



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **2024-1630539-1**

Fecha: 17/10/2024 16:03:33 PM

Bogotá D.C., 17 de octubre 2024

Señor
Secretario de Gobierno
ORLANDO QUINTERO GOMEZ
Municipio de San Gil, Santander.
Calle 12 No 9-51; 607 7242179
ventanillaunica@sangil.gov.co
E. S. D.

**REF: CRITERIOS DE POSTULACION PROYECTOS PRODUCTIVOS-
COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL.**

Respetado Dr. Quintero

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas - UARIV, con fecha 16 de agosto de 2024 recibió traslado de solicitud de consulta que su despacho presentó inicialmente ante la Contraloría General de la Nación, para que de acuerdo a las competencias dispuestas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015 se resuelvan los diferentes planteamientos de la solicitud.

Para resolver de fondo la consulta elevada, se precisan los siguientes hechos que hacen parte integral del documento trasladado por la Contraloría General de la Nación y que se enmarcan en los procesos administrativos adelantados por la autoridad territorial para la postulación y aprobación de los proyectos productivos en favor de las víctimas del conflicto en el municipio de San Gil Santander y que hacen parte –entre otras- de las funciones propias de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

1. Se refieren a aspectos que caracterizaron la convocatoria 2024 para la presentación y postulación de los proyectos productivos por personas víctimas del conflicto, refiriendo el cronograma y los criterios de la postulación.
2. Se indica que los criterios para la postulación de los proyectos productivos para las personas víctimas del conflicto armado de San Gil, Santander, fueron aprobados por los integrantes de la mesa de participación de las víctimas, subcomités y Comité Territorial de Justicia Transicional de San Gil, Santander en febrero de 2024.

A partir de lo anterior, se concreta su consulta en los siguientes tres cuestionamientos:

1. “De acuerdo con la constitución y la Ley 1448 de 2011, es legal establecer estos criterios y/o requisitos de postulación para las víctimas que deseen participar en un proyecto productivo para las víctimas del conflicto armado; 4. Presentar certificado Sisben IV del grupo A1 hasta el grupo B7; “ Encontrarse radicado en el municipio de San Gil. (Domiciliado y residenciado) certificado firmado por el presidente junta de acción comunal (sic) o certificado de la secretaria de gobierno (oficina de víctimas) donde se acredite que se encuentra caracterizado en el Municipio de San Gil”?

2. ¿Las personas que pertenecen al Comité de Justicia Transicional y en especial el alcalde del municipio, le conduciría una sanción, penal, administrativa, disciplinaria o fiscal, teniendo en cuenta que están manejando recursos públicos para estos proyectos productivos, y que en estos proyectos ya salieron personas beneficiarias?
3. La administración municipal estaría cometiendo un detrimento patrimonial por asignar los recursos públicos de los proyectos productivos a las personas beneficiarias que cumplieron con los requisitos y que el Comité de Justicia Transicional de Víctimas (segundo comité) no aprueba por no estar de acuerdo con estos criterios de postulación, teniendo en cuenta que en principio fueron aprobados (primer comité) en febrero de 2024?

1. ANTECEDENTES.

Se cita en el escrito de la consulta de manera breve como antecedentes, actuaciones administrativas que caracterizaron el proceso de convocatoria y postulación de procesos productivos, se transcribe el cronograma de la convocatoria para el año 2024 y los requisitos para la postulación de los interesados, que según se informa fueron previamente aprobados por la mesa de participación de víctimas, sub-comités y Comité de Justicia Transicional en el mes de febrero de 2024.

Como elemento importante para resolver la consulta, en el escrito se mencionan los requisitos para la postulación, criterios que presumimos deben estar incorporados en la divulgación de la convocatoria, que, de acuerdo con la información suministrada, fue realizada del 1 al 12 de abril de 2024 y como se informó anteriormente, estos fueron aprobados previamente en el mes de febrero de 2024.

2. TESIS DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

De acuerdo a las competencias legales y normativas que le asisten a la UARIV y en especial a la Oficina Asesora Jurídica contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4802 de 2011 artículo 8º y Decreto 1084 de 2015, esta oficina se pronunciara únicamente sobre el interrogante planteado en el numeral primero de la consulta por las siguientes razones.

El cuestionamiento del numeral 2o y 3o pretende que esta entidad y en especial la Oficina Asesora Jurídica haga una valoración y ponderación de los hechos descritos para que se concluya sobre la eventual existencia de faltas disciplinarias, transgresiones de índole penales, actos susceptibles de reproche fiscal o actuaciones que derivan en la constitución de un eventual detrimento patrimonial.

Como se ha mencionado, las competencias legales y normativas están debidamente señaladas y escapa a la misionalidad de la entidad cualquier tipo de valoración o calificación de las acciones u omisiones que puedan desplegar las personas, funcionarios, colaboradores o participantes en las actuaciones adelantadas por el ente territorial en el marco de las dinámicas y funciones de los Comités de Justicia

Transicional, siendo estas competencias, las disciplinarias¹, penales ², y fiscales ³atribuidas por ley a diferentes organismos del nivel ejecutivo y judicial.

Respecto al planteamiento del numeral primero de la consulta, se expondrá, analizará y argumentará en el marco jurídico, la viabilidad para establecer criterios de participación que garanticen la real y efectiva reparación de víctimas a nivel territorial, siendo este uno de los objetivos de los Comités de Justicia Transicional contemplados en el Decreto 1084 de 2015, resaltándose que para estos efectos nos abstenemos de pronunciarnos respecto a casos concretos y la consulta elevada se resolverá sobre las generalidades reguladas normativamente.

3. NORMAS APLICABLES

1. **Ley 1448 de 2011** artículos 173 y s.s. modificado por el artículo 51 de la Ley 2421 de 2024.
2. **Decreto 1082 de 2015** "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional", artículos 2.2.8.1.1; 2.2.8.1.2; 2.2.8.1.5.
3. **Decreto 1084 de 2015**, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación", artículos 2.2.8.2.4.1

4. APLICACIÓN DE LAS NORMAS AL CASO CONCRETO

La creación y la misión de los Comités de Justicia Transicional se encuentra plasmada en la Ley 1448 de 2011, artículo 173, que a su vez fue reformado por el artículo 51 de la Ley 2421 de 2024, precisándose:

“...quienes serán los encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración, y articular los planes y/o programas específicos derivados de la aplicación de la Estrategia de Intervención Territorial para materializar el enfoque de intervención de soluciones duraderas.”

¹ Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

² Ley 906 de 2004 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004).

³ Ley 610 Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

A su vez, el Decreto 1084 de 2015⁴, aparte de precisar que los Comités Territoriales de Justicia Transicional se constituyen en la máxima instancia de articulación territorial, presididos por el gobernador o el alcalde según corresponda, enlista las funciones a cargo, resaltando las siguientes como soporte temático de la consulta:

“1. Servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo territorial en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a fin de lograr la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

(...) 7. Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

(...) 9. Adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas”.

Acorde con lo anterior, cita el Decreto 1084 de 2015 los elementos mínimos que deben contener los planes de atención territorial, señalando como imposición el deber de caracterizar las víctimas de la respectiva jurisdicción, regla que se concreta así:

ARTÍCULO 2.2.8.3.1. Planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes de acción territorial contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes serán elaborados por los departamentos, municipios y distritos con la participación de las víctimas. Deben ser coherentes con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con los Planes de Desarrollo Territoriales. Contendrán como mínimo, la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considerará los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores.

En el cumplimiento de los objetivos legales y normativos y con el propósito de materializar planes, programas y proyectos orientados a la reparación integral de víctimas del conflicto, la convocatoria para la postulación de Proyectos Productivos encaja de manera adecuada y acorde con las funciones de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

En este marco, las reglas básicas de participación o de postulación para la escogencia de los proyectos productivos debe atender los objetivos propios de la identificación y caracterización territorial de la población vulnerable, erigiéndose como una de las herramientas de obligatoria aplicación el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).

⁴ Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.2.4.1

El Decreto 1082 de 2015, refiere este instrumento de la siguiente manera:

Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Es decir, la utilización de este instrumento permite identificar de acuerdo a las diferentes categorías la población más vulnerable, precisándose entonces que, estar clasificado en alguna de ellas no otorga de manera automática beneficios respecto a la asignación o escogencia de respectivo proyecto y así esta definido en el decreto citado anteriormente:

Artículo 2.2.8.1.2. Sisbén y programas sociales. El Sisbén opera a través de un sistema de información y es neutral frente a los programas sociales. En consecuencia, el ingreso al Sisbén por sí mismo no otorga el acceso a los programas sociales. Las entidades y los programas son los responsables de la selección de los beneficiarios o de la asignación de subsidios y beneficios.

Ahora, respecto a la obligatoriedad a cargo de las entidades públicas del orden nacional y territorial la norma regulatoria afirma:

Artículo 2.2.8.1.5. Implementación y uso del Sisbén. De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social. Las entidades señaladas en el inciso anterior, y aquellas que la ley determine, definirán la forma en que utilizarán la información registrada en el Sisbén para el manejo de sus programas sociales, en función de los objetivos e impactos perseguidos, la naturaleza de los mismos, los criterios de ingreso, permanencia y salida de cada programa, así como de la información requerida. Parágrafo. En el proceso de selección y asignación de beneficiarios de programas sociales, las entidades responsables de estos harán uso únicamente de los registros validados de la base de datos nacional certificada.

Sobre la categorización dispuesta en el SISBEN IV, y para efectos de esta consulta, esta se basa en las estipulaciones contenidas en la Ley 1176 de 2007, artículo 24, en el cual se establece que: “El Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales” y en consecuencia la nueva categorización define como los grupos mas vulnerables los subgrupos 1-5 del Grupo A y 1-7 del Grupo 7 siendo definidos como aquellos hogares en situación de pobreza extrema y moderada,⁵ precisamente los grupos a los que deben pertenecer los postulantes en el programa de proyectos productivos que refiere la consulta.

⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Sisben-Abece.pdf>

Finalmente, establecida la condición de vulnerabilidad de los postulantes al programa de Proyectos Productivos, debe también focalizarse territorialmente la población eventualmente beneficiaria, es decir, exigir acreditación que permita tener certeza que los objetivos serán de aplicación en la jurisdicción respectiva, tal como ya se indicó en citaciones precedentes.⁶

Para lo anterior es dable la exigencia del certificado expedido por las autoridades municipales bajo el entendido que se constituye en una actuación administrativa fundada en el principio constitucional de la buena fe y que es a través de este documento que se deja constancia de la residencia y/o domicilio en determinado territorio retomando la regla básica contenida en el Código Civil⁷, normas que conforme a los análisis de la sana crítica debe ser de aplicación conjunta con lo dispuesto en el artículo 333 del Código de Régimen Municipal⁸, aplicación que debe orientarse a salvaguardar las garantías de las víctimas para acceder a los mecanismos efectivos de reparación integral, sin imponer cargas adicionales que dificulten sus cometidos.

5. CONCLUSIONES

1. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional tienen creación legal y señalamiento de funciones y objetivos de carácter normativo y se constituyen en la máxima instancia de articulación de la política pública de víctimas a nivel territorial.
2. En el ejercicio de sus funciones y objetivos, los Comités Territoriales de Justicia Transicional deben implementar mecanismos que permitan el ejercicio efectivo de derechos y garantías constitucionales para las víctimas que se traduzcan, entre otras, en una reparación real y efectiva.
3. En el marco de sus competencias, los Comités Territoriales de Justicia Transicional pueden establecer requisitos, procedimientos y protocolos para el acceso a los diferentes planes, programas y proyectos siempre y cuando estos atiendan mandatos constitucionales, legales y normativos, en especial observando criterios de identificación de población vulnerable y focalización territorial.

⁶ Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.

⁷ **ARTÍCULO 82. <PRESUNCION DE DOMICILIO POR AVECINDAMIENTO>**. Presúmase también el domicilio, de la manifestación que se haga ante el respectivo prefecto o corregidor, del ánimo de avecindarse en un determinado distrito.

⁸ **Ley 4 de 1913, artículo 333** Es vecino de un municipio, para los efectos políticos: 1. El nacido y establecido en el municipio; 2. El que con su familia se haya radicado en él, por más de un año, aunque se ausente a veces, siempre que aquella permanezca en el territorio respectivo; 3. El que ejerza alguna profesión o dirija algún establecimiento de cualquiera clase, siempre que por las circunstancias sea de presumir su ánimo de permanecer en el municipio por tiempo largo o indefinido; y 4. El que manifieste su ánimo de avecindarse, ante el alcalde, el cuál extenderá de ello la correspondiente diligencia, pero los efectos de la vecindad no se surtirán en este caso sino dos meses después de hecha la manifestación.



**Unidad para
las Víctimas**

Este concepto se emite bajo los lineamientos del artículo 8 del Decreto 4802 de 2011, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁹.

Atentamente,

JOHANNA CASTRO VILLAMIL.
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Elaboró: Diego Javier Lancheros P – Grupo Gestión Normativa y Conceptos.
Revisó: Gina María Torres Nieto- Grupo de Gestión Normativa y Conceptos..

⁹ Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.