgar mayores competencias a la UARIV o profundizar la descentralización de la política hacia las entidades territoriales.

Otro elemento que recibió una gran atención por parte de la población víctima fue el de la planeación y gestión del ordenamiento territorial en particular en la necesidad de lograr una verdadera articulación entre las diferentes herramientas de planeación que encuentran conflictos actualmente, partiendo de los planes locales y regionales de desarrollo y los Planes de Acción Territorial. Estos deben lograr la inclusión de los PIRC y los de retorno o reubicación, así como ser una base efectiva para la implementación de las sentencias de restitución de tierras. Igualmente, se propuso que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y las estrategias de reforma agraria contemplados en el Acuerdo Final, se planteen desde un principio en articulación con los instrumentos mencionados y que en aquellos casos en los que aplique, los PDET incluyan los PIRC. Lo anterior implica avanzar en la armonización de los tiempos de planeación tanto a nivel territorial como nacional y en su articulación.

De la mano de lo anterior, la población víctima propuso fortalecer la fase de alistamiento institucional y comunitario de los procesos de retorno o reubicación y de reparación colectiva, mediante un protocolo diseñado en función de las características particulares de las comunidades, sus costumbres y temporalidades, con la participación de las autoridades territoriales. Este protocolo debe contribuir al empoderamiento y responsabilidad de las comunidades beneficiarias.

Finalmente, en materia de iniciativas locales para la reparación del territorio se propuso poner en marcha las Redes Locales de Integración Productiva y contribuir a la participación activa de las Redes de Pobladores en las Zonas de Reserva Campesina y en la implementación de los PDET de cara a la construcción de la paz territorial.

Frente a los municipios que no están priorizados pero que han sido impactados por el conflicto armado, se insistió en la necesidad de la adjudicación de predios en poder de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), en poder de La Agencia Nacional de Tierras (ANT), o la adquisición de nuevos predios por parte del Estado, a los campesinos y campesinas que quieran aprovechar las oportunidades de acompañamiento derivadas del Acuerdo Final.

De otra parte, con respecto a las propuestas que se clasificaron en la categoría Fortalecimiento Institucional, estas constituyen el mayor volumen de recomendaciones, ya que recogen preocupaciones generalizadas sobre el funcionamiento cotidiano de la política pública, que abarcan desde su diseño, hasta su implementación y evaluación.

En este eje de propuestas surgieron distintas recomendaciones en materia de arquitectura institucional, que sugieren el ajuste normativo al SNARIV y a su ente coordinador, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Particularmente, frente a esta instancia algunos actores recomendaron fortalecer sus capacidades para emitir decisiones vinculantes a otras entidades cuya misión específica no es atender o brindar medidas de reparación a las víctimas. En un sentido similar, se insistió reiteradamente en otorgar capacidad de decisión a los delegados de las entidades del SNARIV.

Por otra parte, se propuso revisar las obligaciones de esta institución de cara al Acuerdo Final y modificar su estructura, de ser necesario, siguiendo uno de tres caminos: i) trasladar la coordinación

del SNARIV al Ministerio del Interior; ii) integrar la Unidad para las Víctimas al Ministerio del Posconflicto; iii) transformar y Elevar la Unidad para las Víctimas a una agencia presidencial donde exista una oficina por cada grupo étnico; y iv) elevar categoría de la Unidad para las Víctimas a ministerio, propuesta que tuvo mayor eco que las demás. Todo lo anterior, enfocado a la creación de una ruta más simple, ágil y expedita que permita asignar responsables, precisar tiempos y definir alcances para cumplir a las comunidades los compromisos realizados.

En materia de la implementación de la política en el territorio, se comenzó por la necesidad de fortalecer los Comités Territoriales de Justicia Transicional, para lo cual se propuso que la asistencia del Ministerio Público en esta instancia sea obligatoria, que se dé un proceso de sensibilización de las entidades del SNARIV con respecto a la política de víctimas y que en aquellos casos en que no se cumpla con las responsabilidades, se emitan las sanciones correspondientes.

Se destacó adicionalmente la importancia de reglamentar las funciones del enlace de víctimas al interior de las alcaldías, las cuales a su vez deben contar con un equipo interdisciplinario dedicado a la atención a las víctimas, con capacidad de comprensión con las víctimas y calidad humana en su atención. Las víctimas estimaron que, para lograr esta cualificación, los profesionales que van a atender a las víctimas deben recibir formación en atención psicosocial, obtener instrucciones claras para generar confianza en las víctimas y trabajar con las comunidades. En este camino, las organizaciones sociales y de víctimas pueden resultar un apoyo.

También surgieron otras propuestas en esta subcategoría que no implican un cambio normativo, como es el caso de la generación de una estructura de contratación que permita la estabilidad de los procesos y de la contratación. Igualmente se propuso facilitar el acceso de la población víctima a cargos de función pública en todos los niveles de gobierno y priorizar la contratación a esta población y sus emprendimientos productivos en la implementación de la política.

En lo que corresponde a la Estrategia de Corresponsabilidad se propone revisar y ajustar el Decreto 2460 de 2015 y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, mientras que en lo relacionado con el financiamiento de la política se expresó una preocupación generalizada en torno a la necesidad de generar estrategias para lograr recursos sostenibles para su implementación, que garanticen de manera particular la implementación de los PIRC, Esquemas Especiales de Acompañamiento, Planes de Retorno, PAPSIVI y Restitución de Tierras. En este sentido, se propuso la creación de un “macrofondo” financiado por las entidades del SNARIV para la formulación e implementación de los proyectos productivos orientados a los SRC y las víctimas retornadas o reubicadas.

En el mismo sentido, se sugirió generar nuevos recursos a través de mecanismos como: impuestos de destinación específica, una estampilla pro-víctimas; reformar el Sistema General de Participaciones; asignar un porcentaje del valor total de regalías de libre inversión para el fondo de reparación a las víctimas; una participación porcentual de los monopolios rentísticos del Estado, convenios con el sector privado y la creación de un impuesto a la tierra para los grandes latifundios, conforme a los principios de progresividad, para la financiación de la política de víctimas.

La población víctima insistió igualmente en la importancia de que las entidades territoriales realicen un mayor esfuerzo presupuestal para la financiación de la política, de la mano de mecanismos de control dirigidos a evitar el desvío de fondos. La responsabilidad para la ejecución de dichas propuestas fue asignada al Ministerio de Hacienda, la Unidad para las Víctimas y el SNARIV.

En cuanto a los mecanismos de implementación, uno de los elementos sobre los que se hizo énfasis fue la extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, para que coincida con términos del Sistema de Verdad, Justicia y Reparación (15 años); y ampliar el universo de víctimas, incluyendo a los refugiados. Otro plazo que se propuso ampliar fue el de presentar la declaración, que deberá concluir una vez todas las víctimas se hayan inscrito.

Para los proponentes el plazo de ampliación debe ser ampliamente difundido a través de los medios de comunicación, existiendo varias posturas al respecto: para algunos la ampliación debe permitir el registro de víctimas desde 1964 mientras que para otros debe mantenerse en 1985 y ampliar el reconocimiento como víctima a la población afectada desde 2011 por las acciones violentas de grupos armados organizados que han surgido en los últimos años.

El elemento de incluir a los miembros de la fuerza pública fue discutido ampliamente, por lo que se propuso reglamentar la atención y reparación a esta población, partiendo del reconocimiento de sus afectaciones diferenciales y revisar casos de inclusión o no en el régimen especial. Las instituciones llamadas a ser responsables de lo anterior son el Ministerio de Defensa y Unidad para las Víctimas, las cuales deben revisar el tema de indemnización.

Otro aspecto que generó múltiples solicitudes fue el revisar el rol de los operadores dentro de los programas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y mecanismos de generación de ingresos, ya que estos actores son percibidos como corruptos y que tienden a la malversación de fondos, generando re victimizaciones. Finalmente, se solicitó garantizar celeridad en los procesos administrativos y judiciales, así como la información permanente a la población sobre su estado.

En materia de oferta institucional se insistió en la importancia de que la Presidencia de la República defina una agenda de víctimas prioritaria y transversal a todas las entidades del gobierno. Igualmente, en esta categoría se agruparon las principales demandas en materia de educación, vivienda, generación de ingresos, entre otros.

En cuanto al primer elemento, se solicitó que la educación superior para la población víctima sea gratis y se condonen los créditos del ICETEX. En vivienda, además de la condonación de aquellos créditos que dejaron de pagarse por causa del desplazamiento forzado, se propuso crear una bolsa o programa de vivienda dirigido a las víctimas, en donde además de los subsidios que se le dan a cualquier colombiano menos favorecido, se le dé la posibilidad de invertir su indemnización en la solución de vivienda y que por medio del Fondo Nacional del Ahorro o alguna entidad estatal, se financie el valor restante de la deuda y que posteriormente la víctima pague cuotas mensuales bajas. Otra solución propuesta en este sentido fue el que se promuevan programas de generación de vivienda gratis por auto construcción en el sector rural, que permita la promoción del empleo por arreglo de vías y siembra de árboles.

Además de estas propuestas se solicitó involucrar dentro del diseño de la política para la población víctima al Ministerio de Vivienda y otorgarle las siguientes responsabilidades:

- Asignar una oferta específica en materia de vivienda para la población víctima adecuada a la estructura y necesidades de las familias y a las condiciones de los territorios que habitan, que puedan ser traspasadas al Estado en caso de que la familia no desee continuar en su lugar de origen y pueda acceder a una compensación en otro territorio.
- Verificar que efectivamente las viviendas gratuitas sólo se entreguen a población desplazada y que se implemente otro programa diferente para población vulnerable, eliminando requisitos onerosos para el acceso a la oferta.
- Tener en cuenta en el desarrollo de la oferta un tratamiento diferencial para grupos étnicos, mujeres y adultos mayores.

Finalmente, en materia de generación de ingresos se demandó acompañamiento para la construcción de un plan de negocios relacionado con la carrera que culminó la víctima para garantizar su sostenibilidad y estabilidad económica.

En instrumentos de seguimiento la población víctima estimó que la Unidad para las Víctimas, en concordancia con la corresponsabilidad de las administraciones municipales o departamentales, les exija periódicamente informes sobre los avances de las políticas y proyectos locales en pro de las víctimas. Igualmente se insistió en la importancia de que el Ministerio Público desempeñe un rol más activo en el desenvolvimiento de la política pública.

Por su parte, frente al tema de sistemas de información, una de las principales preocupaciones fue la caracterización de la población víctima, que no ha sido alcanzada hasta el momento en su totalidad. Para conseguir este objetivo, se propuso que las entidades territoriales la desarrollen de manera directa con el apoyo de las Mesas de Participación y Personerías, quienes conocen la ubicación de las víctimas y que cuando se nieguen a alcanzar la meta, sean sancionadas. De la mano de esto, se propuso que mediante un decreto se establezca una fecha límite para contar con dicha herramienta. Igualmente, que se crucen los diferentes registros de población víctima que existen y que se centralicen en la Red Nacional de Información.

Por último, frente a la temática de seguridad se expresó un clamor generalizado por fortalecer este elemento, ya que actualmente se han presentado múltiples asesinatos de víctimas líderes. Para contrarrestar esta tendencia, se propuso instalar puestos de policía rural para acompañar a los campesinos y hacer frente a la delincuencia común que afecta a las zonas rurales; realizar planes de desarme en los campos donde se presentan grupos al margen de la ley; y reforzar el concepto de seguridad, el cual se debe acompañar de medidas de protección de combate al paramilitarismo.

Igualmente, dado que se trata de una tendencia que afecta todas las medidas territoriales de reparación de la política de víctimas, se solicitó incorporar una estrategia de seguridad dentro del diseño e implementación de planes de reparación colectiva, retornos, reubicaciones y restitución de tierras, que garantice la seguridad a la población víctima, en especial a sus líderes.

Por otra parte, se propuso la creación de una unidad temporal de investigación de la Fiscalía General en territorio, que brinde recomendaciones para tratar asuntos de amenazas e inseguridad de líderes, víctimas individuales y colectivas y encontrar manera de conminar a empresas públicas y privadas que facilitaron acción y presencia de hechos victimizantes, sean condenados civil y penalmente."

El tercer eje, correspondiente a la Articulación entre Instituciones y Actores Sociales involucrados en la política, fue reiterativo el llamado al involucramiento de otras entidades públicas y de actores privados en la implementación de la política., en particular en el desarrollo de estrategias de generación de ingresos y reconstrucción del tejido social. Se evidenció igualmente, un fuerte interés por vincular de manera más explícita y sistemática a las universidades y la academia en el análisis e implementación de la política pública. Se propuso que este actor aporte en:

- El desarrollo de un modelo de intervención pensado en las regiones para orientar recursos hacia organizaciones que ya trabajan en terreno utilizando sus propias estrategias, desarrollado de manera prioritaria por universidades regionales.
- Acompañar procesos de reparación colectiva y reconciliación y realizar prácticas sociales en comunidades con población víctima.
- Generar oferta académica no sólo en materia de DD. HH sino en temas que fortalezcan la capacidad técnica y conocimiento de política pública.
- Que se cree una universidad virtual o a distancia el posconflicto. generando programas de educación virtual y a distancia con cobertura a todos los territorios y diversidad de oferta académica.

Igualmente, en la búsqueda de generar nuevos lazos de confianza y reconciliación en la sociedad, se propuso una mejor articulación con las Juntas de Acción Comunal y los medios de comunicación locales y comunitarios, con el fin de lograr una mejor difusión de las medidas de la política pública de víctimas y el Acuerdo de paz.

Las organizaciones no gubernamentales y defensoras de Derechos Humanos también tuvieron un lugar protagónico y frente a ellas se insistió en la importancia de mejorar la coordinación con las organizaciones de víctimas para mejorar el acompañamiento en territorio en los procesos de reparación individual y colectiva.

En otro sentido, se sugirió que se implementen lineamientos de flexibilización del sector bancario para el acceso a créditos por parte de las víctimas para acceso a tierras y generación de ingresos como una estrategia que contribuya a la superación de la situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se invitó a incluir en la composición de la Unidad Especial para Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado la participación de organizaciones internacionales de reconocida trayectoria en la búsqueda de personas desaparecidas y la defensa de los Derechos Humanos.

Por otro lado, en materia de fortalecimiento de la confianza entre la población víctima y el Estado surgieron propuestas en varios sentidos. En primer lugar, existe una percepción generalizada de un

manejo inadecuado de los recursos de la política pública, relacionado con dinámicas de corrupción y politización, frente a lo cual se insistió en la necesidad de garantizar mayor transparencia y eficiencia mediante una participación más activa del Ministerio Público, el cual debe ser fortalecido para poder generar medidas efectivas de contención de lo anterior. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, debe igualmente realizar un seguimiento más de cerca a la implementación territorial de la política.

Por otro lado, se hace necesario mejorar la comunicación de las instituciones con la población y aclarar los procedimientos administrativos que tienen lugar a la hora de implementar los PIRC (acompañamiento a víctimas de desplazamiento forzado, sujetos de reparación colectiva, entre otros), los retornos y reubicaciones y las sentencias de restitución de tierras. En este sentido, se instó a fortalecer las capacidades del enlace de víctimas como facilitador de la articulación nación-territorio y que los territorios muestren mayor voluntad política y continuidad para cumplir con aquellas medidas que les asignen los PIRC, los planes de retorno o reubicación y las sentencias de restitución, sin importar los cambios de gobierno. Finalmente, se destacó la importancia de fortalecer la presencia institucional en territorios alejados y mejorar las estrategias institucionales de comunicación.

Como último elemento de este eje, se encontraron en cuanto a estrategias de reconstrucción del territorio una serie de propuestas, como replicar casos exitosos de tratamientos psicológicos realizados en territorio empleando estrategias artísticas (esculturas, obras de teatro), incluir víctimas en los equipos terapéuticos de atención a esta población para que puedan aportar desde sus experiencias concretas; y diferenciar entre los espacios individual, familiar y colectivo para facilitar encuentros emocionales para sanar.

En otro sentido, se encontró una gran preocupación por el relacionamiento con los perpetradores próximos a reinsertarse en la sociedad, frente a lo cual las víctimas propusieron que sean incluidos en un marco de reparación en el cual se dé un proceso de perdón, fortalecido por un componente de memoria. Igualmente, se resaltó que es importante generar conciencia en las comunidades receptoras de los retornados de su condición de ciudadanos con posibilidades de aportar al desarrollo del entorno y su necesidad de una oportunidad para seguir con su proyecto de vida.

Finalmente, en la dimensión de Participación de las Víctimas Enfoques Diferenciales y Étnicos, se presentaron un conjunto de propuestas orientadas a garantizar el reconocimiento y la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en la reglamentación de los Acuerdos de Paz y en la articulación de la Justicia Especial para la Paz con la Política Pública de Víctimas; existiendo un consenso en la percepción de que no se presenta una participación real, amplia y consultiva de la sociedad civil en los procesos de reconciliación. Por ello se da la necesidad de ajustar los mecanismos que dispone actualmente la Ley, en varios sentidos. El primero de ellos es la modificación del Protocolo de Participación para que:

- Diferentes organizaciones se conviertan en organizaciones de víctimas y participen con voz y voto dentro de las mesas de participación.

- Insumos que surjan de las mesas municipales pasen a las mesas departamentales y de allí a la nacional.
- Se defina el rol, incidencia y carácter vinculante de las opiniones expresadas por las Organizaciones de Víctimas y víctimas no organizadas en el escenario de posconflicto.
- Se incluya a un representante de los SRC dentro del CTJT.
- Crear protocolo de seguimiento, evaluación y réplica para que quienes asistan a espacios formales y no formales brinden acceso al conocimiento e información a las víctimas no organizadas y víctimas informales.
- Crear mecanismos efectivos para que propuestas construidas desde las comunidades y organizaciones tengan alguna incidencia sobre las decisiones en materia de planeación.
- Crear mecanismo de participación directa frente a los acuerdos pactados en La Habana donde las víctimas tengan incidencia.
- En la reforma política que se tienen que hacer para establecer las curules que le asignan a las FARC y las 16 curules a la cámara para circunscripciones especiales, también se asigne de 1 a 3 curules en el Senado para las víctimas del conflicto.

Igualmente, se propuso que la elección del enlace de víctimas se dé por parte de la población afectada por el conflicto a efectos de lograr mayor impacto en la Política Pública de Víctimas y que se profundice la capacitación que brindan las entidades territoriales a los líderes de la población víctima en liderazgo, enfoque diferencial, rutas de atención y retornos y reubicaciones. Lo anterior puede contribuir a mejorar el nivel de confianza entre los líderes y el Estado a través del acompañamiento profesional por parte del Estado para ser visibilizados.

Con respecto a la participación de víctimas en el exterior, se propone fortalecer el registro, participación y atención psicológica de connacionales víctimas mediante charlas y talleres que permitan convocar a las víctimas a la participación efectiva.

Igualmente, la promoción de la participación directa de las víctimas en los procesos de exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como en la implementación de los acuerdos y en los escenarios de construcción de paz, sin que ello signifique el retorno de las y los colombianos.

En cuanto a las mesas de participación se propone conformar una por país donde haya connacionales víctimas y que la elección de los representantes de las víctimas residentes en el exterior sea más democrática, no que sean elegidos sólo por las organizaciones de víctimas en el exterior.

Por otra parte, en cuanto a los enfoques diferenciales, el de mayor presencia en las discusiones fue el étnico, dada su estrecha relación con los Planes Integrales de Reparación Colectiva. En este aspecto, se insistió en la importancia de que las instituciones puedan apoyarse en las víctimas para que la reparación colectiva se dé adecuadamente.

Se propuso crear un espacio de participación nacional para pueblos indígenas con el fin de garantizar su incidencia efectiva y lograr una mayor representación de los pueblos indígenas y sus autoridades

en las mesas departamentales y municipales, así como en la Mesa Nacional para implementar enfoque diferencial en las medidas reparadoras contempladas en la Política de Víctimas.

Se estimó que actualmente el enfoque diferencial étnico no ha tenido los desarrollos esperados en la política pública. Por ello se debe dar la aplicación real del enfoque diferencial étnico (Afro) e indígena, e impulsar los protocolos de atención para promover la implementación de los Decretos Ley y con ello materializar la participación de los pueblos afro e indígenas.

En particular, las entidades territoriales deben avanzar en este sentido, como una manera efectiva de reparar a estas comunidades históricamente empobrecidas, relegadas, aisladas y además víctimas sistemáticas de discriminación estructural. En este mismo sentido, se propuso replantear el funcionamiento de los consejos comunitarios de negritudes, de manera que se ciñan a la norma y garantizar que la Unidad para las Víctimas llegue a la población más apartada de la institucionalidad para evitar actos de corrupción.

Finalmente, se destacó que para la realización de un proceso de retorno indígena es necesario trabajar con la comunidad receptora, para lograr la aceptación y una acogida adecuada de las familias que retornen y que es necesario brindar acompañamiento jurídico a las comunidades indígenas.

En materia de mujeres, se partió de la necesidad de superar la estigmatización hacia las mujeres víctimas, en especial en los procesos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y de restitución de tierras.

Igualmente, se pidió reconocimiento de los grupos de campesinos y afro descendientes víctimas y desplazados por el conflicto armado, liderados por mujeres que han tenido iniciativas de gran importancia por parte de las autoridades locales y nacionales; así como que se debe priorizar planes de reparación colectiva dirigidos a mujeres negras desplazadas, dando mayor alcance al concepto de éstos, lo cual contribuye en la construcción de paz y materializaría su condición de sujetos de especial protección constitucional.

Un tercer elemento y que tuvo una especial fuerza en las discusiones en torno a este enfoque, fue la violencia sexual. Para la atención de esta problemática, se solicitó en primer lugar explicar y sensibilizar a la población víctima y a la comunidad en general sobre el significado de este concepto. En este sentido, se debe dar un especial énfasis a la institucionalidad territorial, al Departamento para la Prosperidad Social – DPS y a todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Población Víctima – SNARIV sobre qué es violencia sexual, por su trato directo y cotidiano con víctimas de esta situación.

Por ello, las personas encargadas del contacto con las víctimas de violencia sexual deben contar con amplia experiencia. Se debe crear una sala de escucha en los puntos de atención a las víctimas de violencia sexual con profesionales cualificados que garanticen la confidencialidad.

En las discusiones surgieron otros enfoques diferenciales, que no han tenido el mismo nivel de visibilidad en la actualidad. El primero de ellos es el que hace referencia a niños, niñas, jóvenes y adolescentes, frente a los cuales se solicitó alcanzar una interlocución efectiva con las víctimas y

tener en cuenta la población infantil, que generalmente se invisibiliza a pesar de ser un porcentaje notorio dentro de universo de las víctimas. Adicionalmente, capacitar a las madres guerrilleras para prepararlas para el nuevo rol y trabajar con las infancias guerrilleras acompañando los procesos pedagógicos.

En relación con los adultos mayores, se propone brindar un acompañamiento por parte del Estado hasta el momento en que se generen planes integrales de atención a los adultos mayores, en donde se incluyan los servicios de salud, recreación y comedores públicos.

Para la población en condición de discapacidad, se sugiere que el Estado debe acompañar a la población con discapacidad hasta el momento en que se generen planes de inserción laboral y social.

En cuanto a la población LGBTI, se propone partir del reconocimiento las victimizaciones de las personas miembros de la comunidad LGTBI. Igualmente se solicita que el PAARI se consulte directamente a las víctimas y no a la cabeza del núcleo familiar, con la aproximación del enfoque diferencial para construir un programa de atención psicosocial. Además, que se brinden talleres con inclusión de enfoque de género para garantizar la participación de hombres y mujeres e incluir a la población con orientación sexual diversa y que se emprendan acciones contundentes para mejorar las condiciones de los jóvenes LGBTI promoviendo la libertad ideológica.

Además de estos elementos se plantearon recomendaciones frente a los componentes de la política sugeridos para la discusión, así como otros asuntos relacionados con su participación en la implementación del Acuerdo Final y la ampliación de la vigencia de la ley y del concepto de víctima que esta incorpora. A continuación, se detalla dichas propuestas.

#### 3.2.1.1 Propuestas en materia de Reparación Colectiva.

En materia de reparación colectiva la población víctima del conflicto y las organizaciones que las representan coincidieron en plantear en los distintos espacios de participación preliminar recomendaciones específicas en materia de diseño e implementación de la ruta de reparación individual y colectiva, en especial frente al funcionamiento de los PIRC.

Un primer elemento tiene que ver con la implementación del enfoque territorial y la relación nación territorio. En este sentido, se propuso la participación activa de gobernaciones y alcaldías en el desarrollo de las fases incluidas en la ruta de reparación colectiva y la articulación de las acciones nación-territorio para garantizar implementación y sostenibilidad de los PIRC. Un elemento estratégico en este sentido es el involucramiento del DNP y del Ministerio de Hacienda, para que sean incluidas las destinaciones específicas en los instrumentos de planeación y se garanticen los recursos. Este mismo ejercicio debe surtir en las entidades territoriales, de tal manera que se articule el Plan de Desarrollo local o regional con el PIRC y que estos, al igual que los PAT, cuenten con un componente estratégico (o programático) y uno presupuestal que dé cuenta del costo real de cada uno.

En cuanto a las entidades nacionales, nuevamente se identificó a la Unidad para las Víctimas como un actor estratégico. En este sentido, se propuso descentralizar la entidad y sus direcciones territoriales para fortalecer la implementación de los PIRC, de tal manera que puedan ejercer mayor incidencia en la participación y compromiso de los miembros del SNARIV en la implementación. Se propuso incluir al Ministerio de Cultura en los procesos de reparación colectiva.

Otro elemento clave es que se solicitó presumir el daño colectivo, de manera que no sea sujeto de aprobación como lo solicita el RUV; que se amplíe el plazo para la declaración de los SRC y hechos victimizantes como mecanismo para limitar alcance de los PIRC y la identificación de otros sujetos y modalidades de victimización, como los consejos comunitarios del país que han sido amenazados y desplazados o la fuerza pública.

Con relación al Acuerdo Final, se propone como oportunidad de reparación colectiva la creación de un Sistema Integral de Justicia, de Verdad, de garantías de no repetición, que garantice la participación de los SRC (con o sin plan) en una Comisión de la Verdad.

Finalmente, se estimó que la ruta de reparación colectiva debe dar inicio con una participación de base, donde se incluyan a las mujeres y a los pueblos indígenas en el planteamiento de las propuestas y se prioricen programas de acuerdo con sus necesidades. Esto se une a la propuesta de conectar el PIRC con el modelo de participación ciudadana, mediante la creación de una mesa nacional integrada por SRC donde se haga veeduría al cumplimiento de los compromisos plasmados en los PIRC.

### 3.2.1.2 Retornos y Reubicaciones

La perspectiva de la población víctima frente a los procesos de retorno y reubicaciones se caracteriza por considerar que al respecto existen múltiples vacíos normativos que deben ser reglamentados y que se complejizan con las medidas incorporadas por el Acuerdo Final. Al respecto se propone avanzar en varios aspectos en materia de planeación, fortalecimiento y articulación. Principalmente en materia de planeación se recomienda incorporar en el diseño de la política, medidas orientadas a la delimitación de competencias y responsabilidades, descentralizar la implementación de la política, incorporar medidas para avanzar en la construcción de vínculos con las poblaciones que habitan en los territorios donde se darán los procesos de retorno, pues precisamente se identifica la generación de posibles situaciones de conflicto derivadas del desconocimiento de la situación y la falta de sensibilidad sobre lo que estos procesos significan.

El tema de la financiación de la política y el sostenimiento de los procesos de retorno es otro de los ejes alrededor de los cuales se plantean distintas propuestas tales como: la delimitación e identificación de las vocaciones y usos del suelo, los proyectos territoriales existentes en los territorios de retorno, el involucramiento de la empresa privada en el apoyo de las cadenas

productivas que se impulsen para vincular laboralmente a los retornados y articularlos con las poblaciones que se han quedado en los territorios.

La asociatividad entre población retornada y entre las entidades territoriales involucradas en los procesos migratorios de desplazamiento, retorno y reubicación se identifica como un factor clave para el sostenimiento de los procesos y para avanzar en la reparación integral del territorio. Esto implica la construcción de acuerdos, la consecución de recursos económicos, los cuales podrían obtenerse a través de impuestos o de una estampilla, la reforma del SGP y el apoyo de la Agencia Nacional de Tierras para la asignación de baldíos en los cuales puede restituirse tierras y estructurarse procesos integrales de retorno o reubicación.

A partir del encuentro con la Mesa Nacional de Participación se identificó la propuesta de incorporar dos principios adicionales a los contemplados actualmente como criterios orientadores de los procesos de retorno y reubicación (seguridad, voluntariedad y dignidad), siendo estos los de 'Integralidad' e 'Institucionalidad'. Los proponentes definen como "Integralidad" la necesidad de brindar un acompañamiento a las víctimas retornadas, desde el inicio del programa hasta el final, teniendo en cuenta el pago de deudas adquiridas del terreno, créditos pendientes, suministro de servicios públicos, garantía de la seguridad, condiciones de vivienda digna y sostenibilidad económica para proyectos productivos. Mientras tanto, entienden por 'Institucionalidad' la necesidad de fortalecer la articulación entre la nación y los territorios y de velar por la descentralización de la Unidad para las Víctimas, ya que desde su perspectiva es primordial conceder a las territoriales de la Unidad para las Víctimas los recursos y la capacidad de toma de decisiones para atender a los requerimientos que se presentan en el ámbito local.

De otro lado, la Mesa Nacional comparte la propuesta expresada en otros encuentros preliminares de llenar el vacío existente en la normatividad y en el Acuerdo de Paz sobre la ruta de retornos y reubicaciones, tanto para la población residente en el país como en el exterior. En particular destacaron la propuesta de avanzar en una ruta para las zonas urbanas, señalando que hasta el momento se ha hecho un amplio énfasis en la ruta de retornos y reubicaciones en zonas rurales, descuidando el ámbito de las ciudades, en donde según sus cálculos se concentra alrededor del 50% de la población víctima desplazada. Para avanzar en este aspecto formularon la propuesta de avanzar en los programas de mejoramiento barrial contemplados en el documento CONPES 3604 de 2009, lo cual a su criterio debe ir de la mano con el fortalecimiento de los retornos rurales.

Igualmente se consideró importante la participación de las víctimas en la elaboración de los planes de retorno, ya que, desde su perspectiva, es a partir de sus preferencias y demandas de su proyecto de vida que debería formularse la ruta de retornos y la priorización de recursos, así como fortalecer el auto sostenimiento de la política. De igual manera se propone su articulación como veedores del seguimiento y evaluación de los procesos de retorno.

De otra parte, en los escenarios de participación se planteó la necesidad de redefinir y ajustar la política de retornos y reubicaciones mediante la creación e inclusión en la estructura del SNARIV del Subcomité Técnico de Retornos y Reubicaciones, como espacio de articulación y análisis de este

tema a nivel nacional y territorial y como espacio asesor del Comité Ejecutivo y de los Comités Territoriales de Justicia Transicional en la materia.

Esto implica igualmente su articulación con otros componentes y medidas de la política pública (indemnización administrativa, reconstrucción de la memoria histórica y atención psicosocial), para garantizar la sostenibilidad de las acciones realizadas.

En materia de relacionamiento con las instituciones, se propuso que los Concejos Municipales autoricen a los alcaldes para adelantar convenios con otros municipios para recibir población en condición de retorno.

En relación con lo anterior, una de las propuestas que más se reiteraron fue que las familias o víctimas que hayan retornado o reubicado o que lo deseen hacer sin el acompañamiento institucional, se les inicie el proceso de atención y de estabilización, para que se inicie la ruta, regularizando esta falencia que se presenta desde hace tiempo.

Igualmente, se propuso que haya realmente publicidad y acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación, ya que de este tema poco conoce la población. Claridad y publicidad total en todos los procesos, donde el otorgamiento de beneficios esté debidamente comprobado.

Por otra parte, se insistió en la necesidad de adoptar diferentes perspectivas en el proceso de retorno o reubicación, de acuerdo con la realidad de la víctima: el que por seguridad no puede regresar, el que ya no puede trabajar el campo, los que han estudiado para ser empleados por el Estado, los que están estudiando, los que ya se casaron y esperan lograr una indemnización justa. Todo lo anterior implica que el primer paso de la ruta es contar con la voluntariedad de la víctima individual o la familia.

### 3.2.1.3 Rehabilitación Psicosocial

En materia de Rehabilitación Psicosocial, se partió de la discusión en torno a las dificultades que presenta actualmente el Sistema de Salud y la necesidad de dar un abordaje especializado a la población víctima, por lo que se propuso iniciar un proceso real de evaluación de la política de atención psicosocial y desligar esta atención de la Ley 100. En consonancia, se solicitó formular una Política Pública en Salud Especial para las Víctimas con enfoque reparador, que garantice la gratuidad en los servicios y responda de manera especializada a la singularidad y gravedad de los daños psicosociales y en la salud física y mental de las víctimas de manera ininterrumpida, contando con un personal con vocación de permanencia, especializado y capacitado para brindar atención con enfoque diferencial, étnico y de género. De la mano de lo anterior, se solicitó garantizar que la medida de rehabilitación psicosocial esté acompañada de otras como seguridad alimentaria, bienestar habitacional, indemnización por su afectación en el conflicto armado, reduciendo los trámites para su acceso de tal forma que su entrega sea ágil y le permita a la persona una condición socioeconómica estable para continuar llevando su obligación en el hogar.

En esta tarea, se propuso igualmente involucrar a las Entidades Prestadoras de Salud para que contribuyan en la implementación del programa y se dé una verdadera atención en salud física y psicológica a las víctimas del conflicto.

Lo anterior, dando continuidad a los procesos de rehabilitación psicosocial y ampliando la cobertura actual del PAPSIVI, lo cual implica eliminar la priorización de municipios para su aplicación y hacerlo presente en todo el país con sostenibilidad en el tiempo, garantizando la asignación de recursos para el mismo en los Planes de Acción Territorial. A su vez, los programas de rehabilitación psicosocial (como el PAPSIVI o la estrategia Entrelazando) deben ser formulados en conjunto con la población víctima y publicados a través de diferentes medios de comunicación para que sean conocidos por la población. En esta tarea, se indicó la conveniencia de empoderar a la población víctima periodista para apoyar dicha divulgación, a través de los medios de comunicación comunitarios, locales y regionales. La Estrategia Emocional de la Unidad para las Víctimas debe lograr una mejor articulación y comunicación en el territorio con las Mesas de Participación.

Otra de las propuestas reiterativas sobre el funcionamiento del PAPSIVI, fue contratar a las víctimas como promotores de salud para hacer la identificación de la población que requiere rehabilitación psicosocial y capacitar y sensibilizar a víctimas para que sean los focalizadores del proceso en los territorios, debido a que esto genera confianza para que la gente quiera ingresar.

En materia de enfoque diferencial, la población víctima solicitó que estos estén presentes en todo el diseño de las estrategias formuladas y que se elaboren rutas específicas para víctimas pertenecientes a comunidades afro e indígenas.

En materia poblacional, se estimó importante que se brinde una atención temprana para niños y niñas con el objetivo de tratar o prevenir sentimientos de venganza. Igualmente, generar espacios de resolución de conflictos, específicamente a partir la primera infancia, desde las instituciones educativas y una atención psicosocial especializada para los hijos de víctimas de violencia sexual. En este último sentido, se propuso fortalecer el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014 sobre "...las medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado...".

Para la población joven y adolescente, se propuso articular la atención psicosocial con las estrategias de salud mental para atender de manera específica la afectación por adicción, que es una situación que afecta actualmente con fuerza a las familias víctimas del conflicto. Con respecto a la población en condición de discapacidad, se propuso diseñar un programa de atención para las familias de las personas víctimas en condición de discapacidad.

Con respecto al Acuerdo Final, se solicitó que las medidas establecidas en materia de rehabilitación psicosocial se articulen con el punto 5.1.3.4: medidas de recuperación emocional a nivel individual y el plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y no repetición de las violencias. En el mismo sentido, se debe garantizar la atención psicológica a la población reinsertada para su adaptación a la vida civil, en equidad con las víctimas y articular la atención psicosocial con los asuntos del componente de verdad.

Como herramientas operativas que contribuyan a la rehabilitación psicosocial, se sugiere implementar un observatorio regional de violencia y conflicto armado, el cual permita a las víctimas participar junto a la academia y las instituciones del Estado; la apertura de una línea telefónica única de atención a víctimas de violencia sexual y adecuar el PAARI, modificando el proceso de caracterización, de tal forma que las preguntas planteadas no afecten la estabilidad emocional de las víctimas.

Finalmente, se expresó la necesidad de avanzar en la creación de un marco institucional para la reconciliación. Esto puede fortalecerse mediante la construcción con la comunidad de planes de vida para la reconciliación y procesos de cambio cultural que permitan deslegitimar la violencia, manuales de reconciliación para la aceptación de la diferencia y el fortalecimiento de lazos comunitarios y programas y/o escuelas de perdón en donde las víctimas puedan formarse. Adicionalmente, se insistió en diseñar e implementar un programa de pedagogía desde las instituciones educativas, y considerar las propuestas de los jóvenes en asuntos de paz, incluyendo la cátedra de paz en la educación; y socializar el acuerdo de paz, señalando lo que implica para las víctimas.

#### 3.2.1.4 Propuestas y observaciones frente a otros temas conexos con el Acuerdo Final.

En los espacios preliminares al Gran Encuentro Nacional fueron planteados para la discusión otros temas frente a los cuales la población víctima y sus organizaciones manifestaron varias recomendaciones y preocupaciones, considerándolos como asuntos críticos en los cuales se requiere avanzar para garantizar el sostenimiento de los distintos componentes de reparación (reparación colectiva, restitución de tierras y rehabilitación psicosocial) y el goce efectivo de derechos.

De esta manera, se planteó junto al tema de la seguridad para la población víctima y sus líderes, la preocupación por los temas de: restitución de tierras, el acceso a la vivienda en condiciones de calidad y adecuación cultural, el establecimiento de alternativas de generación de ingresos, la revisión los protocolos de participación de la población, el establecimiento de mecanismos de articulación de la Política Pública de víctimas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Simultáneamente, se hizo explícita en la discusión de cada uno de los temas señalados la recomendación de incorporar en su abordaje un enfoque diferencial para la población víctima, así como la preocupación por establecer medidas especiales para atender a las mujeres, la niñez y la juventud, así como a la población adulta mayor, considerando que en el transcurso de los procesos de reparación, retorno y atención psicosocial se ha presentado un envejecimiento de la población y con ello mayores dificultades para la superación de su situación de vulnerabilidad.

Con este panorama general, a continuación, se señalan las propuestas planteadas en cada uno de los temas mencionados.

## A. Restitución de Tierras

- En materia de restitución de tierras se plantearon recomendaciones generales orientadas a ampliar la divulgación de los mecanismos y procedimientos administrativos a partir de los cuales se pueden iniciar los procesos de restablecimiento de los predios despojados y de protección de los predios abandonados; garantizar una mayor divulgación de la oferta institucional de la URT y de la Agencia Nacional de Tierras; brindar seguridad a los reclamantes de tierras, garantizar celeridad en los procesos administrativos y judiciales, así como la información permanente a la población sobre su estado; la atención de las problemáticas de retorno no acompañado inducido por los procesos de restitución bajo la existencia del INCODER; y a establecer un mayor control por parte de las entidades gubernamentales sobre los procesos de restitución y protección para no violentar los derechos de los reclamantes y para verificar si los segundos ocupantes obraron o no de buena fe y en caso tal garantizar igualmente sus derechos. Además de estos aspectos, otras recomendaciones identificadas son: brindar acompañamiento y seguridad a los reclamantes de tierras y a los segundos ocupantes de buena fe.
- Garantizar simultáneamente los derechos de los reclamantes y de los segundos ocupantes que obraron de buena fe, ofreciendo garantías a estos últimos para que no se vean vulnerados.
- Prestar atención psicosocial para la población afectada por procesos de desalojo.
- Desarrollar créditos bancarios de fácil acceso para la población reclamante de tierras y para segundos ocupantes.
- Agilidad en los procesos de restitución considerando que la mayoría de la población reclamante es adulto mayor.
- Mayor divulgación sobre el estado de los procesos de restitución de tierras y celeridad en su desenvolvimiento.
- Desarrollar centros de acopio de la producción para apoyar a los campesinos a los que se les ha restituido la tierra.
- Constituir una veeduría de la población víctima para apoyar la descongestión de los casos a cargo de los jueces.
- Agilizar la entrega de proyectos productivos a la población que le ha sido restituida su tierra y atender la situación de quienes habitaban predios en áreas de protección ambiental.
- Ampliar el término de la Ley de Víctimas teniendo en cuenta el estado de avance de los procesos de restitución.
- Aumentar los espacios de participación de las víctimas.
- Aumentar los recursos con los que cuentan las autoridades municipales y las gobernaciones para la construcción de infraestructuras en las zonas rurales.
- Instalar puestos de policía rural para acompañar a los campesinos y hacer frente a la delincuencia común que afecta a las zonas rurales.
- Realizar planes de desarme en los campos donde se presentan grupos al margen de la ley.
- Vincular a los consultorios jurídicos de las universidades para presar asesoría a la población víctima junto con apoyo psicológico y de salud.

- Establecer mecanismos de compensación para quienes no pretenden retornar a los territorios, pero desean la restitución de su propiedad. Esta recomendación se presentó tanto por residentes en el país como por colombianos en el exterior.

Por otra parte, frente al tema de la vivienda fue planteada la situación de carencia de mecanismos institucionales adecuados para garantizar este derecho, pese a su trascendencia en la estabilización socioeconómica de las familias, por lo cual se propone su atención desde un enfoque diferencial y étnico, respondiendo a los usos y costumbres de las poblaciones demandantes de este derecho. Además, se planteó que la oferta que se genere para responder a este requerimiento debe edificarse en zonas seguras, garantizando el acceso a una vivienda digna. Para alcanzar estos objetivos se recomienda:

- Realizar una reforma legislativa a las normas sectoriales de atención a víctimas y en materia de vivienda orientada a garantizar la gratuidad de las viviendas y la focalización de la oferta. En particular se propone modificar el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011, y crear un nuevo artículo que permita al Ministerio de Vivienda diseñar una política pública de vivienda urbana y rural con criterios específicos para las víctimas del conflicto armado que contemple: criterios claros de focalización, la dinámica territorial, un enfoque diferencial para las víctimas, criterios de calidad, ubicación y estructura de las viviendas que se adecúen a las poblaciones y el acceso a mejoramiento de vivienda.
- Desarrollar acciones y respuestas inmediatas por parte de las entidades competentes, tales como avanzar en la concurrencia de los tres niveles de gobierno.
- Generar una oferta para incentivar procesos de retorno y reubicación en particular para los colombianos en el exterior.
- Establecer una oferta para las mujeres víctimas del conflicto, en particular para las que tienen la condición de cabezas de hogar

**B.** En cuanto a la **Generación de Ingresos** se recogieron las siguientes demandas y recomendaciones:

- Avanzar en la reformulación del CONPES 3616 del 2009.
- Socializar la oferta de generación de ingresos a las mesas de víctimas y a la población en general.
- Tener en cuenta en el diseño de nueva oferta institucional de empleabilidad y generación de ingresos aspectos como: las habilidades de las víctimas del conflicto armado, las necesidades de los territorios para la implementación de los programas y la flexibilidad de los requisitos de acceso para atender a las víctimas.
- Realizar seguimiento en la calidad de los programas de formación de empleo, especialmente en lo rural.
- Garantizar que los recursos para la Generación de Ingresos se inviertan directamente en las víctimas y sus procesos de fortalecimiento y se reduzcan costos de operación de los programas.

**C.** Frente al **fortalecimiento de los enfoques diferenciales de género y poblacional** se

plantearon diversas propuestas orientadas al desarrollo de políticas específicas para la niñez, la juventud y las mujeres víctimas del conflicto, con recursos específicos, mediante las cuales se pretende ampliar la garantía de derechos a estas poblaciones.

Precisamente frente a las mujeres víctimas del conflicto se plantean distintas recomendaciones entre las que sobresalen las siguientes:

- Crear una Mesa Nacional de Participación Efectiva de Mujeres Víctimas del conflicto, que se replique en los niveles Municipal, distrital y Departamental, con representación de todos los hechos victimizantes.
- Inyectar el presupuesto necesario para la UARIV, subiéndolo del 3 al 14% del PIB.
- Visibilizar la situación de las mujeres y reconocimiento de los hechos victimizantes durante la guerra.
- Garantizar espacios participación de las mujeres en espacios de política social.
- Visibilizar los mecanismos de resistencia de las mujeres que han permitido la reconstrucción de los tejidos que la guerra ha roto.
- La Estrategia de Reparación Integral para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual implementada actualmente por la UARIV se consolidará como un programa institucional con vocación de permanencia. Deberá tener un presupuesto adecuado para su implementación y la ampliación de su cobertura y disposición de profesionales idóneos, considerando que en una etapa de postacuerdo y con garantías básicas, más mujeres podrán revelar la violencia de la que fueron víctimas.
- Convertir la Estrategia de Reparación Integral para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en un programa con las siguientes características:
  - a.* El enfoque transformador se concretará al visibilizar las condiciones estructurales de discriminación contra las mujeres que contribuyeron a la comisión de la violencia sexual, en consecuencia a generar medidas de reparación que transforme esas condiciones.
  - b.* La entrega de la indemnización se realizará cuidando que no se entienda como forma de “pago” por lo ocurrido, una forma de desincentivar la exigibilidad de derechos o la descalificación de la exigencia de medidas de reparación.
  - c.* La orientación en el uso de los recursos, debe dirigirse a generar autonomía económica de las mujeres, estará centrada en el significado reparador del uso de los recursos, no reforzará los patrones de violencia patrimonial y económica (despojo de bienes de las mujeres, uso arbitrario del patrimonio de las mujeres, control del uso de recursos económicos).
  - d.* La rehabilitación será integral contemplará la interrelación entre la salud física y la psicológica desde una perspectiva psicosocial, se dirigirá a las mujeres víctimas, a las/los hijas/os de la violencia y los/las niños/as en proceso de gestación durante la comisión de la violencia.
  - e.* Se garantizará la remisión a distintos niveles de complejidad en el Sistema de Seguridad Social, con diagnósticos especializados en afectaciones a la salud sexual y reproductiva y los tratamientos correspondientes, incluyéndolos no

cubiertos por el POS, tal como la fertilización artificial.

*f.* Diseño e implementación de programas de prevención y atención en salud, que contemplen las afectaciones de la violencia sexual en la vida de las mujeres, tanto en el corto, mediano y largo plazo.

*g.* El Ministerio de Salud realizará estudios que permitan establecer las condiciones de salud que viven las mujeres víctimas del conflicto armado, estableciendo cómo las condiciones de estrés y de experiencia de situaciones traumáticas provocan afectaciones en distintos sistemas que se expresan en el corto, mediano y largo plazo.

*h.* La atención psicológica especializada en mujeres víctimas de violencia sexual, abordará, además de la recuperación psicológica, las condiciones estructurales de discriminación contra las mujeres que contribuyeron a la comisión de la violencia sexual y que sustentan creencias culturales que mantienen patrones de relación de violencia y discriminación

*i.* Se priorizará la reparación en materia de educación y vivienda para las mujeres víctimas de violencia sexual y los hijos e hijas de las violaciones o niños/as que estaban en período de gestación cuando ocurrieron los hechos.

*j.* La reparación respetará y potenciará los procesos de organización de las mujeres, contemplará su fortalecimiento a través de la reparación y la contribución a condiciones para la participación de las mujeres y sus organizaciones<sup>3</sup>.

- La Reparación Colectiva deberá reconocer el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres, por lo cual en la determinación del daño causado al colectivo o comunidad, deberá tener espacios de documentación dirigidos a los daños y las afectaciones del conflicto armado en la vida de las mujeres, abordando explícitamente el tema de la violencia sexual y el rol de las mujeres en procesos de resistencia, retorno, empoderamiento de comunidades y defensa de derechos individuales y colectivos.
- El plan de Reparación Colectiva y su incorporación en los PDET debe contemplar medidas de reparación transformadora para las mujeres (superar las condiciones estructurales de discriminación y violencia), para lo cual se establecerá en el Plan explícitamente cuáles son esas medidas así como el presupuesto que se destinará a la implementación.
- Las medidas de reparación transformadora para las mujeres, pretenderán su autonomía económica, la participación política de las mujeres, y garantías de no repetición asociadas al derecho a una vida libre de violencia.
- Las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición y la reconciliación requieren el reconocimiento público de las violencias que se cometieron contra las mujeres, específicamente la violencia sexual, el reconocimiento de la responsabilidad por esas violencias, la difusión de mensajes sobre el derecho a la no discriminación y una vida

---

<sup>3</sup> Propuesta Corporación SISMA Evento con Organizaciones de Mujeres, Abril 3 y 4 de 2017. Proceso Amplio de Participación. Unidad de Víctimas.

libre de violencias, así como el establecimiento de mecanismos estatales para la protección y garantía de los derechos de las mujeres.

### 3.2.2 Población víctima residente en el exterior.

Es importante destacar de manera particular la participación de las víctimas residentes en el exterior, cuyas intervenciones giraron en torno a dos tipos de víctimas: aquellas que desean retornar al país y demandan condiciones para ello; y aquellas que desean mantener su residencia en el exterior, pero abogan por la posibilidad de acceder a las reparaciones establecidas en la Ley. En este sentido, el punto de partida fue la solicitud de ampliar el concepto de víctima y el periodo de registro como tal definido en la Ley 1448 de 2011 para dar cabida a esta población, lo cual implica tipificar el desplazamiento forzado transfronterizo y especificar los derechos de las víctimas en el exterior, disponer de un censo actualizado de víctimas en el extranjero y contar con reportes y datos actualizados de los veedores (representantes de víctimas en el exterior).

La primera solicitud estructural del grupo de víctimas que no sean el retorno al país, fue reconocer la reparación integral a las víctimas del exterior, ya que la Ley 1448 de 2011 ha discriminado este sector de las víctimas al no reconocerle todos sus derechos, como por ejemplo las ayudas humanitarias, los recursos para proyectos productivos y el apoyo psicosocial dado por personal idóneo que reconozca el impacto que deja la violencia del conflicto armado, situaciones que se propone subsanar, mediante el diseño de mecanismos concretos de reparación sin necesidad de abandonar el país de acogida, entre entidades que trabajan en la defensa de población colombiana migrante y refugiada, y las entidades colombianas (públicas y privadas).

Los servicios que más preocupan a la población víctima en el exterior que no desea retornar, fueron la salud, la educación y la vivienda. En cuanto a lo primero, se propuso garantizar la seguridad social de connacionales víctimas que no sean cotizantes de seguridad social, lo cual incluye la recomendación de permitir la homologación de tiempo en exilio como tiempo de cotización en el sistema de seguridad social, teniendo en cuenta el tiempo de envejecimiento de las personas.

En lo concerniente a educación, se solicitó ampliar la cobertura de los programas de educación existentes en el extranjero, para que recojan las necesidades de este sector de la población. En cuanto a la vivienda, se solicitó que el Gobierno Nacional promueva convenios con los gobiernos de acogida para generar soluciones en la materia a los connacionales. La población solicitó que las jornadas de atención que se establezcan, sean en días no laborales, debido a los compromisos que la víctima pueda tener y que se conformen consulados en zonas del mundo con mayor presencia de población víctima. A estos centros administrativos, se deben asignar recursos mediante convenios con otras instancias que garanticen neutralidad y alto grado de confiabilidad.

Uno de los países que mostró mayor incidencia de víctimas que residen allí fue España. Se solicitó en este sentido la creación de una Oficina o Centro de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado allí, coordinada por el Gobierno Nacional y gestionada por las víctimas, con asignación de fondos (por parte del Estado) para mejorar la condición de estas personas en España. Igualmente, que la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada promueva

espacios de coordinación y cooperación con la Defensoría del Pueblo de España, en procura de generar mecanismos de protección para los connacionales víctimas.

De la mano de lo anterior, la población destacó la importancia de que el Gobierno Nacional adopte una postura de respaldo hacia sus connacionales víctimas, denunciando casos de discriminación y exigiendo el respeto de sus derechos. Esto implica realizar campañas de incidencia dirigida a gobiernos de países de acogida, al gobierno colombiano y a los organismos regionales e internacionales, que permita fortalecer los compromisos de los estados frente a la protección y garantías a los derechos de las víctimas colombianas.

En materia de participación se planteó la propuesta de promover la conformación de mesas locales y una mesa nacional de víctimas en los países con un gran número de víctimas, para replicar ejercicios realizados en los espacios de participación existentes en los territorios de Colombia, diseñar protocolos específicos para garantizar la participación de las víctimas en el exterior en los programas de desarrollo con enfoque territorial sin que ello menoscabe su derecho de mantener su condición de sujetos con protección internacional; y que a su vez se generen espacios de trabajo con las asociaciones de víctimas para desarrollar procesos de planeación, implementación y seguimiento.

Por otra parte, por parte de la población que se manifestó interesada en retornar al país, se hicieron otra serie de solicitudes, que parten todas de la generación de garantías en materia de seguridad y acceso a bienes y servicios. Éstas comienzan con medidas de atención de emergencia como la instalación de casas de refugio para exiliados que retornan al país transitoriamente, con garantías de seguridad, hasta tanto no se brinda una atención psicosocial y se hayan restituido los derechos y el costeo dentro de la ruta de retornos de colombianos residentes en el exterior los pasajes para el traslado de la población y de sus enseres a Colombia.

Este inicio de ruta se une con la identificación de territorios que han alcanzado condiciones de seguridad para que allí se asiente la población retornada, de la mano con la definición de mecanismos de coordinación con la Unidad Nacional de Protección para garantizar la seguridad de estas personas; y la simplificación de los trámites que debe realizar la población víctima residente en el exterior para declarar su condición y acceder a medidas de reparación.

Seguidamente, se solicitaron ajustes en materia de estabilización socioeconómica. En este sentido, nuevamente la educación, la salud y la vivienda fueron los ejes principales. En el primero, se pidió incorporar como medida de reparación para los retornados el no pago de matrícula en instituciones universitarias en Colombia y la inclusión de la población retornada en el Fondo Emprender del SENA sin que sea un requisito el contar con un título profesional.

En cuanto a salud, se pidió incluir medidas especiales para las víctimas con dificultades de salud. Y finalmente en materia de vivienda, asignar una oferta específica para la población residente en el exterior que desee retornar y asignar vivienda social para quienes deseen retornar o establecer un pago de alquiler mientras se asigna una solución de vivienda definitiva. Otra propuesta en este sentido fue incorporar dentro de los procesos de retorno o reubicación en el exterior medidas para la restitución de inmuebles abandonados.

En lo referente a generación de ingresos, se propuso una oferta laboral específica en el marco de la ruta y la inclusión de incentivos tributarios para que los retornados puedan establecer empresa en

Colombia, y dar continuidad a los emprendimientos productivos y negocios establecidos en los países de acogida.

En materia de enfoque diferencial, se solicitó priorizar el retorno para las zonas de frontera: mujeres cabeza de familia, niños y población en condición de vulnerabilidad extrema. Tal propuesta se complementa con la recomendación de construir casas de mujeres para la atención de las retornadas con el fin de proteger a las víctimas que retornan y brindar un acompañamiento psicosocial para evitar re victimización.

Finalmente, se pidió incorporar medidas para la protección de Derechos Humanos de la población retornada, en especial la que regresa a realizar labores de trabajo humanitario-comunitario y de defensa de Derechos Humanos así como la urgencia de fortalecer la labor consular en los países de acogida, que implica la imperiosa necesidad de capacitar y sensibilizar a sus funcionarios en materia de Política Pública de Víctimas y protocolos de atención, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### 3.3 Expertos académicos y Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos.

Los aportes de los académicos consultados se enfocaron a evaluar, desde una perspectiva de largo plazo, el desenvolvimiento del SNARIV, identificando que este tiene una baja capacidad de ejercer la implementación de la Ley en los territorios, así como niveles de descentralización mínimos que impiden un alcance adecuado a todas las víctimas y sus entornos. Uno de los puntos básicos de debilidad del actual sistema está relacionado con el subregistro y un sistema de información sobre la caracterización de las víctimas muy débil, tanto en la información básica como en el proceso de monitoreo del mismo. Esto aumenta los sesgos y las diferencias de atención por regiones y territorios. Se considera que la descentralización es excesivamente baja, con niveles de alcance e impacto muy limitados en territorios complejos del conflicto.

La academia insistió en que su propio rol articulador podría ser más activo en términos de ofrecer formación, metodologías y sistematización de casos exitosos, no sólo en ámbitos de memoria histórica y análisis sino de atención psicosocial. Se identifica la necesidad de establecer de manera integral una política de atención psicosocial completa, que atienda los casos por demanda pero que a la vez, surja de una reflexión y oferta por parte del Estado acorde a las dinámicas territoriales, a los enfoques poblacionales y de género, al énfasis en mujeres víctimas o en particularidades relacionadas con las fronteras y la situación de connacionales.

La academia puede ser un aliado estratégico en los procesos de aumentar la relación del sistema con énfasis en el sistema de justicia, promoviendo el diseño e implementación de nuevos mecanismos de justicia. Igualmente, se destacó que acompañar los relatos de reparación colectiva, aumentar el análisis de las condiciones de las víctimas y su integración a los procesos de retorno, son necesarios desde una perspectiva académica.

Desde la academia, la petición fundamental en el ámbito de la articulación estuvo relacionada con la importancia de elevar la jerarquía ejecutiva del ente coordinador, definir más claramente las

competencias específicas de todos los participantes del SNARIV y adoptar medidas operativas y funcionales mediante programas y metas específicas a nivel nacional y territorial.

Además de estos aspectos desde la academia y las Organizaciones de Derechos Humanos expertas en el tema, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, a partir de un proceso independiente de consulta con la población víctima propuso los siguientes elementos:

- a) Ampliar la definición de víctima desde el punto 6.1.10.h a partir del reconocimiento de las víctimas sin distinciones por estatus u origen del victimario o de la víctima. En este sentido, se pide aplicar el principio de universalidad en el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, en el marco del principio de igualdad y no discriminación, incluyendo como tales a: los “combatientes” y sus familiares, los pobladores rurales victimizados, los refugiados y exiliados, los miembros de la fuerza pública, mediante un mandato de revisión y reforzamiento de sus estándares de protección.
- b) Ampliar el reconocimiento de los hechos victimizantes para reconocer los delitos más graves contemplados en el código penal actualmente vigente y aquellos contemplados en el marco del derecho penal internacional como violaciones a los Derechos Humanos o Infracciones al DIH, como parte del catálogo de hechos victimizantes susceptibles de ser objeto de medidas de asistencia y reparación en el marco de la justicia transicional y de la implementación del Acuerdo Final.
- c) Modificar la temporalidad de la Ley de Víctimas en la vigencia de su aplicación restringida, en la existencia de las instituciones encargadas de su aplicación, en la restricción de los hechos victimizantes como condición para el reconocimiento como víctima, y en los condicionamientos temporales para la declaración e inclusión en el Registro Único de Víctimas.
- d) Incluir de manera más explícita a las víctimas en el exterior como centrales del Acuerdo y otorgarles garantías para su atención y participación en el diseño de la política. Para ello se requiere de una definición precisa de esta condición y de medidas diferenciadas de protección, atención y reparación. Algunos elementos que pueden resultar cruciales en este sentido son:
  - Estatus migratorio o tipo de protección internacional;
  - Perfil socioeconómico;
  - Postura política e ideológica;
  - Pertenencia a un grupo poblacional específico (indígenas, afrodescendientes, mujeres, población LGBTI, entre otros);
  - Pertenencia a una colectividad en Colombia (periodistas, sindicalistas, políticos, académicos, entre otros) y;
  - El lugar que desempeñaban en la sociedad antes de ser exiliados (líderes, defensores comunitarios, campesinos, defensores de derechos humanos, entre otros).
  - Dinamizar la ruta de la reparación colectiva y realizar los siguientes ajustes generales.

La organización realizó una descripción detallada de las necesidades en materia de legislación de las víctimas en el exterior, que se presentan a continuación<sup>4</sup>:

- *Tipificar el desplazamiento forzado transfronterizo y especificar los derechos de las víctimas en el exterior.*
- *Inclusión de un enfoque extra territorial al texto del Acuerdo de Paz, de modo que sea viable su implementación con víctimas en el exterior.*
- *Desarrollo de una estrategia pedagógica transversal (Consulados, UARIV, sociedad civil) para la divulgación del Acuerdo Final y de su implementación y dirigido específicamente a víctimas en el exterior.*
- *Ampliación del abanico de instituciones para el Registro Único de Víctimas (Defensoría del Pueblo y ACNUR) para intensificar el proceso de registro en los últimos seis meses de plazo fijado para tal fin.*
- *Identificación y extensión de la interlocución con víctimas en el exterior a organizaciones de víctimas y víctimas no organizadas más allá del Registro Único de Víctimas-RUV-.*
- *Diseño de una estrategia y de medidas de reparación colectiva para víctimas en el exterior que no limite el derecho al reconocimiento individual de restitución de derechos y su respectiva reparación pero que priorice aquellas acciones de restitución colectiva.*
- *Diseño de protocolos específicos para garantizar la participación de las víctimas en el exterior en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT)*
- *Participación en retornos temporales y voluntarios para acceder a mecanismos de atención y reparación en Colombia,*
- *Creación de un marco normativo específico en la Ley 1448 que permita la destinación de recursos a actividades en el exterior ligadas a la implementación del Acuerdo de Paz y la reparación de las víctimas.*
- *Articulación y coherencia entre la JEP y reparaciones administrativas para que las víctimas en el exterior puedan contar con medidas de reparación adecuadas, teniendo en cuenta las afectaciones y su contexto propio. Lo anterior es una demanda reiterada a la UARIV debido a las limitaciones de la reparación a víctimas en el exterior que actualmente presenta la aplicación de la Ley 1448.*
- *Fortalecimiento de los defensores comunitarios, para lo cual se sugiere poner énfasis en las asignaciones presupuestales, que permitan a dichos funcionarios, cumplir sus competencias en terreno y contar con los elementos humanos, técnicos y materiales indispensables para realizar su labor.*

---

<sup>4</sup> CODHES (2017), 13 Propuestas para la Adecuación participativa de la normativa sobre víctimas al Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia. Aportes para la implementación del sub punto 5.1.3.7.

Por otra parte, este actor de la sociedad civil evidenció modificaciones que desde su punto de vista deben realizarse al funcionamiento actual de la política pública, así<sup>5</sup>:

<p><b>Generales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reestructuración del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).</li> <li>- Reconocer a la mujer víctima del conflicto armado y en su carácter de sujetos de protección constitucional reforzada, tal como lo han ordenado la Constitución Política y las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y DIH.</li> </ul>
<p><b>Reparación Colectiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión del rol de los operadores dentro del programa de reparación colectiva.</li> <li>- Fortalecimiento del sistema de coordinación nación-territorio, ya que la implementación de medidas de reparación colectiva presenta baja ejecución, que se debe al poco cumplimiento de los entes territoriales y la mínima apropiación presupuestal de las mismas en los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial. En esta tarea el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) ha resultado ineficaz. Fortalecimiento organizativo de los sujetos actuales y potenciales de reparación colectiva. Financiación suficiente y autónoma del programa.</li> </ul>
<p><b>Garantías de No Repetición</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar un sistema de garantías de no repetición que contenga como mínimo:</li> <li>- Una reformulación participativa de las medidas de protección individuales y colectivas</li> <li>- Es necesario garantizar la participación de las víctimas en la Comisión de Desmantelamiento de las Estructuras Paramilitares.</li> <li>- Implementación de mecanismos de monitoreo a los desmovilizados de las FARC- EP.</li> <li>- Creación de un sistema de protección reforzada para reclamantes individuales y colectivos de restitución de tierras y otros integrantes de sujetos de reparación colectiva que se encuentren en riesgo especial</li> <li>- Inclusión de un mecanismo expedito, gratuito y reforzado para la protección de los Derechos Sociales, Económicos y Constitucionales (DESC), en la jurisdicción constitucional, agraria, laboral y otras, a las que tengan acceso las víctimas.</li> <li>- Garantías para que los resultados de las políticas de memoria, especialmente, las que tienen como fuente principal la narrativa de las víctimas, hagan parte de la pedagogía social y de la estrategia de capacitación dirigida a funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública de que trata el artículo 149 de la Ley 1448 de 2011.</li> <li>- Implementación de una cátedra obligatoria de la paz, en las instituciones públicas y privadas de educación básica, en la</li> </ul>

<sup>5</sup> Ibid CODHES,2017.

	<p>que se incorpore como material de estudio, entre otros: los relatos de las víctimas; los informes de la Comisión de la Verdad, Reconciliación y no Repetición; el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas; entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción y ejecución de la modificación de los esquemas de participación y concertación con los sujetos de reparación.</li> <li>- Garantizar la adecuada articulación de las estrategias de reparación colectivas con otras políticas públicas con impacto en los colectivos victimizados.</li> <li>- Diseñar e implementar un sistema público de información con la memoria de los reclamantes individuales y colectivos de restitución de tierras, especialmente de los líderes, que hayan sido víctimas por su calidad de defensores de los derechos de las víctimas.</li> </ul>
<p><b>Fuentes adicionales de financiación para garantizar la implementación de la política pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desmonte y eliminación de excepciones y privilegios tributarios.</li> <li>- Creación de impuesto para la paz asociado al patrimonio, para contribuyentes con patrimonio superiores a mil millones de pesos.</li> <li>- Creación de impuesto a la tierra, para los grandes latifundios y conforme a los principios de progresividad.</li> <li>- Aporte de un punto porcentual del gravamen a los movimientos financieros con destino al fondo de reparación.</li> <li>- Reducción de la exención por reinversión de utilidades.</li> </ul> <p>En lo que corresponde a la destinación de los ingresos públicos se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinar un porcentaje del valor total de regalías de libre inversión para el fondo de reparación a las víctimas.</li> <li>- Destinar un porcentaje de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, con destino al Fondo de Reparación a Víctimas.</li> <li>- Dar una asignación participativa porcentual de los monopolios rentísticos del Estado para el fondo de reparación a las víctimas (juegos de azar y licores).</li> <li>- Dar una asignación participativa porcentual de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado con destino al fondo de reparación a las víctimas.</li> </ul>

*Cuadro 8. Modificaciones propuestas a la política. Elaboración propia.*

De otra parte, la UTL de la congresista Clara Rojas presentó un proyecto de Ley<sup>6</sup>, sometido a consideración en el marco del Proceso Amplio de Participación, que busca fortalecer la Política Pública de Víctimas mediante los siguientes aspectos:

- Dotar de una mayor garantía a las víctimas del conflicto armado en lo que respecta al Registro Único de Víctimas y de esta forma que las mismas puedan

<sup>6</sup> Proyecto de Ley 156 de 2016. Gaceta del Congreso AÑO XXV - N° 893.

tener un acceso real y efectivo a los beneficios que el Estado colombiano les ha otorgado.

- Como medida de satisfacción, información y reparación (como garantía de acceso a los beneficios de ley), que se otorgue en televisión nacional un espacio mínimo para la dignificación de las víctimas y su memoria, y que sea un espacio como medio de información y difusión de los derechos, beneficios y obligaciones de las víctimas y del Estado.
- Que se entienda que el desplazamiento forzado no ha sido sólo a nivel intermunicipal, ni interdepartamental, sino que el mismo se ha dado a escala intraurbana.
- Garantizar el acceso efectivo de las víctimas al beneficio de exención del servicio militar y que, respecto de la obtención de la libreta militar, esta se pueda obtener sin obstáculos.
- Que las víctimas puedan tener acceso a los procesos judiciales que transitan sin necesidad de contratar un abogado.

### 3.4 Otros resultados y conclusiones frente a las recomendaciones formuladas en los espacios preliminares de participación.

Atendiendo a los diferentes elementos recopilados a lo largo de este capítulo se reafirma que los distintos actores confluyen en la necesidad de realizar ajustes estructurales a la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tanto en su diseño como a sus mecanismos de implementación.

Junto a estos aspectos sobresale la recomendación de revisar y articular los diferentes componentes de la política para evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizar la efectividad y sostenibilidad de los procesos, así como un tratamiento acorde a las condiciones particulares de la población víctima, fortaleciendo los enfoques diferenciales de género, étnicos y poblacionales. En particular, se evidenció que los actores coinciden en que resulta fundamental revisar las distintas rutas y mecanismos de implementación, así como establecer una estrategia para articular los procesos de restitución de tierras con los procesos de retorno y reubicación y reparación colectiva, y la transversalización de las medidas de rehabilitación colectiva, como elemento clave que debe estar presente en todos los momentos del ciclo de la política.

## 4. Gran Evento Nacional de Participación

El Gran Evento Nacional de participación realizado el 26 de abril de 2017 en la ciudad de Bogotá fue un ejercicio orientado a establecer un diálogo entre los distintos actores involucrados en la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de analizar colectivamente las propuestas planteadas por ellos durante los encuentros preliminares, así como en este espacio, para el

ajuste y fortalecimiento de la política de acuerdo con las necesidades del nuevo contexto que trae consigo el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Para la realización de este evento se tomaron en cuenta, como punto de partida para la estructuración de la dinámica de trabajo, los resultados de los eventos preliminares de participación llevados a cabo con la concurrencia de distintos actores; a fin de avanzar en la discusión, así como en la ampliación, fortalecimiento o depuración de los planteamientos realizados frente a como ajustar y fortalecer las medidas para el resarcimiento de las víctimas.

Por consiguiente, se adoptó una metodología de trabajo que se enfocó a dar visibilidad a los distintos puntos de vista y a estimular la revisión y delimitación a profundidad de las propuestas preliminares para de esta manera tener la oportunidad de establecer participativamente los elementos y rutas a ser ajustados. Lo anterior llevó a reestructurar la dinámica de trabajo implementada en los espacios previos y a adoptar un nuevo esquema.

Precisamente, para el diálogo con los diversos actores convocados al Gran Evento Nacional, el Gobierno Nacional decidió la instauración de mesas de trabajo ya no por los componentes de reparación como se había efectuado en los eventos previos, sino por los grandes temas u orientaciones hacia los cuales se dirijan las propuestas recopiladas que se identificaron durante el procesos de sistematización de las relatorías, y que se les denominó como macro categorías o dimensiones de la política a ser ajustadas. Tales corresponden a la dimensión territorial de la política, el fortalecimiento institucional, la articulación entre instituciones y actores sociales y la participación y el fortalecimiento de los enfoques diferenciales poblacionales y étnicos.

El cambio adoptado responde adicionalmente a la identificación realizada durante el proceso de sistematización, de propuestas transversales a los diferentes componentes de la política pública de víctimas discutidos; y al interés de profundizar en el análisis de los temas claves planteados por los diferentes actores en los espacios preliminares de participación, en los que se fueron clasificando las propuestas en categorías y posteriormente en las macro categorías mencionadas o dimensiones.

Para el desarrollo del diálogo entre los actores se estableció un mecanismo de moderación y de conducción del proceso denominado “Diálogo Democrático” consistente en la participación de un actor neutral en la moderación de las mesas, encargado de asignar el uso de la palabra, pedir a las partes ampliar o clarificar los elementos planteados en sus intervenciones, y en enfatizar los puntos identificados en el proceso de conversación entre los actores participantes, teniendo estos la posibilidad de expresar distintas ideas y propuestas no necesariamente coincidentes entre sí.

El rol de la moderación de las ocho mesas instaladas durante el Gran Evento Nacional de Participación fue ejercido por Organismos del Sistema de Naciones Unidas y de Cooperación Internacional que han venido acompañando el proceso de paz y la posterior implementación del Acuerdo. Asimismo, para iniciar el proceso de diálogo se contó con la participación de representantes del Ministerio del Interior en cada una de las mesas encargados de socializar los

resultados derivados de las relatorías de los Encuentros Preliminares de Participación y de llevar a cabo la relatoría en cada una de las mesas propuestas.

Para garantizar la transparencia se seleccionó así mismo un correlator dentro de los asistentes a cada mesa junto con un Veedor para que acompañasen la plenaria del evento y el seguimiento a la revisión y adopción de las propuestas planteadas respectivamente. Además de estos actores se contó con la presencia de un facilitador encargado de apoyar la toma de notas del proceso y de aclarar dudas sobre el mismo y las temáticas abordadas. Este rol lo ejercieron los funcionarios de la Unidad para las Víctimas.

#### 4.1 Resultados del Evento Nacional de Participación Nacional

El Gran Evento Nacional de participación contó con la concurrencia de quinientos setenta asistentes, cuyo trabajo dio como resultado la recopilación de quinientas ochenta y nueve propuestas Distribuidas así:

1. Dimensión Territorial de la Política: treinta y ocho;
2. Fortalecimiento Institucional: trescientas setenta y cuatro;
3. Articulación entre instituciones y actores sociales involucrados en la política: setenta y tres y;
4. Participación y fortalecimiento de enfoques diferenciales y étnicos: ciento cuatro.

#### 4.2 Propuestas dirigidas a la territorialización de la política: Dimensión territorial

En las dos mesas de trabajo en las que se discutieron las propuestas relacionadas con la dimensión territorial de la política se identificaron ocho nuevas recomendaciones. En particular, en la mesa se sugirieron las siguientes conclusiones y propuestas:

- En la dimensión territorial de la política recobra especial importancia el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para el cumplimiento de sus competencias en materia de la política de víctimas. Ello implica no sólo definir las responsabilidades o competencias en materia de reparación, sino de dotar a los municipios, distritos y departamentos de elementos jurídicos que les posibilite adecuar sus planes de desarrollo e instrumentos de planeación al nuevo contexto, realizar un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo; y definir y aplicar esquemas de incentivos o sanción que permitan hacer más efectivas las medidas de reparación desde el nivel territorial.
- En el marco del nuevo contexto, se integra el reto de revisar las lecciones aprendidas y la evaluación de mecanismos institucionales que anteceden la Ley de Víctimas, así como articular la institucionalidad propia del SNARIV con la que se está creando en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; evitando que los

- instrumentos y acciones se traslapen en el territorio.
- Se hace necesaria la revisión del concepto de seguridad en el marco de los procesos de restitución de tierras, así como el reconocimiento de las nuevas formas de violencia ligadas a la reconfiguración del paramilitarismo.
  - La dimensión territorial de la política comprende la inclusión efectiva de las iniciativas locales que contribuyen a los procesos de reparación y reconciliación.
  - Se requiere un mayor fortalecimiento de la financiación de la política que pasa no sólo por la definición de presupuestos y fuentes de financiación, sino por la evaluación y ajustes de los mecanismos de operación y ejecución de los recursos; e invertir la proporción de la inversión orientada al goce efectivo de derechos y no a la operación de la institucionalidad.

De otro lado en términos de nuevas propuestas a las ya identificadas en los espacios preliminares, se plantearon las siguientes:

- En materia de restitución de tierras debe focalizarse a todos los departamentos, municipios expulsores y receptores para facilitar el proceso.
- En tema de reconstrucción y reparación de territorios debe existir un enfoque diferencial territorial.
- Se reitera la propuesta de registro de cabildos indígena en la ciudad, en el caso de comunidades indígenas que no retornarán.
- Que se reconozcan los resguardos coloniales.
- Debe haber una reparación a la ciudad de Cali por los casos emblemáticos.
- Se debe priorizar la titulación de predios para las víctimas discapacitadas y niños huérfanos.
- La tierra debe ser apta para el cultivo y los proyectos a largo plazo deben tener acompañamiento, en especial lo relativo a rutas comerciales.

Por otra parte, en cuanto a las propuestas complementarias identificadas en las mesas de trabajo es importante destacar las siguientes:

- Exigir a las mesas de participación efectiva municipales, departamentales y nacional que rindan cuentas de su participación en los diferentes espacios
- Usar medios de comunicación para difundir las acciones de la política.
- Asignación de recursos mediante estampilla nacional, 3% de Sistema General de Regalías, transferencia condicionada en el Sistema General de Participaciones.
- Articular los planes de retorno y reubicación con las estrategias de reforma agraria contemplada en el acuerdo de paz.
- Crear un grupo que atienda de manera organizada la etapa del posfallo, es decir que este grupo genere estrategias para atender todas las dimensiones de este proceso. La URT debe ser la encargada de implementar proyectos productivos en predios rurales.
- La URT y la ANT deben compartir la responsabilidad de registros y lograr su armonización.

#### 4.3 Propuestas dirigidas al fortalecimiento institucional de la política y sus componentes.

En cuanto a las propuestas que se direccionan hacia el fortalecimiento institucional de la política se recogieron en ciento trece corresponden a nuevas propuestas. Entre estas sobresalen las siguientes:

- Revisar la Ley 136 y definir un espacio de interlocución a las víctimas para que se hagan apropiaciones presupuestales.
- Que a través del DAFP se establezca una normatividad que haga de obligatorio cumplimiento la contratación de un porcentaje de víctimas.
- Mediante Ley debe establecerse que en Consejos y Asambleas se establezcan sesiones para el debate democrático de la implementación del Acuerdo de Paz, con la participación de las Mesas de Víctimas y otras organizaciones.
- Garantizar que 40% de la planta técnica de la Unidad para las Víctimas sean víctimas y otro porcentaje de mano de obra no calificada.
- Los Planes de Retorno y de Reparación Colectiva deben ser planes nacionales con implementación territorial. Esto busca la articulación y el manejo unificado de los recursos.
- No se ha logrado regularizar la tenencia de tierra. No existe respuesta del Estado. Los Tiempos de implementación deben tener en cuenta la edad de las víctimas.
- El DNP debe liderar una estrategia de caracterización para ser incluida en los Planes de Desarrollo y bajo una directriz desde el nivel nacional.
- Creación de comité técnico en el cual se haga un seguimiento y evaluación de los compromisos que sean adquiridos de este escenario, en el cual se vean reflejada la participación de víctimas desde diferentes territorios.
- Inclusión de enfoque diferencial frente a la población de niños, jóvenes y mujeres dentro de lo cual se propone que se genere una política pública específica para la atención y reparación de esta población.
- Establecer una política de memoria complementaria a la Ley de Víctimas, que implique la delimitación de competencias del Centro Nacional de Memoria Histórica y la Comisión de la Verdad.
- Creación de un sistema de salud independiente para la atención a las víctimas, junto con la designación de un viceministerio que delimite sus competencias
- Se propone establecer una transnacionalización de la atención a las víctimas en especial en las zonas de frontera, en el cual se incluya un régimen especial que incluya a la Cancillería.
- Creación de un comité en el cual puedan participar las víctimas para realizar seguimiento y evaluación a los compromisos adquiridos por el Gobierno y su cumplimiento. Dicho comité debe tener la posibilidad de sancionar a los funcionarios o entidades públicas que no cumplan con los compromisos adquiridos.

#### 4.4 Propuestas orientadas a mejorar la articulación entre instituciones y actores.

Dentro de las propuestas encaminadas al fortalecimiento de la articulación entre los actores institucionales y sociales que giran alrededor de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas sobresalen las siguientes:

- Desarrollar mecanismos de comunicación y fortalecer los vigentes.
- La empresa privada como responsable de violaciones de DDHH y despojo, no puede ser

vinculada a la política, para eso están las organizaciones campesinas y procesos al interior de los territorios. Sacar este punto y orientarlo hacia: empoderar a las Organizaciones Campesinas y representantes de Comunidades Étnicas para liderar procesos productivos.

- “Se necesita, más que ir a consultorios jurídicos”, fortalecer la Defensoría del Pueblo con abogados especializados e idóneos para garantizar asesoría a las víctimas.
- En las Personerías debería haber un psicólogo cuando la víctima hace su declaración por primera vez.
- Debido a que practicantes universitarios desconocen el tema de víctimas, se debe fortalecer a entidades responsables de atender jurídicamente y psicológicamente a las víctimas del conflicto.
- Resulta ambigua vinculación de consultorios jurídicos porque no define la clase de asesoría que se va a brindar (ni en lo jurídico ni en lo psicológico). Especificar acompañamiento de las universidades en la propuesta.

De otro lado, como nuevas propuestas surgieron las siguientes:

- Hacer uso de medios de comunicación locales como emisoras comunitarias y cadenas televisivas regionales, entre otros, para lograr que la información llegue directamente a las víctimas, no mediante alcaldes o personeros.
- Con el fin de lograr una comunicación más expedita con la población víctima, profundizar la comunicación directa vía celulares y correos electrónicos.
- Crear nueva estrategia de diálogo entre Unidad para las Víctimas y la URT, en el marco de los CTJT, para facilitar incidencia de las propuestas planteadas por los delegados de víctimas en el territorio.
- Debe haber un intercambio de dinámicas y experiencias de las Organizaciones de Víctimas en el territorio.
- Hacer seguimiento al respeto y reconocimiento de las víctimas por parte de las alcaldías y gobernaciones e imponer sanciones cuando sea necesario.
- Fortalecer funcionamiento de Subcomités de Restitución de Tierras en los municipios, como espacios de diálogo entre institucionalidad y las víctimas.
- Min. Trabajo debe comprometerse con oportunidades laborales para las víctimas, teniendo en cuenta el trabajo de generación de ingreso adelantado por la Mesa Nacional en las regiones.
- La atención psicosocial debe vincular a Ministerios, que expresen propuestas, ante dificultades como el estado de la red de salud del país.
- El Ministerio de Salud debe articularse con secretarías del nivel municipal y departamental para brindar atención psicosocial a las víctimas de manera permanente.
- Conexión definitiva y fuerte entre la Unidad para las Víctimas y Cancillería.
- Difusión en medios de comunicación de oferta disponible en consulados para víctimas ubicadas en otros países.
- Contratar profesionales directamente en el exterior, por parte de la Unidad para las Víctimas, para atención de los connacionales víctimas.
- Formalización de la tierra por parte de jueces de restitución debe ser serio, ante casos de familias acusadas de testaferrato a quienes debe reconocerse su condición de víctima.

- Se requiere una nueva norma que faculte al Cónsul frente a asuntos que no estén presentes en la ley.
- En materia de control a los Organismos de Seguimiento, debe implementarse la normatividad anterior y articularse con la Ley 1448 de 2011.
- Conformar una Mesa Interinstitucional con miembros y organizaciones de la sociedad civil en los territorios, donde las decisiones tomadas en estos espacios tengan efecto de seguimiento.
- Reconocer organizaciones sociales, políticas y comunitarias. Inscribirlas y que sea haga un diagnóstico que recoja tema de beneficios, formulación, implementación y seguimiento a la ejecución del PIRC. Reconocimiento público del intento de ruptura de tejido social al interior de las organizaciones a nivel nacional, municipal y al interior de las comunidades.

#### 4.5 Propuestas orientadas al fortalecimiento de la participación y de los enfoques diferenciales étnico, de género.

Al igual que en las mesas anteriores en el desarrollo del Gran Evento Nacional de Participación surgieron distintas observaciones al comienzo de la jornada frente a la metodología que luego de ser aclaradas dieron lugar al planteamiento de treinta y dos son nuevas y las restantes corresponden a planteamientos complementarios. Entre las nuevas propuestas sobresalen:

- Garantizar espacios regionales de jóvenes víctimas donde se discuta la inclusión y que tengan carácter vinculante.
- Garantizar espacio de organizaciones para exigir garantías en: falsos positivos, excombatientes, limpieza social, desplazamiento forzado, paramilitarismo, víctimas del ESMAD, vigencia temporal de la Ley
- Garantizar la pensión a las mujeres víctimas del conflicto armado sin tener que llegar a la edad requerida.
- Tener en cuenta la especial atención que deben tener los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes afectados psicológicamente.
- Mayoría de presencia de víctimas en el Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica. Que quede por lo menos el 75% de víctimas
- La Unidad para las Víctimas debe dejar claro tiempo para demandar al Estado por afectación sufrida y Personerías deben informar ruta de reparación para personas afectadas por artefactos explosivos.
- Atender casos de víctimas, en condición de discapacidad por artefactos explosivos, que han enfrentado rupturas familiares (separaciones) por falta de acompañamiento y atención psicosocial.
- Las mesas deben evaluar perfiles de los profesionales que aplican el PAPSIVI y deben hacer seguimiento a su desempeño.
- Fortalecer el papel de la mujer en el tema de restitución de tierras, en ausencia del conyugue.
- Líderes de mesas deben ser los principales capacitadores en tema de restitución de tierras y en consecuencia, deben ser tenidos en cuenta para jornadas con las entidades.

- Debe haber representación de las víctimas en Comisión de Seguimiento del Ministerio Público.
- El concepto de seguridad para retornos y reubicaciones no sólo debe emitirse por parte de fuerza pública, sino con el aval de las mesas y Ministerio Público.
- Recurrir a evaluadores en las universidades para que certifiquen a líderes y capaciten a profesionales en territorio.
- En los Organismos de Control debe haber participación de la sociedad civil (representada por víctimas y Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos) como veedores de su misión.
- Hay que elevar nivel político de las víctimas para tener capacidad de interlocución, gestión e incidencia.
- Abrir un periodo de registro para las organizaciones sociales y políticas que deseen tener el reconocimiento como sujetos de reparación colectiva y desarrollar procesos de acompañamiento y difusión especializado, dirigidos a promover la comprensión integral de la posibilidad de reconocimiento y la adopción de medidas para organizaciones sociales y políticas que sufrieron daños y afectaciones en el contexto social, político, económico, comunitario o cultural a causa del conflicto armado y que tienen formas vigentes de sufrimiento o afectación.

## 5. Conclusiones del Gran Evento Nacional de Participación

Posterior al desarrollo de las mesas de trabajo se instaló una sesión plenaria durante la jornada de la tarde en la cual se socializaron los resultados de las ocho mesas en las que se trabajaron los cuatro ejes de sistematización de las propuestas según su orientación (Dimensión territorial de la política, Fortalecimiento de la oferta y de los mecanismos institucionales para la gestión de la política, Articulación instituciones y actores sociales involucrados en la política y Participación y fortalecimiento de los enfoques diferentes y étnicos).

Como se mencionó cada eje contó con dos mesas, en cada una de las cuales se escogió un correlator representante de la población víctima, el cual se encargó de exponer las propuestas planteadas en la mesa en la que fueron electos. Las personas que participaron en la mesa principal de la plenaria como correlatores fueron las siguientes:

<b>Categoría</b>	<b>Nombre</b>	<b>Grupo</b>
Dimensión territorial de la política	Martha Bolívar	Grupo 1
	William Castilla	Grupo 2.
Fortalecimiento Institucional	José Luis Ramírez	Grupo 1
	Lizbeth Paola Flores	Grupo 2.
Articulación instituciones y actores sociales involucrados en la política	William Wilches	Grupo 1
	Farid Alberto Usme	Grupo 2
Participación y fortalecimiento de los enfoques diferentes y étnicos	Cristina González	Grupo 1
	Lilian Peña Silva	Grupo 2

*Cuadro 9. Correlatores del Encuentro Nacional. Elaboración Propia.*

Conforme a lo establecido en el Acuerdo se garantizó una veeduría integrada por representantes de todos los sectores que intervinieron en el Encuentro Nacional, los cuales fueron elegidos en cada una de las mesas de trabajo con el acompañamiento del Ministerio Público y el Sistema de Naciones Unidas.

<b>No</b>	<b>Actor</b>	<b>Nombre Organización</b>	<b>Mesa en la que participó en el PAP 26/04/2017</b>	<b>Nombres</b>
1	Organizaciones Víctimas	Andescol	Mesa Dimensión Territorial	Pedro Julio Quintero
2	Organizaciones Víctimas	Movice	Mesa Dimensión Territorial	Carolina López Giraldo
3	Organizaciones Víctimas	Asmacas	Mesa Participación	Blanca Rodríguez
4	Organizaciones Víctimas	Ahdex	Mesa Fortalecimiento Institucional	Sandra Loaiza
5	Víctimas Organizadas	Coordinadora Derechos Humanos Marcha Patriótica	Mesa Dimensión Territorial	Liseth Lorena Montero Piedrahíta
6	Sujetos Nacionales De Reparación Colectiva	Fenacon	Mesa Fortalecimiento Institucional	Suyi Ocoro Carabalí
7	Coordinador Mesas Departamentales	Mesa Departamental Bolívar	Mesa Articulación Entre Actores	Edgardo Rafael Flórez
8	Coordinadora Mesas Departamentales	Mesa Departamental Quindío	Mesa Articulación Entre Actores	Pastora Montilla
9	Afrodescendiente	Fundación Pueblo De Piel Brillante	Mesa Participación	Yalile Quiñonez Obando
10	Víctimas En El Exterior	Foro Internacional Víctimas	Connacionales	Gladys Ávila
11	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Alberto Vidal Mina
12	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Blanca Yoli Real
13	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Nibelson Carabally Loba

No	Actor	Nombre Organización	Mesa en la que participó en el PAP 26/04/2017	Nombres
14	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Odorico Guerra Salgado
15	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Manuel Iván Monroy
16	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Ana Yeimi Arredondo
17	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Edilberto Martínez
18	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Esaud Lemus
19	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional	Sandra Raquel Castañeda

*Cuadro 10. Veedores Electos en el Gran Evento Nacional de Participación. Fuente: UARIV 2017. Gran Evento Nacional de Participación.*

#### 5.1 Otros insumos: propuestas escritas entregadas en el marco del Gran Evento Nacional de Participación.

Durante Gran Evento Nacional de Participación fueron recibidas dieciséis propuestas escritas realizadas por organizaciones de víctimas y de Defensores de Derechos Humanos, las cuales fueron sistematizadas por aparte, pese a que recogen parte de lo expresado en las mesas de trabajo por sus proponentes, ya que es importante dar mayor visibilidad a estas recomendaciones teniendo en cuenta su nivel de detalle, que en la mayoría de los casos contiene propuestas de ajuste normativo y de los componentes de reparación de la política.

Por consiguiente, teniendo en cuenta los alcances de las propuestas planteadas podemos agrupar los principales planteamientos realizados por las organizaciones sociales de la siguiente manera:

- (i) **Revisión y ajuste de protocolos y procedimientos administrativos:** el impulso a los espacios de participación de las víctimas con perspectiva étnica y diferencial tanto en el nivel nacional, territorial e internacional, en el caso de connacionales víctimas en el exterior o la apertura de los espacios a las víctimas militares; el reconocimiento y reivindicación de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas, sus usos y costumbres tanto en los territorios ancestrales como en los espacios urbanos de reubicación; la materialización de los enfoques étnico y diferenciales en acciones específicas que permitan acceso preferente a mujeres, grupos étnicos, discapacitados y grupos etarios a las diferentes medidas de atención, rehabilitación y reparación y el fortalecimiento a las garantías de protección a la vida e integridad de líderes, lideresas, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras y organizaciones de víctimas, entre otros.

Las organizaciones que se enfocan en el primer alcance son: **MOVICE, CENAPROV, Coordinación Colombia / Servicio Jesuita a Refugiados / Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado / Corporación Jurídica Libertad - Respaldo por Grupo Articulador Regional Plan de Acción Brasil, Asociación Nacional de Ayuda Solidaria, Comité de Coordinación de Sujetos Nacionales de Reparación Colectiva (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos ASFADDES, Asociación de Mujeres Afro por la Paz Afromupaz, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia ANUC, Asociación de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción ANUC-UR, Asociación Nacional de Mujeres Indígenas, Campesina y Afrodescendientes de Colombia ANMUCIC, Central Nacional Provivienda- CENAPRO, Corporación Nuevo Arco Iris CNAI, Instituto Popular de Capacitación IPC, Organismos Comunales, Central General de Trabajadores- CGT, Periodistas víctimas, Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra - REDEPAZ, entre otros.**

(ii) **Ajuste de los componentes de la política:** Propiciar los espacios de reconstrucción del tejido social y comunitarios; fortalecimiento a ejercicios de memoria y satisfacción; Fortalecer los programas y mecanismos de atención psicosocial y rehabilitación que sean transversales a todo el desarrollo de la política de víctimas; ajustar la política de salud dirigida a la atención integral de las víctimas y con la incorporación real del enfoque étnico y diferencial. lograr el alivio de pasivos y/o exoneración de pasivos a favor de las víctimas de abandono o despojo de tierras. Acompañamiento en los estudios previos, formulación y ejecución de los proyectos productivos; flexibilización de la oferta de vivienda y el impulso a la construcción de vías de comunicación y servicios públicos en beneficio de las víctimas; creación de fondos que garanticen la implementación de los PIRC y los planes de retornos y reubicaciones en los territorios, con recursos de regalías, cooperación internacional o cualquier medio de elección del gobierno. Las organizaciones que se enfocan en el segundo alcance son **la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones de Sociales, la Liga De Mujeres Desplazadas, Asociación Colombiana de Militares y Policías Víctimas del Conflicto Armado, la Red Colombiana de Lugares de Memoria entre otros.**

(iii) **Ajuste normativo:** La necesidad de reconocer la existencia de otros hechos victimizantes como el caso del exilio para los connacionales víctimas en el exterior. La extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta tanto las víctimas hayan logrado el goce efectivo de derechos, la ampliación del concepto de víctima establecido en el Art 3º, para el caso de víctimas militares o hijos de víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. La apertura del marco de referencia temporal para el reconocimiento de la condición de las víctimas anteriores al 1 de enero de 1985; La ampliación de fuentes de financiación, modificación del Sistema General de Participaciones y de la Ley General de Presupuesto; el reconocimiento del ejercicio político de las víctimas del conflicto armado; establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional. De acuerdo a lo anterior, las organizaciones que se enfocan en el tercer alcance son **Marcha Patriótica, Delegados asistentes al encuentro presencial del PAP en Quito (Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia,**

**Costa Rica, Ecuador, España, Londres, México, Panamá, Suecia, Suiza, USA, Venezuela, Mesa Nacional de Participación de Víctimas y CODHES, entre otros.**

El contenido puntual de dichas propuestas se recoge en la “Matriz Sistematización de propuestas de Organizaciones Sociales” (anexo 1) del presente documento, en la cual se detallan el nombre de la organización proponente, el contenido de la propuesta, la orientación y el alcance de su recomendación.

## 6. Contribuciones para el ajuste de los componentes de la política según su orientación

Luego de la transcripción, organización y revisión de las distintas propuestas recopiladas en matrices se identificó que producto del Proceso Amplio de Participación se caracterizaron propuestas que giran en torno no sólo a la modificación del marco normativo de la política, sino de sus propios componentes (diseño) y de los mecanismos establecidos por las entidades a cargo de su implementación para llevar a cabo las tareas que le son asignadas, en particular las medidas previstas en los componentes de la política pública de víctimas.

Para profundizar en la caracterización de las recomendaciones producto del proceso de acuerdo a su orientación, a continuación, se indican por cada uno de los tres ejes identificados las principales apuestas y tendencias identificadas luego del proceso de sistematización de las relatorías.

### 6.1 Ajustes normativos

Dentro de las propuestas planteadas en los eventos preliminares y el Gran Evento Nacional de participación fue recurrente el planteamiento por parte de la población víctima y sus organizaciones de llevar a cabo modificaciones tanto a la Ley 1448 de 2011 como a otras leyes nacionales relacionadas con el presupuesto público, la oferta de vivienda, la provisión de servicios sociales como salud y seguridad social y en materia educativa.

En lo que corresponde al ajuste normativo de la Ley de Víctimas se hizo referencia explícita a la modificación de los artículos número 3, 4, 32, 61, 66, 75, 103, 161, 177, y 208 de la Ley 1448 de 2011, al tiempo que se plantearon textos de nuevos artículos a ser incorporados, sin asignarles una numeración específica. Estas propuestas pueden consultarse en la matriz de sistematización de propuestas de organizaciones sociales anexo a este documento.

Además de ello se solicitó la modificación de los Decretos reglamentarios de la Ley, en particular el correspondiente a la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de la población. Junto a estos aspectos se recomendó por parte de diversas organizaciones sociales la inclusión de nuevos artículos en la Ley de Víctimas y restitución de tierras que consagren aspectos como la definición de víctima en el exterior y sus derechos, el registro de víctimas en el exterior, medidas especiales en materia de participación política para el posconflicto, garantías de seguridad y la

articulación de la política de víctimas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición, en especial la participación de la población en el desarrollo de medidas de esclarecimiento de la verdad, la definición de penas alternativas y la búsqueda de personas desaparecidas.

Otros aspectos frente a los cuales se plantean la inclusión de nuevos artículos son la adopción de enfoques diferenciales de género y poblacionales para dar cabida al tratamiento de las problemáticas de las mujeres, la población en situación de discapacidad, los adultos mayores, los jóvenes y los niños afectados por el conflicto; el fortalecimiento de las mesas de participación de víctimas, la reglamentación de los PDETs, la incorporación de medidas y programas en materia de reforma rural integral, la reglamentación de los programas de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones entre otros, junto con el establecimiento de los enfoques territorial y reparador para su conducción, la tipificación del desplazamiento forzado transfronterizo como un hecho victimizante y el fortalecimiento de los procesos de memoria histórica.

## 6.2 Ajustes al diseño institucional y a los componentes de la política.

En materia de Fortalecimiento Institucional, tanto la población víctima como las entidades del SNARIV mostraron coincidencia en la importancia de avanzar en la delimitación de competencias, responsabilidades y recursos disponibles a la hora de ejecutar la política pública. Se recomendó definir estos límites entre la Unidad para las Víctimas, las entidades territoriales y las entidades del nivel nacional en materia de presupuesto y los mecanismos de articulación nacional, departamental y municipal.

Con el fin de avanzar en esta tarea, se propuso aumentar la interrelación entre los diferentes comités existentes, como el Subcomité de Medidas de Rehabilitación; Subcomité de Reparación Colectiva; Gestión de Oferta de la Unidad para las Víctimas; los Planes de Acción y Reparación a las Víctimas, generados por las entidades del SNARIV y los instrumentos de planeación locales como los Planes de Desarrollo. Igualmente se expresó la necesidad de avanzar desde ya, en la articulación con los PDETs. Lo anterior debe ir de la mano con la armonización en los tiempos de intervención de cada una de las entidades sectoriales para aclarar la ruta de manera articulada.

Un instrumento identificado como útil en esta tarea fue la delegación de competencias en materia de retornos y reubicaciones a los municipios y ciudades capitales.

En esta tarea igualmente se propuso que actores como la cooperación internacional y la academia participen de manera activa y articulada, de la mano de una articulación efectiva del SNARIV, con la aplicación del enfoque territorial, la cual fue propuesta como urgente dado el cuello de botella que presenta actualmente para el éxito de la política.

En cuanto a las recomendaciones frente a los componentes de implementación de la política se proponen aspectos como:

- a) El enfoque territorial de la reparación colectiva debe considerar la correlación con otros conflictos que persisten en el territorio y se relacionan con la generación de riesgos ante nuevos hechos victimizantes. Por ejemplo, los proyectos de minería, hidroeléctricas y otras realidades que están incidiendo sobre la generación de nuevos desplazamientos, incluso de comunidades que han sido retornadas;
- b) Ajustar los tiempos definidos por la Unidad para las Víctimas para hacer efectiva la indemnización, que para muchos casos se estima para el 2020 o previo vencimiento de la Ley, lo que genera acción con daño.
- c) Evitar la tercerización y contratación de operadores para la implementación de la política y la administración de los recursos. Se propone que éstos sean administrados directamente por el Estado.

En el proceso de diseño tanto de los PIRC como de procesos de retorno y reubicación o restitución de tierras se recomendó fortalecer el componente de enfoque diferencial étnico y contar con esta población en la formulación.

El elemento de presupuesto para el logro efectivo de los planes fue reiterativo también. En este sentido, una de las propuestas fue garantizar que el 50% de las acciones misionales de las entidades del SNARIV se lleven a cabo en territorios donde tengan lugar planes de retorno y reubicación, PIRC y restitución de tierras.

En el componente de enfoque territorial, se solicitó incorporar en el diseño de la política de retornos medidas especiales para las ciudades fronterizas y construir una estrategia de reconciliación territorial, que permita hacer el tránsito de una perspectiva de discriminación positiva a una de orden social integral.

En materia de rehabilitación psicosocial, se solicitó la formulación de una Política Pública en Salud Especial para las Víctimas con enfoque reparador, que garantice la gratuidad en los servicios y responda de manera especializada a la singularidad y gravedad de los daños psicosociales y en la salud física y mental de las víctimas de manera ininterrumpida, contando con un personal con vocación de permanencia, especializado y capacitado para brindar atención con enfoque diferencial, étnico y de género.

En materia de oferta, la población víctima reiteró sus preocupaciones en materia de educación y generación de ingresos. En el primer aspecto se propuso que la educación sea gratuita y sean condonados los créditos del ICETEX. En materia de vivienda, por otro lado, se solicitó que el Ministerio de Vivienda descentralice los programas de vivienda gratuita, para permitir a los alcaldes donar terrenos y aportar obras de infraestructura. Igualmente, incorporar medidas de generación de vivienda gratis por auto construcción en el sector rural. En generación de empleo se propuso que se haga mediante el arreglo de vías y siembra de árboles y que se formulen proyectos sostenibles de acceso a la tierra y titularidad de la misma; acceso y titularidad a su tierra; venta y comercialización de sus cultivos y actividades agrícolas con incentivos a la permanencia y sostenimiento progresivo, con participación de las comunidades y creando las Redes Locales de Integración Productiva.

En materia de restitución de tierras, la problemática en torno a los segundos ocupantes fue central. En esta materia, se increpó a su reconocimiento como intervinientes en los procesos de restitución y

generar espacios de sensibilización y capacitación sobre el tema para instituciones y víctimas en procesos de restitución. Por otro lado, se propuso crear Mesas Nacionales de Concertación para las sentencias de restitución de tierras, donde se tengan en cuenta realidades territoriales.

En aras de lograr procesos de reubicación y retorno exitosos, se propuso crear un banco de tierras específico para la reubicación y retorno de mujeres cabeza de hogar, en donde ellas mismas puedan acceder directamente a los beneficios que existen por los procesos de retorno.

En cuanto a reparación colectiva, se sugirió establecer criterios claros para la definición de sujetos de reparación colectiva y mejorar el proceso de identificación de los sujetos de reparación, así como de los indicadores correspondientes de las medidas del ‘daño’ y ‘causa’. Igualmente, realizar los planes de reparación colectiva a partir de la demanda de las comunidades y elaborar estos planes en conjunto con todas las instituciones del orden nacional y territorial, así como involucrar a las instituciones del posconflicto en asuntos asociados con procesos de reparación colectiva.

Un aspecto que fue reiterado en múltiples intervenciones fue utilizar la caracterización realizada por las entidades territoriales de manera directa con el apoyo de las Mesas de Participación y Personerías, quienes conocen la ubicación de las víctimas. Esta caracterización debe contar con el aporte de las bases de datos de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – DAICMA y otros actores que cuenten con información de la situación de la población víctima.

Igualmente, un elemento de diseño de política que fue considerado como no incluido actualmente, fue el tema de seguridad, en tanto la falta de reconocimiento del conflicto armado que persiste en el país.

Finalmente, frente a los ajustes propuestos en materia de seguimiento y evaluación se recogieron las siguientes propuestas:

- Crear una veeduría de víctimas para conocer los recursos invertidos en las víctimas por parte del Gobierno Nacional y los que manejan las ONG (en que invierten y para que los usen)
- Se deben fortalecer los procesos de seguimiento por parte de la Contraloría y Procuraduría en la implementación de la política de víctimas para que las ayudas lleguen a la población.
- Recurrir a evaluadores en las universidades para que certifiquen a líderes y capaciten a profesionales en territorio.
- Conformar una Mesa Interinstitucional con miembros y organizaciones de la sociedad civil en los territorios, donde las decisiones tomadas en estos espacios tengan efecto de seguimiento.
- En los territorios se debe capacitar, por parte de la Unidad, a las mesas y organizaciones que conforman el proceso de reparación colectiva para facilitar su seguimiento. Los delegados en territorio deben acompañar procesos de reparación de principio a fin, ello permitirá aprobación de los mismos en el territorio.
- Como mecanismo de generación de confianza entre víctimas e institucionalidad, las Mesas y organizaciones deben conocer información cargada en las herramientas de información por parte de las entidades territoriales para verificar que no se desdibuje la realidad de los territorios.

### 6.3 Ajustes a protocolos y procedimientos administrativos

Con respecto al ajuste de protocolos y procedimientos administrativos, la población víctima se manifestó reiteradamente en torno a la necesidad de simplificar los trámites administrativos para acceder a la oferta gubernamental y mejorar los tiempos de contratación de funcionarios y operadores de la política para la puesta en marcha de procesos, en especial los PIRC y los retornos o reubicaciones.

Se identificaron como propuestas relacionadas con la atención, el establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales y universidades para facilitar el acercamiento a la población víctima, la definición de protocolos estandarizados frente a la atención y la sensibilización de funcionarios para que sea una atención respetuosa.

Uno de los grandes temas que surgió en este sentido fue el de rehabilitación psicosocial, ya que se ubicaron múltiples ajustes para su mejor funcionamiento. Entre ellos se encuentra el contratar a las víctimas como promotores de salud para identificar quienes necesitan rehabilitación psicosocial; constituir centros de atención móviles y el traslado a poblaciones retiradas; fortalecer centros de escucha, realizar visitas domiciliarias y trabajar con iglesias en la atención a la población con enfoque diferencial e implementar línea de atención telefónica para víctimas de violencia sexual.

Otros elementos puntuales fueron, la necesidad de implementar un sistema de turnos para entrega de la indemnización por vía administrativa y la agilización del proceso para la aprobación del concepto de seguridad en el marco de los retornos y reubicaciones y proceso de restitución de tierras.

Finalmente, en materia de participación, se recomendó la revisión del protocolo de participación, con el fin de definir responsabilidades de los representantes y tiempos de ejercicio de sus cargos; así como la capacitación a la población víctima sobre el Acuerdo Final y el mejorar la capacitación a las bases de la población víctima y poblaciones étnicas en la política pública fue un aspecto reiterado.

En materia de víctimas en el exterior, se hicieron recomendaciones puntuales en materia de la atención a víctimas residentes en otros países mediante instrumentos como convenios con Gobiernos de acogida de las víctimas, entidades públicas y privadas y organizaciones no gubernamentales para garantizar atención de población que allí reside y facilitar su regularización migratoria. En este mismo sentido, se pidió que las jornadas de atención a víctimas se lleven a cabo en días no laborales y que se constituyan consulados en zonas con alta presencia de víctimas y cuyo personal esté capacitado para la atención. Estas medidas de atención deben ser difundidas mediante medios de comunicación.

Por su parte, las instituciones del SNARIV insistieron en mejorar la difusión de la política pública y las formas en que la población puede acceder a la atención y reparación. En particular mejorar mecanismos para la divulgación de los procesos y la oferta institucional de la Unidad de Restitución de Tierras y agilizar los trámites en los fallos de restitución.

Igualmente, se hace necesario clarificar las directrices sobre alivio de pasivos y ofrecer alternativas a los municipios por la pérdida de recursos que perciben por este concepto.

Finalmente, algunos puntos complementarios fueron, el mejorar la capacitación y sensibilización a funcionarios frente a la implementación de la política y la atención a la población víctima, el mejorar los tiempos de contratación de estos y darles sostenibilidad en el tiempo; así como evitar la contratación de operadores en los casos en que las actividades puedan ser desarrolladas directamente por entidades del Estado, y ajustar el Protocolo de Participación de la Unidad para las Víctimas.

## 7. Anexo 1.

Matriz Única de Sistematización de propuestas del Amplio Proceso de Participación.