



**Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011
“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”**

**NOVENO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2021- 2022**

**Bogotá – Colombia
AGOSTO 22 DE 2022**



Procuradora General de la Nación

Margarita Cabello Blanco
Presidente de la Comisión

Defensor del Pueblo

Carlos Camargo Assis
Secretario Técnico de la Comisión

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Blasney Mosquera Hurtado
Ludirlena Pérez Carvajal
Odorico Guerra Salgado

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procuradora Delegada Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Diana María Cadena Lozano

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Procuraduría Delegada Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Alec Yamir Sierra Montañez
Ana María Gómez Martínez
Ana María Mosquera Córdoba
Angélica Rocío Barbosa Salamanca
Brayan Alexis Plazas Díaz
Claudia Santamaría Vecino (**Líder del Proceso**)
Diana Carolina Ruidiaz Mendoza
Diana Milena Yañez Vargas
Guadalupe Osorio Bermudez
Gustavo Elías Cabello Beltrán
Javier Mauricio Acevedo Rodríguez
Luz Marina Galeano Rojas
María Camila Sacristán Carvajal
María Emilia Gouffray Silva
Rafael Antonio Bermudez Yacamán
Wilson Alfonso Penilla Medina
Héctor Roberto Díaz Mejía

Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras

Ángela Rodríguez Suárez
Leonardo Andrés Castillo Vera
Luis Fernando Patiño Melo



Margarita Williams Pajón
Equipo Defensoría del Pueblo

Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

Wilfredo Grajales Rosas

Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Robinson de Jesús Chaverra Tipton

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Ricardo Arias Macías

Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno

Equipo de Trabajo

Andrea del Pilar García Cojín

Enith Xiomara Ebrath Sinning (**Líder del Proceso**)

Nathaly Yolanda Prado Robayo

Gloria Belén Ayala Pérez

Lina María Beltrán Tarazona

Joan Manuel Rodríguez Nieto

Giselle Marcela Daza Sarmiento

Luisa Fernanda Avellaneda Castellanos

María Angélica Gutiérrez Rojas

Santos Alonso Beltrán

Jorge Eduardo Cuesta León

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Equipo de Trabajo

Rafael Hernando Navarro Carrasco

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Equipo de Trabajo

Fernando Gaitán Peña

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales.

Equipo de la Contraloría General de la República

Vicecontralora General de la República

Lina María Aldana Acevedo

Contralor Delegado para el Posconflicto

Santiago Humberto Gómez Mejía



Equipo de trabajo

Ana Catalina Sarmiento Zarate
Camilo Adolfo Santos Rubio
Claudia Patricia Goyeneche Báez (**Líder del Proceso**)
Daniela Valenzuela Macias
Eliana Jahiniver Díaz Lemus
Juanita Aguilar Perdomo
Nathaly Cárdenas Urueña
Sandra Patricia Aceros Tauta
Vanny Yefre Perea Mosquera
William René Carrillo Veloza
Yolima Elizabeth Lopez Forero

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas agradece a los Representantes de las Víctimas de la Mesa Nacional y las Mesas Departamentales donde se realizó el trabajo de recolección de información durante las visitas territoriales en 2021 y 2022 a Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta), territorios priorizados por los delegados de víctimas ante la CSMLV. Asimismo agradecemos a las Víctimas en el Exterior que aportaron en la construcción de los capítulos, también a los sujetos de reparación colectiva.

Portada

Defensoría del Pueblo

Foto

Defensoría del Pueblo

GLOSARIO

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - Alcaldía Mayor de Bogotá
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
Acuerdo de Paz	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AFROMUPAZ	Asociación de Mujeres Afro por la Paz
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AH	Atención Humanitaria
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
ARC	Armada de la República de Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOPROMUCA	Asociaciones Humanitarias de Cooperación, de Acción Social en Tibú
ATCC	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BAC	Banco Agrario de Colombia
BACRIM	Bandas Emergentes y Bandas Criminales
Bancóldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
Cancillería	Ministerio de Relaciones Exteriores
CAP	Cuentas de Ahorro Programado
CEPM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas de la Unidad Nacional de Protección
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes
CISP	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli
CM	Costos Misionales
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR	Consejo Noruego para Refugiados



CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COPER	Comando de Personal del Ejército Nacional de Colombia
COREC	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional de Colombia
CNPRC	Comité Nacional de Paz
CRAV	Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DDTT	Direcciones Territoriales de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
DIARI	Dirección de información análisis y reacción inmediata de la CGR
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DM	Distritos Militares del Ejército Nacional de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EETT	Entidades Territoriales
EIATT	Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
Fiduagraria	Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario
FMI	Folio de Matricula Inmobiliaria
Fondo	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
FRT	Fondo de Restitución de Tierras
FRV	Fondo de Reparación para las Víctimas
FSC	Formatos de Sujetos Colectivos



FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delictivos Organizados
GED	Goce Efectivo de Derechos
GESPROY-SGR	Base datos para el monitoreo, seguimiento y control de proyectos de regalías del DNP
GFA	Gastos Fijos Anuales
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICNT	Indicadores de Coordinación Nación Territorio
ICT	Índice de Capacidad Territorial
IDI	Índice de Desempeño Institucional
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
IGRSE	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INES	Iniciativa Nacional por la Equidad en Sectores Rurales
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
IRACA	Intervenciones Rurales Integrales
ISSAI	Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAC	Junta de Acción Comunal
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
MAP	Minas Antipersonales
MCH	Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad
MDM	Medición del Desempeño Municipal
MIGT	Módulo de Gestión de Turnos
Minagricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Minciencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Mincomercio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Mindefensa	Ministerio de Defensa Nacional
Mineducación	Ministerio de Educación Nacional
Minhacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mininterior	Ministerio del Interior
Minjusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
Mintic	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Minsalud	Ministerio de Salud y Protección Social
Mintrabajo	Ministerio del Trabajo
Minvivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
mm	Miles de Millones
MOEDG	Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género

MPTF	Fondo Multidonante de Naciones Unidas
MTP	Método Técnico de Priorización
MUSE	Municiones sin Explotar
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
ODV	Organizaciones Defensoras de Víctimas
OFPP	Organización Femenina Popular
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones del Sistema de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSIGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
OV	Organizaciones de Víctimas
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAO	Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior
PAS	Plan de Acción de Seguimiento
PAT	Plan de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PAV	Puntos de Atención a Víctimas
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos
PLAICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural
POA	Plan Operativo Anual
PON	Policía Nacional de Colombia
POR	Plan Orientado a Resultados
PRIEV	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado
PS	Prosperidad Social
PVG	Programa de Vivienda Gratuita
REDEPAZ	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y la Reconciliación
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil



RNI	Red Nacional de Información
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno.
RUV	Registro Único de Víctimas
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAI	San Andrés Islas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SECOP I y II	Sistema Electrónico para la Contratación Pública I y II
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVISR	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
SFVU	Subsidio Familiar de Vivienda Urbana
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión para las Víctimas
SIA	Sistema Integral de Auditoría
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIM	Sistema de Información Misional
Sinergia	Sistema nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRAIMH	Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
Sisconpes	Aplicativo web del Departamento Nacional de Planeación para la gestión de los documentos CONPES
SISPAE	Sistema de Seguimiento y Monitoreo a las Atenciones de las Víctimas
SISPRO	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
SISE	Sistema de información del Servicio de Empleo
Sistema Integral de Paz	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SIUCE	Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar
SMLLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
Supernotariado	Superintendencia de Notariado y Registro
SRNI	Subdirección Red Nacional de Información
SPE	Servicio Público de Empleo de Colombia
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva



SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
UAESPE	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
VBG	Violencia Basada en Género
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIVANTO	Aplicativo de la UARIV para la gestión de datos
ZR	Zonas de Reclutamiento del Ejército Nacional de Colombia

Contenido

GLOSARIO	1
INTRODUCCIÓN.....	12
METODOLOGÍA.....	18
PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS	41
PRESUPUESTO.....	65
Conclusiones	83
Recomendaciones	85
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.....	86
Análisis cuantitativo	98
Análisis cualitativo	102
Avances	102
Dificultades	103
Conclusiones	103
Recomendaciones	105
ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN.....	107
Análisis Cuantitativo	107
Análisis Cualitativo	122
Avances	122
Dificultades	123
Conclusiones	125
Recomendaciones	125
ASISTENCIA.....	128
ATENCIÓN HUMANITARIA	128
Análisis cuantitativo.....	128
Análisis cualitativo	133
Avances	133
Dificultades	135
Conclusiones	136
Recomendaciones	139
REPARACIÓN INTEGRAL.....	140

RETORNOS Y REUBICACIONES	140
Análisis cuantitativo	140
Análisis cualitativo	148
Avances	148
Dificultades	149
Conclusiones	151
Recomendaciones	153
REHABILITACIÓN	155
Análisis cuantitativo	156
Análisis cualitativo	165
Avances	165
Dificultades	169
Conclusiones	174
Recomendaciones	176
RESTITUCIÓN DE TIERRAS	179
Análisis cuantitativo	180
Análisis cualitativo	204
Avances	204
Dificultades	205
Conclusiones	207
VIVIENDA URBANA Y RURAL	212
Análisis cuantitativo Vivienda Urbana	212
Análisis cualitativo vivienda urbana	223
Avances	223
Dificultades	223
Análisis cualitativo de vivienda rural	232
Avances	232
Dificultades	233
Conclusiones	234
Recomendaciones	237
EDUCACIÓN SUPERIOR	240

Análisis cuantitativo	240
Análisis cualitativo	250
Avances	250
Dificultades	252
Conclusiones	254
Recomendaciones	255
GENERACIÓN DE INGRESOS	258
Análisis cuantitativo	259
Análisis cualitativo	264
Avances	264
Dificultades	267
Conclusiones	270
Recomendaciones	272
INDEMNIZACIÓN	274
Análisis cuantitativo	274
Análisis cualitativo	298
Avances	298
Dificultades	299
Conclusiones	300
Recomendaciones	303
REPARACIÓN COLECTIVA	306
Análisis cuantitativo	307
Análisis cualitativo	315
Dificultades	315
Conclusiones	331
Recomendaciones	333
CONNACIONALES VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR	337
Análisis cuantitativo	338
Análisis cualitativo	346
Análisis cualitativo	353
Avances	353

Dificultades	356
Conclusiones	359
Recomendaciones	360
MEDIDAS DE SATISFACCIÓN.....	363
REPARACIÓN SIMBÓLICA	364
Análisis cuantitativo	364
Análisis cualitativo	371
Avances	371
Dificultades	373
Conclusiones	375
Recomendaciones	378
EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR	379
Análisis cuantitativo	379
Análisis cualitativo	385
Avances	385
Dificultades	386
Conclusiones	387
Recomendaciones	390
EJES TRANSVERSALES	392
PARTICIPACIÓN	392
Análisis cuantitativo	392
Análisis cualitativo	400
Avances	400
Dificultades	401
Conclusiones	403
Recomendaciones	404
COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO	407
Análisis cuantitativo	408
Análisis cualitativo	425
Avances	425
Dificultades	426

Conclusiones	428
Recomendaciones	430
ENFOQUE DE GÉNERO.....	431
Conclusiones	461
Recomendaciones	466
FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011	470
INVESTIGACIONES FISCALES	477
Índice de tablas.....	485
Índice de cuadros	490
Índice de Gráficas.....	491
Índice de ilustraciones	491

INTRODUCCIÓN

Según lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, se conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV), con el fin de realizar seguimiento a la implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la misma Ley. En esta comisión participan tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas: Ludirlena Pérez Carvajal, Blasney Mosquera Hurtado y Odorico Guerra Salgado; la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, el Defensor del Pueblo, Carlos Ernesto Camargo Assis, y el Contralor General de la República, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, quienes presentan al Congreso de la República el Noveno Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El presente informe, evidencia el seguimiento realizado a la implementación de la política pública, concretamente frente a 13 medidas de prevención, asistencia, atención y reparación, así como los temas de coordinación nación territorio, presupuesto, género, víctimas connacionales en el exterior e investigaciones fiscales y disciplinarias.

En esta oportunidad, se presenta un capítulo de percepción de las víctimas elaborado por los tres representantes delegados a la comisión, en el cual, se da cuenta de las experiencias y principales necesidades de la población víctima desde el nivel territorial, en torno a la ejecución de esta política pública. Lo anterior, con base en insumos recolectados entre 2021 y 2022 a través de entrevistas y reuniones en seis territorios priorizados¹, en los que participaron 222 víctimas y 203 funcionarios de 24 entidades del orden nacional y territorial.

Este informe se elaboró con base en las respuestas de las entidades del SNARIV a requerimientos específicos realizados por la CSMLV, consulta de bases de datos oficiales, espacios de trabajo institucionales e informes y resultados del seguimiento a casos específicos realizados por los órganos de control en el marco de sus competencias. De otra parte, se incluyeron conclusiones del seguimiento a recomendaciones realizadas a las entidades correspondientes. Para la CSMLV resulta de gran importancia que se implementen acciones de mejora en los reportes de datos, puesto que persisten inconsistencias en la información reportada por parte de las entidades del SNARIV.

En cada capítulo se realiza un análisis cuantitativo que explica el resultado final de la medición de 25 indicadores del PND, 22 del CONPES 3726 de 2012, 56 del CONPES 4031 de 2021 y 3 de la batería IGED, así como 17 de otros instrumentos del Gobierno Nacional. La CSMLV para este informe propuso 43 indicadores y 35 categorías de análisis, con el fin de realizar un examen integral de cada medida. De otra parte, se desarrolla un análisis cualitativo que da cuenta de los principales avances y dificultades en cada tema. Finalmente para cada uno de los capítulos, la CSMLV establece un apartado de conclusiones y recomendaciones.

¹ Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta).

Este informe se divide en las siguientes secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y asistencia; (iv) reparación integral; (v) ejes transversales; (vi) enfoque de género; (vii) connacionales; e (viii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Cada una de ellas incluye un análisis cuantitativo y cualitativo de cada una de las medidas y temas priorizados por la CSMLV. La primera y última sección presentan una estructura particular dado que la primera se refiere a la evolución y el análisis presupuestal y de financiamiento de la Ley y la última a los resultados del ejercicio de la función fiscal y disciplinaria, propias de la Contraloría y la Procuraduría.

En materia presupuestal, la Comisión ha reiterado la insuficiencia de los recursos destinados por el Gobierno Nacional para atender esta política pública frente al universo creciente de víctimas que hoy supera los nueve millones de personas. Si bien, se reconoce que entre 2012 y 2021, se han ejecutado recursos que superan lo establecido en los documentos CONPES 3712, 3726 de 2012 y 4031 de 2021, por valor de \$146,7 billones constantes de 2022, se estima por parte de la Contraloría General de la República que se requieren a 2031, más de \$301,3 billones para ejecutar las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Frente a la persistencia del conflicto armado, el fortalecimiento de estructuras armadas ilegales, la disputa de territorios estratégicos y las recurrentes crisis humanitarias a nivel nacional, se generaron en 2021 eventos victimizantes entre los que se cuentan: 882 emergencias masivas por 758 desplazamientos forzados, 121 confinamientos, 3 actos terroristas, 220 masacres y 779 conductas vulneratorias a líderes sociales. En el primer trimestre de 2022 hubo 32 emergencias de tipo masivo. Por lo que la CSMLV considera necesario que las entidades nacionales y territoriales adelanten acciones de prevención atendiendo las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, y presten atención a los eventos con oportunidad y perspectiva humanitaria.

Si bien se reconocen los esfuerzos para retomar el funcionamiento presencial de los 35 Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV), la CSMLV hace un llamado a las autoridades territoriales para que garanticen condiciones dignas para la atención a la población víctima, dado que persisten daños en la infraestructura y falta de mantenimiento en algunos casos. De otro lado, se observaron casos como los CRAV de Ibagué y El Carmen de Bolívar que se encuentran en etapa de construcción, con retrasos en su entrega, frente a lo cual se continuará con un seguimiento por parte de los órganos de control que integran esta comisión.

Se destaca el avance del 95% en 2021 sobre la meta de colocación de ayuda humanitaria de emergencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, preocupa que el acceso del 19% de la población desplazada a la atención humanitaria inmediata en los territorios dejó sin atención a 49.425 hogares. Frente a lo anterior, es necesario fortalecer el apoyo subsidiario de las alcaldías y la concurrencia por parte de las gobernaciones para atender situaciones humanitarias.

Se insiste en la necesidad de fortalecer las metas y recursos establecidos en el CONPES 4031 de 2021, frente al universo de víctimas pendientes de atención en medidas asociadas a la reparación integral como lo son: generación de ingresos, vivienda, educación superior, retornos y reubicaciones, reparación colectiva e indemnización administrativa.

Se reitera la importancia de establecer una política de generación de ingresos y empleabilidad para población víctima que permita su estabilización socioeconómica, puesto que según la encuesta Sisbén IV, más de cuatro millones de víctimas se encuentran en situación de pobreza y con cifras del DANE en 2021², se observó que las tasas de incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema han sido mayores que las tasas nacionales en 11 y 6 puntos porcentuales, respectivamente.

Se hace necesario aumentar la oferta de vivienda para los hogares víctimas de desplazamiento, dado que el indicador de goce efectivo del derecho a una vivienda adecuada fue del 20% para un universo de 2.398.692 hogares urbanos, y del 15% respecto de 861.367 hogares rurales. A diez años de la Ley, se han asignado 109.464 subsidios para vivienda urbana y 35.265 para vivienda rural. Preocupa el rezago en la entrega de 14.010 viviendas urbanas y 21.638 rurales, así como la identificación de saldos en cuentas de ahorro programado y en patrimonios autónomos por valor de \$892 mil millones.

Se destaca que entre 2013 y marzo 2022, el Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha permitido a 6.445 víctimas, acceder a programas de educación superior en instituciones públicas o privadas del país, asignando recursos por \$342 mil millones, de los cuales se han legalizado como créditos condonables un 64% de los créditos aprobados. En el orden territorial, es necesario fortalecer estas estrategias incrementando el apoyo del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el aporte de recursos por parte de las entidades territoriales a dicho Fondo. De otra parte, ha sido importante la participación de 74.428 víctimas en el programa Generación E con una inversión de \$187 mil millones.

Se destaca que 2.941.009 víctimas superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado entre 2018 y 2022, presentando un 11% de avance frente al acompañamiento dado a esta población. Sin embargo, es necesario fortalecer la activación de la ruta individual en escenarios de soluciones duraderas, para lograr una mayor cobertura frente al número de solicitudes.

Sobre reparación colectiva, se considera urgente avanzar en la ejecución y cierre de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), puesto que solo un 6% de 847 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) han finalizado dichos planes; 31% están en fases de formulación e implementación, y 61% en fases de identificación, alistamiento y caracterización o diagnóstico del daño. Persisten dificultades relacionadas a la inclusión en el Registro Único de Víctimas Colectivas; debilidades de coordinación institucional, pérdida del enfoque

² Boletín de Prensa, DANE, 02/06/2022.

transformador de la reparación colectiva, y regresividad en el alcance reparador de estos planes.

En materia de rehabilitación psicosocial, en 2021 se atendieron 171.799 víctimas, de las cuales 17.008 (10%) se ubicaron en las subregiones PDET con una cobertura geográfica del 34%, evidenciándose una disminución en la atención psicosocial en zonas rurales. Se hace necesario fortalecer la articulación institucional y los procesos de territorialización en la incorporación del enfoque psicosocial y reparador de esta medida.

Para 2021, si bien aumentó el número de solicitudes con presentación de demanda de restitución, aún se encuentran 3.150 pendientes de tramitar por parte de la Unidad de Restitución de Tierras. Se destacan los esfuerzos de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras para resolver 12.888 solicitudes de restitución de tierras contenidas en 7.075 fallos judiciales, resaltando que 700 de ellas fueron proferidas en 2021. No obstante, es necesario resolver las demandas pendientes de fallo y cumplir con las órdenes judiciales dadas a diferentes entidades del SNARIV. Adicionalmente, la CSMLV insta a la Unidad Nacional de Protección a cumplir con los términos establecidos para la ruta e implementación de las medidas de protección para los reclamantes de tierras.

Entre 2011 y marzo de 2022, se indemnizaron 1.092.374 víctimas con un presupuesto ejecutado de \$7,7 billones, 62% correspondientes a desplazamiento forzado y 29% a homicidio. Se resalta que el 32% de las personas víctimas con discapacidad ya fueron indemnizadas. Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, un total de 236.199 (85%) indemnizaciones se han pagado por la ruta prioritaria, principalmente por el criterio de edad. Por ruta general se han indemnizado 50.021 víctimas (15%), evidenciándose que el déficit presupuestal afecta principalmente a las víctimas que se encuentran en esta ruta.

Por primera vez en este informe, se presenta un capítulo de medidas de satisfacción, en el que se resalta que, en los diez años de ejecución de la Ley, tuvieron acceso 1.843.291 víctimas individuales a dichas medidas, a través de 1.215 actos simbólicos de dignificación, 32 actos de reconocimiento y perdón público, 62 publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) para el esclarecimiento de la verdad, 23 más en desarrollo y se publicaron 25 informes sobre el desarme de grupos paramilitares. Frente a la medida de libreta militar, para 2021 se encontró que se entregaron 20.980 libretas a víctimas y en el primer trimestre de 2022, 7.460. Sin embargo, persisten dificultades en el registro y reporte de las cifras que imposibilitan tener un panorama claro sobre el acceso de las víctimas a la medida.

La CSMLV destaca que en 2021 se eligieron e instalaron las mesas de participación efectiva a nivel nacional, en 32 departamentos y en 1.089 municipios. Se recomienda a las gobernaciones y alcaldías adelantar las acciones necesarias para garantizar el oportuno

funcionamiento de las mesas de participación, así como, la asignación presupuestal para las sesiones reglamentarias.

A nivel de la coordinación nación territorio, preocupa a la CSMLV que persistan deficiencias relacionadas con: (i) el rezago en la adopción y presentación del nuevo decreto de la estrategia de corresponsabilidad; (ii) la inexistencia de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de las entidades territoriales concernidas; (iii) el bajo avance en la simplificación e interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial; y (iv) el retraso de más de una vigencia en la presentación de los resultados de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En materia de enfoque de género, si bien se reconocen los esfuerzos institucionales, es necesario avanzar en la reparación integral de las mujeres víctimas del conflicto y el cierre de brechas de género. En materia de reparación social y económica, se advierte que sólo un 26% de las mujeres, un 16% de las personas con OSIGD y el 12% de los hombres víctimas de violencia sexual han sido indemnizados. Frente al acceso a créditos en el sector agropecuario, se observó que el 61% de los beneficiarios son hombres y el 39% son mujeres. En el acceso a la salud, 107.779 mujeres víctimas han recibido atención psicosocial, de un universo total de mujeres víctimas del conflicto de 4.528.287.

En cuanto a víctimas connacionales en el exterior, se evidenció un incremento del 68% en el pago de la indemnización en comparación a 2020, en materia de retorno y reubicación de las 726 solicitudes reportadas, el 40% tuvieron un retorno efectivo. Se observa que persisten dificultades como: (i) la baja capacidad institucional en el momento de llegada al país de acogida; (ii) escasa oferta institucional para atender las necesidades básicas de la población; (iii) falta de acompañamiento a la estabilización socio económica, especialmente en generación de ingresos y educación.

En cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, se presenta el capítulo de investigaciones fiscales, en el cual se detallan los ejercicios de control fiscal de la Contraloría General de la República entre 2012 y 2022, que son 39 auditorías, 52 actuaciones especiales y 309 ejercicios de seguimiento presupuestal a la Política Pública de Víctimas. En las cuales se identificaron 1.788 hallazgos administrativos, 449 disciplinarios, 74 fiscales, 14 penales y se dio apertura a 22 indagaciones preliminares.

En materia de investigaciones disciplinarias la Procuraduría General de la Nación, cuenta con 758 procesos activos desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 al 31 de marzo de 2022, en cumplimiento de su función misional respecto al cumplimiento de las normas que imponen obligaciones frente a los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Del total de procesos, hay 322 quejas en evaluación, 246 procesos en etapa de indagación preliminar y 190 en investigación disciplinaria. Los cargos de los servidores públicos presuntamente implicados son: alcaldes (264), gobernadores (23), directores de entidades o



sus funcionarios (25), y miembros de la Fuerza Pública (8). Las entidades territoriales con más procesos disciplinarios iniciados son: Antioquia (35), Boyacá (32), Cauca (28), Chocó (23), y Bogotá (32).

Es importante anotar que desde la CSMLV se realiza la radicación del presente informe al Congreso de la República y se hará seguimiento posterior a cada una de las entidades del SNARIV relacionado con las recomendaciones particulares planteadas en este noveno informe.

METODOLOGÍA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos y resultados propuestos en la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, y por el Gobierno nacional en: (i) Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –en adelante CONPES– 3712 de 2011, 3726 de 2012 “Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas” y 4031 de 2021 “Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”; (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz –en adelante PMI– y (iii) Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022, específicamente en la Línea de Reparación: “Colombia atiende y repara a las víctimas”, perteneciente al Pacto por la Construcción de Paz: “Cultura de la convivencia, estabilización y víctimas; (iv) indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) y (v) otros indicadores de seguimiento oficiales.

El análisis que se realiza en el presente informe incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde su entrada en vigencia, haciendo énfasis en el periodo comprendido entre enero de 2021 y el primer trimestre de 2022. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes.

En cada capítulo se presenta un balance de los primeros 10 años de la ley. En la sección cuantitativa, el análisis expone el cumplimiento de las metas trazadas por el CONPES 3726 DE 2012 cuando aplique, y en la sección cualitativa se desarrolla el análisis correspondiente. Asimismo, se realiza la medición de los indicadores y análisis del primer año de implementación del CONPES 4031 de 2021, así como la suficiencia de metas y recursos del CONPES 4031 de 2021 para cada medida y componente de la política pública, teniendo en cuenta los años de prórroga de la Ley 1448 de 2011.

Para el análisis cuantitativo, CSMLV seleccionó indicadores y analiza sus resultados. Las mediciones realizadas son:

- **Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”³ permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = \frac{\text{UD}}{\text{MA}} * 100$$

³ DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014, p. 24.

$$\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{\sum \text{UD}}{\text{MC}} * 100$$

UD= Último dato: Este corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.

MA= Meta anual: Esta es la meta definida por el Gobierno en el documento correspondiente.

MC= Meta cuatrienal: Esta meta es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND.

- **Capacidad:** “Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico”.⁴ Es decir, la capacidad que tiene el Gobierno nacional para proveer a los sujetos de la política los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. Esta categoría por lo general presenta un resultado entre 0 y 1, siendo uno la capacidad óptima del Gobierno para cumplir determinada tarea. Si es menor o igual a 0, se evidencia que no se tuvo capacidad.

Esta medición determina el avance año por año, o para el cuatrienio de la siguiente manera:

$$\text{Avance del año \%} = \frac{\text{UD} - \text{LB}}{\text{MA} - \text{LB}}$$

$$\text{Avance cuatrienio \%} = \frac{\text{UD} - \text{LB}}{\text{MC} - \text{LB}}$$

UD= Último dato: Este corresponde a la última información que reporta el resultado de la implementación de la política.

⁴ Ibidem



LB= Línea de base: Corresponde a los logros acumulados de la implementación de la política al momento de iniciar el cuatrienio. Esta información se encuentra en el PND o en el documento CONPES 3726 de 2012.

MC = Meta cuatrienal: Esta meta es definida por el Gobierno y se encuentra consignada en el PND.

En los capítulos que fue posible, se continuó con las mediciones de los indicadores creados por el Gobierno nacional y por la CSMLV aplicados en el Octavo Informe. Todos estos originados en las obligaciones contempladas en la Ley.

Los indicadores propios de la CSMLV contienen fórmulas de cálculo correspondientes a porcentajes (en su gran mayoría), número y promedio. En los que se aplicó la fórmula de porcentaje, el denominador correspondió al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política. Los dos datos fueron suministrados por el Gobierno nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en el portal Sinergia el cual contiene los indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales. Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

Adicionalmente, con el fin de ampliar el análisis se incluyeron variables cuantitativas, las cuales no corresponden a un indicador, pero proporcionan elementos de cobertura relevantes para el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

En el análisis cualitativo se presentan resultados del análisis de documentación y se hace referencia a estudios pertinentes para fortalecer el análisis de cada componente y medida. Asimismo, se presentan los principales avances en la aplicación de Ley 1448 de 2011 y las dificultades que representan retos para el SNARIV en la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Lo anterior, incluye el análisis de la información recogida sobre la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Octavo Informe, los ejercicios de seguimiento propios de cada miembro de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. En este informe particular la comisión realiza recomendaciones específicas para el Gobierno entrante y para tener en cuenta en la elaboración del nuevo PND.

En algunos capítulos con impacto territorial directo, se presenta una separata con estudios de caso (2 a 5 casos) que ilustran la situación de la población víctima en el territorio, visibilizando los avances y cuellos de botella en la ejecución de esta política pública.

Por último, cada capítulo presenta las conclusiones correspondientes al análisis realizado y las recomendaciones que a juicio de la CSMLV contribuyen a superar las dificultades encontradas y mejorar la implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, conforme a lo previsto en el marco normativo vigente.

Cuadro 1. Indicadores del CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Fórmula de cálculo	Linea base	Meta a 2021
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN			
Porcentaje de víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	(No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección/ No. de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.	100%	100%
Porcentaje de mujeres víctimas de conflicto armado, con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	(No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección/ No. de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) *100.	100%	100%
ATENCIÓN HUMANITARIA			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria.	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria) *100.	N/A	95%
REHABILITACIÓN			
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial	Número de personas únicas víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal	692.999	93%

Indicador	Fórmula de cálculo	Linea base	Meta a 2021
VIVIENDA			
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	Sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.	5.466	S.I
Porcentaje de subsidios asignados a los hogares víctimas de desplazamiento en los programas de vivienda	$(\text{No. de subsidios asignados a población desplazada} / \text{No. de subsidios asignados}) * 100$	S.I	50%
GENERACIÓN DE INGRESOS			
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	416.793	S.I
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	55.272	344.125
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral.	No. de población que solicita vinculación a la oferta / No. de población que accede a la oferta.	127.492	127.492
INDEMNIZACIÓN			
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno	Sumatoria	100%	100%
Porcentaje de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido.	Sumatoria	100%	100%

Indicador	Fórmula de cálculo	Linea base	Meta a 2021
NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.	Total de NNA con encargo fiduciario que participan en jornadas diferenciales con enfoque de NNA / No. de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	6.793	41.793
Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, indemnizados	Sumatoria	S.I	577.724
Número de personas víctimas por hechos directos, indemnizadas.	Sumatoria	18.482	34.784
GÉNERO			
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100	81%	85%
Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada	Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa	3.359	9.000
NNA incluidos en el RUV, nacidos bajo el delito contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada	Sumatoria	S.I	S.I
SATISFACCIÓN			
Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado	Sumatoria	23	76
Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica	Sumatoria	2.441	14.566

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2021
Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados	Sumatoria	40	120
Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar.	(No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.	100%	100%

Cuadro 2. Indicadores del CONPES 4031 de 2021

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
ATENCIÓN HUMANITARIA			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias en subsistencia mínima para entrega de atención humanitaria)* 100	100%	90%
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales.	(No. de hogares que recibieron AHI durante el último año en los componentes a los que tienen derecho, por parte de entidades territoriales / No. de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los tres meses previos a dicha declaración) * 100	70,07%	77,64%
Porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a EETT para el reporte de estas sobre la entrega de la ayuda humanitaria inmediata	Sumatoria del porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a entidades territoriales Hito 1. Definición de la herramienta de reporte y estrategia para la sensibilización de las entidades territoriales en el reporte de ayuda humanitaria=25%; Hito 2. Desarrollo de una versión preliminar del documento metodológico=25%; Hito 3. Desarrollo de la versión final del documento metodológico=25%. Hito 4. Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre el documento metodológico=25%.	0%	100%
RETORNOS Y REUBICACIONES			

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones	(No.de personas acompañadas en retorno y reubicación en el último año / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación en el último año) *100	97%	95%
Número de hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes	Sumatoria	15.864	30.215
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido	Sumatoria	38.202	239.732
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana	Sumatoria	12.527	34.527
REPARACIÓN COLECTIVA			
Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva	Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva Hito 1. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 95 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 2. Informe que evidencie la finalización de 24 proyectos productivos para una totalidad 95 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 3. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 119 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 4. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 119 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 5. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 143 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 6. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 143 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 7. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 168 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 8. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 168 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 9. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 192 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 10. Informe que evidencie 192 proyectos productivos puestos en marcha=6,3%.	37%	100%
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información.	284	496

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado	Sumatoria	199	269 (2026)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada	Sumatoria	161	269 (2027)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada	Sumatoria	125	269 (2029)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC	Sumatoria	28	269
Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH	Sumatoria	58	215
Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART	Sumatoria	188	768
REHABILITACIÓN			
Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	107.249	1.716.321
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	23.742	26.010
RESTITUCIÓN DE TIERRAS			
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria del número de solicitudes de restitución de tierras que cuentan con acto administrativo de decisión de fondo	88.041	5.310
Número de proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de proyectos productivos / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con proyectos productivos.	8.707	748
VIVIENDA			
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.	3.570	96.000
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.	3.039	96.000

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana.	1.588	27.500
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana.	153	12.500
Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con incentivos en especie entregados para el mejoramiento de vivienda urbana y/o rural	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con incentivos en especie entregados para el mejoramiento de vivienda urbana y/o rural	1.127	37.086
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	289	12.500
Número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	28.749
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	0	21.180
GENERACIÓN DE INGRESOS			
Número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento fortalecidos mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial.	Sumatoria del número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento que han recibido fortalecimiento mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial. (MINCIT)	440	12.532
Número de víctimas del conflicto armado beneficiadas de los programas de generación de ingresos y autoempleo. Por medio de la implementación y/o fortalecimiento de sus proyectos productivos	Sumatoria de planes de negocio formulados por víctimas del desplazamiento forzado	11.487	20.837
Porcentaje de productores rurales víctimas del conflicto atendidos con los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo	(No. de productores rurales víctimas del conflicto atendidos mediante los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo / No. total de productores rurales priorizados) * 100	33%	25%
Porcentaje de víctimas que han recibido la cofinanciación de PIDAR	(No. de productores rurales víctimas beneficiados con la cofinanciación de PIDAR en el periodo / Total de beneficiarios de cofinanciación de PIDAR en el periodo) * 100	32,2%	30%
INDEMNIZACIÓN			
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado	Sumatoria	577.724	1.582.853
Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.	Sumatoria	530.229	565.560
Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.	Sumatoria	1.107.953	2.148.414

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional	Sumatoria	2.865	9465
Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa	Sumatoria	34.472	29.356
Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.	Sumatoria del porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto Hito 1. Realizar mesas de trabajo al interior de la Unidad para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público=25%; Hito 2. Acordar mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias=25%; Hito 3. Desarrollar la versión preliminar del documento que contenga las propuestas=25%; Hito 4. Socialización, revisión y aprobación del documento final=25%.	0	100% (2024)
SATISFACCIÓN			
Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	Sumatoria (acumulado)	137	412
Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual	Sumatoria	55.899	165.899
Número de actos simbólicos y de dignificación implementados	Sumatoria	1.008	3.408
Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años	(No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.	100%	100%
PARTICIPACIÓN			
Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas	Sumatoria del porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas medida Hito 1. Diseño de una batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas de participación de víctimas=30%; Hito 2. Socialización y respuesta a comentario por parte de la mesa nacional de víctimas=30%; Hito 3. Diseñar un mecanismo de reporte y seguimiento de los planes de trabajo y documentos de incidencia de las mesas distritales, municipales y departamentales de víctimas=40%.	0	100%

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana	Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana.	33	33
GÉNERO			
Número de casos reportados en el CERREM MUJERES y revisados por la Unidad Nacional de Protección	Número de casos reportados en el CERREM Mujeres y revisados por la UNP	184	300
Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	10	120
Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional	Sumatoria	11.717	4.935
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520
Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO) * 100	20.939	20.939
Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	63.143	858.160
Porcentaje de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia	(No. de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia / Total de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual) * 100	0	100% (2023)
Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género.	Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género.	386.976	468.687

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género			
Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial	Sumatoria	N/A	100% (2025)
Número de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) realizadas	Sumatoria de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) realizadas. NOTAS: (i) las acciones de comunicación y/o pedagógicas hacen referencia a iniciativas o estrategias; (ii) cada acción realizada deberá presentar el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado que participaron.	3	11 (2022)
NACIÓN - TERRITORIO			
Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología del medición del indicador de capacidad territorial.	Sumatoria del porcentaje de avance en el ajuste en la metodología del medición del indicador de capacidad territorial. Hito 1. Versión preliminar de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 2. Versión final de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 3. Socialización de lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial=20%; Hito 4. Lineamientos para la medición del indicador de capacidad territorial formalizados y expedidos=20%; Hito 5. Medición del indicador de capacidad territorial=20%.	0	100%
Implementar la certificación anual de la contribución de las EETT al goce efectivo de derechos de la población víctima.	Número de EETT certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima.	1.133	1.133

Cuadro 3. Indicadores del PND 2018-2022

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
RETORNOS Y REUBICACIONES			
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos	1.602.670	2.737.420

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
	(Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.		
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	1.489.345	2.329.345
REPARACIÓN COLECTIVA			
Sujetos colectivos reparados administrativamente	Sumatoria	S.I	140
REHABILITACIÓN			
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	No. de víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.	692.999	1.152.999
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física	Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación física	36.932	S.I
RESTITUCIÓN DE TIERRAS			
Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.	(No. de solicitudes con demandas radicadas ante los jueces de restitución / No. de solicitudes inscritas en el RTDAF) * 100.	S.I	S.I
NACIÓN - TERRITORIO			
Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	Sumatoria del número de Pactos territoriales que se estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base.	13	22
Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV - XI. Pacto por la Construcción de Paz.	(No.de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV)*100.	0	100%
GÉNERO			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	Sumatoria	8.814	13.614
Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas	Sumatoria	S.I	24
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / No. total de mujeres incluidas en el RUV como	86.2%	98,4%.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
	víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO) * 100		
Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género. Implementadas	No. de actividades de pedagogía realizadas en coordinación con entidades del SIVJNR, dirigidas a las víctimas y sociedad en general sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género	S.I	S.I
Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo	Sumatoria	43.726	499.413
Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral	Sumatoria	33.741	356.549
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	Sumatoria	230.858	284.857
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas	Sumatoria	S.I	151.325
Planes de negocio formulados por mujeres víctimas del desplazamiento forzado	Sumatoria	1.300	14.005
Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio	Sumatoria	S.I	S.I
Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio	Sumatoria	S.I	S.I
Número de colectivos de mujeres atendidos con fortalecimiento de sus habilidades y capacidades de gestión	Sumatoria	22	82
Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	Sumatoria	29.481	29.481
Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos	Sumatoria	2.449	26.449
Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario	Sumatoria	S.I	S.I
Porcentaje anual de mujeres inscritas en el RTDAF	(Mujeres inscritas en el RTDAF a nombre propio por año, más mujeres inscritas en el RTDAF como cónyuges por año/ No. de personas inscritas en el RTDAF por año, menos los casos indeterminados) * 100	S.I	S.I
Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	Sumatoria de mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	345	S.I

Cuadro 4. Indicadores del DNP

Indicador	Fórmula de cálculo
NACIÓN - TERRITORIO	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf .
Fórmula Individualizadora (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto, cuyo cálculo contempla los siguientes componentes: (i) Definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima. Puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto por 14 indicadores, incluidos en 5 componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia (40%); (ii) Herramientas de planeación y seguimiento (30%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (5%); (iv) Funcionamiento de instancias (5%); y (v) Sistemas de información (20%). Las fuentes de información son RUSICST, Tablero PAT, Bases UARIV (SIGO-RNI) y FUT. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf .
Subsidiariedad.	Indicador compuesto con dos componentes de medición: (i) Asignación del apoyo subsidiario y formalización; y (ii) Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf .
Concurrencia.	Indicador compuesto que puede ser consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Indicador-de-concurrencia.pdf

Cuadro 5. Plan de Acción UARIV

Indicador	Fórmula de cálculo
CONNACIONALES	
Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas	

Cuadro 6. IGED

Indicador	Fórmula de cálculo
GENERACIÓN DE INGRESOS	
Incendencia de la pobreza extrema en población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Incendencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
VIVIENDA	
Porcentaje de Hogares Desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas en zonas rurales y urbanas	(No. hogares, con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas / No. hogares al periodo de referencia con al menos una víctima de desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha informado que mide este indicador para zona rural y urbana se solicitará de manera desagregada) *100

Cuadro 7. Indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI

Indicador	Fórmula de cálculo
REHABILITACIÓN	
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles.
Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.	Sumatoria de Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.

Indicador	Fórmula de cálculo
Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado.	Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
REPARACIÓN COLECTIVA	
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	Sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	Sumatoria
GÉNERO	
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Sumatoria
Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Sumatoria
Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados	(No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación programados / No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación conformados) *100

Cuadro 8. Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–

Indicador	Fórmula de cálculo
EDUCACIÓN SUPERIOR	
Número de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.	Sumatoria de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior.

Cuadro 9. Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	
Acumulado de accidentes e incidentes por contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados	Acumulado
RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	(No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT / No. de órdenes judiciales proferidas) *100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados y las decisiones adoptadas	(No. de decisiones de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA adoptadas en la vigencia / No. de solicitudes de inscripción en el RUPTA recibidas durante la vigencia).
Solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas	(No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medida en el RUPTA decididas / No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medidas recibidas).
Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matricula Inmobiliaria - FMI	No. de solicitudes inscritas en el RUPTA con anotación en el FMI / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA enviadas a la Súper Intendencia de Notariado y Registro SNR para el registro de la anotación en el FMI.
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria
Histórico del número de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución	
Número de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución (2021 a 31 de marzo de 2022)	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC	(No. de órdenes al IGAC cumplidas / No. total de órdenes dirigidas al IGAC) *100
Número de órdenes de subsidio de vivienda rural ejecutados	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de subsidios de vivienda / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda".
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la ANT	Número total de órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes"
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP	Número total de órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes.
Número de proyectos productivos cuyas beneficiarias son mujeres	(No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos) * 100.
GENERACIÓN DE INGRESOS	
Víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente	No. de víctimas en edad de trabajar / No. de víctimas que están vinculadas al mercado laboral o actividad independiente.
Víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento	Número de personas víctimas incluidas en el RUV que cumplen las condiciones para acceder a un emprendimiento.
VIVIENDA	
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada	(No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / No. de viviendas gratuitas entregadas) * 100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA).	(No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA / No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) *100.
EDUCACIÓN SUPERIOR	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Número de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior.
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.
Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima.	No. de créditos solicitados por población víctima / No. de créditos aprobados y legalizados.
Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres.	(No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) *100
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables.	Presupuesto otorgado / Presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a población víctima.
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	(No. de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior desertaron antes de terminar el mismo / No. de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior) *100.
Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior en el SENA	Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.
Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo	Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.
INDEMNIZACIÓN	
Víctimas indemnizadas administrativamente.	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente (se toma la meta contemplada en el indicador del PND "Víctimas reparadas administrativamente").
Pago de indemnizaciones en cumplimiento de sentencias judiciales	(No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas) *100

SATISFACCIÓN

Indicador	Fórmula de cálculo
Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web. Se compara con el No. total de constancias militares expedidas.
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	$(\text{No. de víctimas que cuentan con certificación digital} / \text{Universo de víctimas con constancia militar entregada}) * 100.$
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	$(\text{No. de desacuartelamientos a víctimas} / \text{No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas}) * 100$
REPARACIÓN COLECTIVA	
Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con diagnóstico del daño.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV que cuentan con documento de diagnóstico del daño / No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV.
Número de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado.	No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado / No. de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño.
PARTICIPACIÓN	
Mesas departamentales de participación efectiva de víctimas instaladas	$(\text{No. de Mesas Departamentales instaladas} * 100) / 1.$ El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.
Mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas	$(\text{No. de Mesas Municipales instaladas} * 100) / 1.$ El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.
Sesiones de mesas departamentales de participación efectiva de víctimas instaladas.	$(\text{No. total de sesiones de las Mesas Departamentales por año} * 100 / \text{meta de sesiones por año.})$ Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones de mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas	$(\text{No. total de sesiones de las Mesas Municipales por año} * 100) / \text{meta de sesiones por año.})$ Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.

Indicador	Fórmula de cálculo
Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las víctimas	(No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional / No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV) *100.
Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas.	(No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT) *100.
Sesiones Consejo Directivo del CNMH con asistencia de las víctimas	(No. de sesiones del Consejo Directivo del CNMH a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas *100).

Cuadro 10. Variables cuantitativas de la CSMLV

Variable cuantitativa
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN
EETT asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de DDHH
ATENCIÓN HUMANITARIA
Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI
CRAV Y PUNTOS DE ATENCIÓN
Operatividad de los CRAV.
Operatividad de los Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Asistencia institucional para la atención y orientación a las víctimas en los CRAV.
Población atendida por años en los CRAV.
Población atendida en los Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Víctimas atendidas en los CRAV y Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los CRAV donde se brindó atención (agendadas vs atendidas)
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización a los CRAV que prestaron atención (atendidas vs radicadas)
REHABILITACIÓN
Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género y discapacidad
INDEMNIZACIÓN
Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.

Variable cuantitativa

Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes

Distribución geográfica de las indemnizaciones administrativas

Indemnizaciones pagadas antes de la Ley 1448 de 2011

Indemnizaciones administrativas por enfoque de género

Indemnizaciones a personas con discapacidad

Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad

Pagos de indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz

Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada

Implementación de la Resolución 1049 de 2019

GÉNERO

Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado

Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud

Población con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud

Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial

Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial

Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, con atención en salud física

Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física

Hombres y personas con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada

Víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con lesiones permanentes

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial

Nuevas zonas microfocalizadas

Duración de la etapa administrativa desde la microfocalización de la zona hasta la decisión de fondo

Número de medidas de protección individual y colectiva que fueron implementadas a favor de las víctimas reclamantes de tierras

Término establecido para la ruta e implementación de las medidas de protección a las víctimas reclamantes de tierras

PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Los ocho informes presentados de la CSMLV han realizado seguimiento a las entidades del SNARIV a partir de insumos institucionales, no obstante, en este informe se incluye un capítulo nuevo que da cuenta de manera exclusiva de la perspectiva y experiencia de las víctimas frente a la ejecución de la política pública. Una visión participativa, crítica, propositiva, con perspectiva territorial para fortalecer, mejorar y redireccionar las acciones del Estado en aras de garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

El trabajo de recolección de información se realizó durante visitas territoriales en 2021 y 2022 a Acandí (Chocó), San Andrés (SAI), Barranquilla (Atlántico), Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Villavicencio (Meta), territorios priorizados por los delegados de víctimas ante la CSMLV. En estos ejercicios, participaron 222 víctimas y 203 funcionarios de entidades nacionales y territoriales. Las 24 entidades que asistieron fueron Minsalud, PS, Minvivienda, URT, BAC, UNP, ANT, Mineducación, Mincomercio, Mintrabajo, UARIV, SENA, las alcaldías de Acandí, Providencia, Barranquilla, Medellín, Cartagena y Villavicencio y las gobernaciones del Chocó, San Andrés Islas, Atlántico, Antioquia, Bolívar y Meta.

En las jornadas se desarrollaron las siguientes actividades: (i) se aplicó un formato de entrevista de percepción a representantes de víctimas del nivel departamental o municipal; (ii) los funcionarios identificaron los obstáculos territoriales para la ejecución de programas y proyectos de las entidades; (iii) se socializaron las acciones adelantadas por cada entidad en el territorio y los obstáculos identificados; y (iv) se llevaron a cabo tres mesas temáticas, cada una compuesta por las víctimas, las entidades concernidas y un órgano de control, en que se plantearon las principales dificultades territoriales frente a trece temas⁵. Como producto del ejercicio, se establecieron compromisos por cada mesa.

Es importante mencionar que las entrevistas de percepción también fueron aplicadas a 47 representantes de víctimas del nivel departamental y nacional en San Gil (Santander) y Riohacha (La Guajira) en 2021, en dos espacios en los cuales la CSMLV fue invitada.

Así las cosas, dos herramientas de captura de información sirvieron como insumos para la elaboración del presente capítulo. La primera fueron las actas de las seis visitas territoriales que compilaron el trabajo desarrollado en cada mesa temática. El segundo fueron las entrevistas diligenciadas por 137 víctimas en los ocho espacios ya mencionados, con preguntas cerradas de opción múltiple. Adicionalmente, 38 víctimas connacionales en el exterior diligenciaron formularios virtuales de entrevista. En total, las 175 entrevistas realizadas permitieron evidenciar la percepción de las víctimas sobre el avance en diversas medidas, y su tabulación se puede consultar en el Anexo 1.

⁵ Los temas abordados fueron: connacionales en el exterior, participación, atención humanitaria, prevención y protección, retornos y reubicaciones, educación superior, generación de ingresos y empleabilidad; libreta militar, vivienda, indemnización, PAPSIVI, restitución de tierras y reparación colectiva

Es necesario anotar que la CSMLV se propuso llevar a cabo 12 encuentros, seis en 2021 y seis en 2022, en los que pudieran participar no solo víctimas de las capitales de departamentos, sino víctimas de municipios más alejados, para observar un panorama territorial más amplio. Sin embargo, la UARIV⁶ estableció dificultades presupuestales para el desarrollo de las actividades, por lo cual apoyó un número menor de encuentros (tres en 2021 y tres en 2022) con un número limitado de asistentes.

El presente capítulo, de carácter cualitativo, tiene dos partes. Una primera comprende esta contextualización del ejercicio, su importancia y unas aclaraciones de índole metodológica. La segunda, presenta la percepción de las víctimas sobre la implementación de las medidas de la política pública, así como el análisis crítico de los representantes ante la CSMLV. En dicha sección se incluyen además conclusiones y recomendaciones, que permitan mejorar la implementación de la Ley 1448 de 2011.

1. Prevención y protección

En materia de prevención y protección a líderes, lideresas y/o defensores de DDHH, se analizaron tres elementos: (i) la percepción general de las víctimas que han recibido medidas de protección individuales y/o colectivas sobre las medidas recibidas; (ii) la incidencia de algunas situaciones para el acceso a las medidas y sobre aquellas ya asignadas; y (iii) la percepción sobre los esquemas de seguridad.

La mayoría de las víctimas que han recibido medidas de protección por parte de la UNP, están nada satisfechas con estas. Consideran que casi ninguna víctima ha accedido a las medidas y que existen muchos obstáculos para el acceso, entre los cuales se destaca que: (i) no es claro el proceso de solicitud, (ii) no son ágiles los tiempos de respuesta, y (iii) las medidas no se asignan de manera oportuna, lo cual repercute en la situación de seguridad. Asimismo, la CSMLV evidenció que muchas víctimas desconocen la ruta de protección, lo que puede incidir en la exigibilidad de los derechos y la solicitud de acceso a las medidas.

Las víctimas con medidas asignadas, consideran que: (i) estas no tienen enfoque diferencial, de género y étnico y no se adaptan a las condiciones del riesgo ni a los contextos territoriales; (ii) las medidas no corresponden con el nivel de liderazgo y las instancias de representación; (iii) cuando se presentan dificultades, por ejemplo al encontrarse los vehículos en mantenimiento, tener pico y placa o al requerir las víctimas desplazarse vía aérea o fuera del país, la UNP no contempla un plan alternativo oportuno que evite la situación de riesgo; (iv) en ocasiones, el desmonte de los esquemas de seguridad no se realiza de forma gradual; (v) el recurso para combustible de los vehículos de los esquemas es insuficiente; y (vi) la UNP no aprueba la totalidad de los días de viáticos para los escoltas, por lo que las víctimas deben realizar sus actividades sin protección, o sufragar los gastos.

⁶ UARIV. Radicado No. 202223014886991 del 16/06/2022

La mayor parte de las víctimas no confía en los esquemas de seguridad asignados. Persisten quejas concretas contra los escoltas de protección por VBG contra las protegidas.

Además, la CSMLV encontró, en primer lugar, que los invitados permanentes ante los CERREM y entidades encargadas del acompañamiento a líderes, lideresas y/o defensores de DDHH como la Defensoría, no pueden acceder a la información sobre los protegidos y contrastarla o complementarla. En ese sentido, se evidencia que el PAO del Mininterior reduce la incidencia de los invitados ante estas instancias. En segundo lugar, la eliminación del Grupo de Valoración Preliminar de la UNP, que ponderaba el riesgo de cada víctima y con base en ello formulaba recomendaciones a los CERREM, generó malestar entre las víctimas, pues la valoración del riesgo quedó únicamente bajo la revisión de los analistas, algunos de los cuales no han realizado el trabajo de campo necesario para constatar el contexto territorial de la víctima, y/o han realizado dicha evaluación vía telefónica.

Adicionalmente, en las visitas territoriales, se evidenciaron: (i) falta de socialización de las rutas de protección para líderes, lideresas y defensores de DDHH; (ii) desconocimiento frente a la documentación requerida para las solicitudes de protección; (iii) desarticulación entre niveles de Gobierno para implementar los planes de contingencia y prevención, particularmente, el Subcomité de Prevención y Protección no presenta lineamientos claros para los Subcomités municipales; (iv) percepción de desconfianza en la Fuerza Pública por parte de las víctimas; y (v) desconocimiento sobre los derechos de las víctimas afectadas por MAP/MUSE/AEI, su señalización y el desminado en los territorios.

Conclusiones

- Falta de socialización de información sobre (i) las rutas de protección (ii) el proceso de solicitud de protección, (iii) los derechos de las víctimas afectadas por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, y (iv) la señalización y desminado en los territorios. No se están empleando como canales de réplica de la información a las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Se advierte la falta de lineamientos claros por parte del Subcomité de Prevención y Protección y Medidas de No Repetición del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para los Subcomités municipales, en el marco de la elaboración de Planes de Contingencia y Prevención.
- Las medidas de protección asignadas no se adecúan a las necesidades territoriales de los líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos, ni a las condiciones del riesgo de acuerdo a su nivel de liderazgo.
- Las víctimas consideran que el Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior limita la incidencia de entidades encargadas del acompañamiento a líderes, lideresas y/o

defensores de Derechos Humanos como la Defensoría, que pueden complementar la información sobre los protegidos como insumo para la toma de decisiones.

- Las víctimas manifiestan su preocupación por la eliminación del Grupo de Valoración Preliminar de la Unidad Nacional de Protección, pues algunos analistas de riesgo no han realizado el trabajo de campo necesario para constatar el contexto territorial del mismo.
- Persisten quejas de las víctimas contra los escoltas de protección por Violencia Basada en Género contra las protegidas.
- La Comisión advierte que los planes alternativos de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección no son oportunos en situaciones en que los protegidos deben desplazarse vía aérea o fuera del país, o cuando los vehículos se encuentran en mantenimiento o con pico y placa. Además, no se aprueba la totalidad de los días de viáticos para los escoltas, por lo que los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos carecen algunos días de protección para realizar sus actividades, o deben sufragar los gastos de los escoltas.
- El recurso para el combustible de los vehículos de los esquemas de protección es insuficiente.

Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar jornadas de capacitación sobre la ruta de protección con las gobernaciones.
- A las gobernaciones y a la Unidad Nacional de Protección, realizar jornadas de socialización de la oferta de las entidades en materia de prevención y protección, y de aclaración de dudas sobre la ruta de protección, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio del Interior, proporcionar lineamientos claros para los Subcomités municipales de Prevención y Protección y Medidas de No Repetición, que les permita elaborar e implementar los Planes de Contingencia y Prevención. Asimismo, realizar la debida difusión y adelantar jornadas de asistencia técnica.
- A la Unidad Nacional de Protección, realizar las gestiones necesarias para garantizar la exención del pico y placa a los vehículos de los esquemas de protección.
- A la Unidad Nacional de Protección, aprobar la totalidad de los días de viáticos solicitados para los escoltas, de modo que los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos se encuentren protegidos durante todas sus actividades, y no deban sufragar los gastos.

- A la Unidad Nacional de Protección, ajustar la tabla de precios del combustible para los medios de transporte asignados a los esquemas de protección.
- Al Ministerio del Interior, revisar el Plan de Acción Oportuna y adelantar las acciones necesarias para que las entidades encargadas del acompañamiento a líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos como la Defensoría, puedan contrastar o complementar la información sobre los protegidos, como insumo para la toma de decisiones.
- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar las acciones necesarias para garantizar que todos los analistas realicen el trabajo de campo necesario para constatar el contexto territorial del riesgo de los líderes, lideresas y/o defensores de Derechos Humanos.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, realizar jornadas de asistencia técnica sobre señalización de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, desminado de territorios y restablecimiento de derechos, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.

2. ASISTENCIA

2.1. Atención humanitaria

La entrega de AHI está establecida en el artículo 63 de Ley 1448 de 2011 y estipula que se debe entregar a las personas que llegan a cualquier territorio nacional y manifiestan haber sido víctimas de desplazamiento o de algún hecho que afecte su integridad, siempre y cuando haya ocurrido dentro de los tres meses previos.

La CSMLV encontró que la mayoría de entrevistados considera que los tiempos para la entrega de esta medida son inoportunos. Adicionalmente, indicaron que los planes de contingencia se han quedado cortos en la respuesta a las necesidades de las víctimas. En el caso de los grupos étnicos, la mayoría de las víctimas considera que no se cuenta con personal idóneo en lenguas nativas para la toma de declaraciones. Frente a los albergues, consideran que no se aplica el enfoque de género, etario, diferencial, ni la caracterización o el censo correspondiente establecido en la Ley 1448 de 2011.

Preocupa a la CSMLV que la mayoría de las víctimas entrevistadas considera que: (i) la entrega de la AHI se demora más de tres meses después de la toma de declaración,⁷ lo que conlleva una re victimización; (ii) la racionalización de la ayuda no se ajusta al número de integrantes por familia y se ha omitido la entrega de enseres de cocina; (iv) existen obstáculos

⁷ No obstante, se reconocen avances territoriales en AHI, en el Chocó, donde la sinergia interinstitucional ha permitido mayor efectividad a la hora de atender a las víctimas.

para acceder a la AHI en zonas rurales y urbanas; y (v) las víctimas de desplazamiento forzado con especial protección (hogares con niños menores de cinco años, con madres lactantes, personas con discapacidad, personas con enfermedades ruinosas) casi nunca han tenido prioridad para acceder a la AHI.

Conclusiones

- En el caso de los grupos étnicos, la mayoría de las víctimas considera que no se cuenta con personal idóneo en lenguas nativas para la toma de declaraciones y aplicación de entrevistas. La Ayuda Humanitaria Inmediata y la Atención Humanitaria de Emergencia entregadas no cuentan con enfoque étnico.
- Las víctimas perciben falta de oportunidad y pertinencia en la entrega de la AHI, pues establecen que ésta se demora más de tres meses después de la toma de declaración, que la racionalización de la ayuda no se ajusta al número de integrantes por familia y que, en ocasiones, el valor no justifica el costo de desplazamiento en que tienen que incurrir para reclamarla.
- La CSMLV reconoce avances territoriales en la Ayuda Humanitaria Inmediata, principalmente en el departamento del Chocó, donde la sinergia interinstitucional ha permitido mayor efectividad a la hora de atender a las víctimas.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar el personal idóneo en lenguas nativas que apoye la toma de declaraciones por parte del Ministerio Público y la atención a grupos étnicos.
- A las alcaldías municipales, disponer los recursos necesarios, así como mantener actualizados y financiados los Planes de Prevención y Contingencia, con el propósito de garantizar la Ayuda Humanitaria Inmediata a las víctimas de desplazamiento que hayan rendido su declaración dentro de los tres meses siguientes al hecho.
- A la Unidad para las Víctimas y a las gobernaciones disponer lo necesario para asistir en concurrencia a las entidades municipales que lo requieran, en procura de garantizar la Ayuda Humanitaria Inmediata a las víctimas de desplazamiento que hayan rendido su declaración dentro de los tres meses siguientes al hecho.

2.2. Retornos y reubicaciones

El proceso de retorno y/o reubicación hace parte de las medidas de restitución de derechos, y tiene como objetivo contribuir a la estabilización socioeconómica de la población víctima, mejorar y consolidar su proyecto de vida, además de la SSV y construcción del tejido social

de las comunidades afectadas por el conflicto armado interno. Es un proceso que se da bajo los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad.

El análisis de esta medida se realizó en dos sentidos: (i) las situaciones que inciden en el acceso de las víctimas a esta medida, y (ii) la percepción frente a los programas de garantía de los derechos en el marco de los procesos de retornos y reubicación.

La mayoría de las víctimas considera que casi ninguna ha accedido a los programas de garantía de los derechos en el marco de los procesos de retornos y reubicación, y que han existido los siguientes obstáculos: (i) en las EETT no hay una oferta integral de programas que lleven a la estabilización socioeconómica de las víctimas; (ii) no hay garantía sobre las condiciones de seguridad municipal, veredal e intraurbana, (iii) los programas de generación de ingresos, vivienda, acceso a tierras y esquemas especiales de acompañamiento no son sostenibles en el tiempo, (iv) la mayoría de los procesos, si bien se realizan de manera voluntaria, no cuentan con el debido acompañamiento institucional; y (v) falta coordinación y articulación entre las autoridades responsables de los procesos de retornos y/o reubicación como EETT y el orden nacional.

La CSMLV considera que el incumplimiento del principio de seguridad se relaciona del incumplimiento del principio de dignidad de los retornos y reubicación de víctimas del conflicto armado interno.

Conclusiones

- Preocupa que las víctimas no cuentan con la información necesaria para iniciar los procesos, y la mayoría de estas retornan voluntariamente a sus territorios sin las garantías necesarias para hacerlo. Adicionalmente, los representantes de las víctimas ante la CSMLV manifiestan que en los Comités Territoriales de Justicia Transicional no se ponen en conocimiento estos casos.
- Se encontraron dificultades en la planeación, priorización e implementación de las acciones de los procesos de retornos y/o reubicación. Falta coordinación y articulación entre las autoridades responsables como entidades territoriales y del orden nacional.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, socializar el procedimiento de ruta individual y comunitaria de retornos y/o reubicaciones con las mesas municipales y departamentales de participación efectiva de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una estrategia para la participación de las mesas de participación efectiva de víctimas municipales y departamentales, en los procesos de implementación de los planes de retornos y reubicación colectivos.

- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la estrategia de corresponsabilidad con entidades nacionales y territoriales, de manera que se garantice la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, impulsando la implementación de la oferta de manera integral y articulada.
- A la Unidad para las Víctimas, mejorar los canales de comunicación y orientación de la ruta de acompañamiento a los procesos de retorno y/o reubicación, para garantizar el acceso a la oferta por parte de las víctimas, de acuerdo a sus necesidades territoriales.

3. REPARACIÓN INTEGRAL

La reparación integral es un deber del Estado y un derecho de las víctimas afectadas por el conflicto armado interno que han sufrido daño en sus vidas e integridad. Esta comprende un conjunto de medidas que buscan contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas y garantizar sus derechos.

El análisis de este componente se realizó en dos sentidos: (i) las condiciones que han incidido en el acceso de las víctimas a todas las medidas de reparación integral, y (ii) el acceso de las víctimas con especial protección constitucional.

La CSMLV evidenció que la mayoría de las víctimas entrevistadas considera que casi ninguna ha obtenido su reparación integral, y que han existido muchos obstáculos para el acceso a estas medidas, dentro de los cuales se destacan: (i) presencia de actores armados en los territorios, que dificulta realizar los trámites de acceso a las medidas, (ii) falta de presencia de todas las entidades del SNARIV en los CRAV, (iii) insuficientes funcionarios o personal en los CRAV y en los Puntos de Atención de la UARIV, (iv) infraestructura de los Puntos de Atención no adecuada para las personas con discapacidad, (v) procedimientos y rutas de priorización que no son claros, y (vi) medios de atención que no responden a las realidades territoriales y son insuficientes frente a la demanda.

Las víctimas manifiestan que la inclusión de las herramientas digitales y la priorización en el uso de los canales virtuales ha deshumanizado la atención de la población víctima pues son medios cerrados e impersonales. Además, manifiestan que cuentan con dificultades para el manejo de estas herramientas, particularmente aquellas víctimas que se encuentran en zonas rurales y rurales dispersas.

Por otra parte, los entrevistados indicaron que casi ninguna víctima de especial protección constitucional⁸ ha accedido a los programas de generación de ingresos, de vivienda, y a las medidas de indemnización administrativa y de restitución de tierras.

⁸ Las víctimas con especial protección constitucional corresponden a las madres lactantes, niños menores de cinco años, en condición de discapacidad, con enfermedades ruinosas, mayores y personas con OSIGD.

3.1. Rehabilitación

Las medidas de atención en materia de salud y de rehabilitación física, mental y psicosocial son fundamentales dentro del proceso de reparación. Si bien el conflicto afecta de manera diferenciada, de las entrevistas se pudo establecer que la mayoría de las víctimas manifiestan tener un “dolor emocional”, que les ha dificultado adaptarse a las nuevas condiciones de vida.

La CSMLV encontró graves falencias en la atención, acceso a remisiones y tratamientos esenciales en materia de salud integral, y la escasa cobertura de los programas de atención psicosocial.

La mayoría de las víctimas consideran que el PAPSIVI tiene falencias en su implementación, ya que no es constante y se requieren muchos trámites. Sin embargo, algunas víctimas, rescatan la importancia que este programa ha tenido en sus comunidades y solicitan que el acompañamiento se realice a través de promotores psicosociales que sean designados por las mesas de víctimas, pues la mayoría de los entrevistados manifiestan desconfianza en los profesionales que brindan la atención psicosocial.

Conclusiones

- La CSMLV identificó falencias en la atención, acceso a remisiones y tratamientos esenciales en materia de salud integral, y la escasa cobertura de los programas de atención psicosocial a víctimas.
- Para las víctimas resulta importante que el acompañamiento sea realizado por parte de promotores psicosociales propuestos por las mesas de participación efectiva de víctimas, pues la mayoría manifiesta desconfianza en los profesionales que brindan la atención psicosocial.
- Las víctimas consideran que se deben revisar los lineamientos del PAPSIVI, adaptándolo a las realidades territoriales.
- Las víctimas consideran que el PAPSIVI tiene falencias relacionadas con continuidad, cobertura y oportunidad en su implementación, lo que afecta su eficacia.
- Las víctimas señalan como barrera, la poca información sobre el proceso para acceder al certificado de discapacidad.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la atención y el acceso a remisiones y tratamientos esenciales, y aumentar la cobertura en los programas de atención psicosocial a víctimas.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas y a las Gobernaciones, tener en cuenta los promotores psicosociales propuestos por las mesas de participación efectiva víctimas para acompañar el programa PAPSIVI.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social: (i) ampliar la cobertura del PAPSIVI, de manera que permita el acceso de un mayor número de familias; (ii) revisar los lineamientos del programa para simplificar los trámites de acceso; y (iii) articularse con las gobernaciones para socializar los lineamientos del PAPSIVI y el procedimiento para acceder al certificado de discapacidad, con la mesa nacional y con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

3.2. RESTITUCIÓN

3.2.1. Restitución de tierras

La restitución de tierras constituye una medida de reparación integral dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado, para restituir los predios despojados y abandonados forzosamente en el marco del conflicto armado. Esta medida resulta central en la Ley 1448 de 2011 dada la situación de vulnerabilidad y desarraigo en la que se ven inmersas las víctimas, y la necesidad de restablecer los derechos vulnerados.

A partir de las entrevistas realizadas, la mayoría de las víctimas consideran que casi ninguna ha accedido a la restitución de tierras y que existen muchos obstáculos: (i) la información sobre el proceso no es clara y es insuficiente, (iii) el proceso para solicitar requiere muchos trámites, (iv) las medidas de protección para los reclamantes de tierras no son efectivas, (v) las órdenes contenidas en las sentencias son insuficientes, (vi) el proceso por parte de la URT y los jueces de restitución de tierras es lento, (vii) las sentencias no se cumplen, y (viii) la mayoría de los predios restituidos se encuentran en lugares que no tienen condiciones de seguridad.

Adicionalmente, en las visitas territoriales, las víctimas manifestaron las siguientes dificultades: (i) falta de articulación de las entidades con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas para la socialización de la información, (ii) pocas garantías de seguridad tanto para los reclamantes de restitución de tierras como para los funcionarios de la URT, (iii) baja articulación entre las entidades del SNARIV para el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras, y (iv) demora en el cumplimiento de los fallos de restitución de vivienda.

La CSMLV observó que es necesario que el Consejo Superior de la Judicatura evalúe la posibilidad de nombrar jueces de descongestionamiento, para garantizar el avance de los procesos de restitución que se encuentran pendientes.

Conclusiones

- Falta de socialización de información con la población víctima sobre el alcance de la medida de restitución de tierras y acerca del proceso de solicitud, repercute en el desconocimiento de la población sobre la medida y su acceso a la misma. No se están empleando como canales de réplica de la información a las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Los reclamantes y beneficiarios de sentencias de restitución de tierras no cuentan con suficientes medidas de protección para la exigibilidad de sus derechos. Los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras tampoco cuentan con garantías de seguridad que les permita realizar las visitas en campo⁹.
- Las víctimas consideran que hay un bajo nivel de cumplimiento por parte de las diferentes entidades del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras, especialmente en materia de vivienda.
- Las víctimas consideran que persiste la falta de celeridad tanto en el trámite, como en la entrega efectiva de los predios en los procesos de restitución de tierras.

Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras, realizar jornadas de socialización de la oferta institucional, así como de orientación y aclaración de dudas sobre el proceso de solicitud de restitución de tierras y sobre los segundos ocupantes, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, a las gobernaciones y a la Unidad para las Víctimas, articularse con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas en aras de concretar jornadas presenciales de atención y toma de solicitudes de restitución de tierras.
- A la Unidad Nacional de Protección, adelantar jornadas de socialización de la ruta de protección y de capacitación en materia de autoprotección y autoseguridad para víctimas reclamantes de restitución de tierras, con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, avanzar en el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos de restitución de tierras en materia de vivienda.

⁹ Esto fue afirmado por la URT durante las visitas territoriales de la CSMLV realizadas en 2021 en Acandí (Chocó), San Andrés Islas, Barranquilla (Atlántico), y en 2022 en Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar), y Villavicencio (Meta), específicamente, en las actividades de socialización de los obstáculos identificados por parte de las entidades territoriales y nacionales para la ejecución de programas y proyectos.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, avanzar en la microfocalización de nuevas zonas para el estudio de solicitudes de restitución de tierras.

3.2.2. Vivienda urbana y rural

La Ley 1448 de 2011 señala de manera particular que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda. La misma Ley dispone que la población víctima podrá acceder al SFV, con prioridad para las personas en situación de vulnerabilidad.

No obstante, en las entrevistas se evidenció que la percepción mayoritaria de las víctimas es que este derecho no se ha cumplido a cabalidad y que la mayoría no ha accedido a programas de vivienda. Señalan muchos obstáculos para el acceso, tales como: (i) la falta de información accesible y clara, (ii) las barreras para la obtención de créditos de las entidades financieras, (iii) los obstáculos impuestos por las centrales de riesgo, y (iv) la falta de asesoría para acceder a mecanismos estatales de financiación. Sumado a lo anterior, las víctimas señalaron que las entidades del orden nacional y territorial no priorizan a la población víctima, y que cuando se entregan las viviendas, estas presentan fallas en su construcción, acabados, vías de acceso y servicios públicos.

Conclusiones

- La percepción de las víctimas es que las entidades no realizan suficientes acciones de difusión sobre la oferta en materia de vivienda para la población víctima, y que la información sobre programas, convocatorias, mecanismos de financiación y criterios de priorización no se comunican de manera clara y oportuna a los potenciales beneficiarios, lo cual evidencia falta de coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial.
- Las víctimas señalan que los criterios utilizados por las entidades financieras para evaluar la posibilidad de crédito excluyen a la población víctima, pues la experiencia crediticia que pueden exponer es mínima, y muchos de ellos están reportados en centrales de riesgo.
- La percepción de las víctimas es que algunos de los inmuebles entregados tienen fallas estructurales, deficiencias en los acabados, ausencia de servicios públicos y son desarrollados en zonas con problemas en las vías de acceso. Señalan que, una vez entregados los inmuebles, existe poco acompañamiento para los reclamos y garantías frente a las constructoras.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda, a Bancóldex y al Banco Agrario de Colombia, articularse con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas para la socialización de la oferta de las entidades en materia de vivienda rural y urbana.
- A la Unidad para las Víctimas, articularse con el Fondo Nacional de Vivienda, Bancóldex y el Banco Agrario de Colombia, focalizar a la población víctima a través de los sistemas de información de medición de carencias, en complemento con lo establecido en la política actual de identificación de beneficiarios de Prosperidad Social.
- A las entidades territoriales, proponer mecanismos alternos y complementarios de financiación de vivienda rural y urbana, que mediante un enfoque diferencial y de priorización de las víctimas, permita superar las trabas para su acceso a la financiación.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aumentar el porcentaje de subsidios de vivienda rural y urbana destinados para la población víctima del conflicto armado interno.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, articularse con las entidades territoriales para desarrollar acciones conjuntas de priorización de las víctimas a los programas de vivienda, garantizando el derecho en condiciones dignas, con servicios públicos y vías de acceso adecuadas.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, liderar acciones que permitan el acceso a programas de generación de ingresos a las víctimas beneficiarias de subsidios de vivienda, que contribuya a la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2200 de 2018.

3.3. Educación superior

El acceso a la educación superior para la población víctima se estableció en la Ley 1448 de 2011, y en el año 2013 se creó el Fondo de Educación Superior para las Víctimas, el cual cuenta con recursos del Mineducación para financiar créditos educativos. Adicionalmente, las instituciones profesionales, técnicas o tecnológicas, en el marco de su autonomía, pueden establecer los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas accedan a sus programas académicos.

Los entrevistados manifestaron en su mayoría que: (i) casi ninguna víctima ha accedido a los programas de educación superior, (ii) han existido obstáculos en el acceso, (iii) las carreras técnicas ofrecidas por el SENA no responden a los intereses de las víctimas, (iv) las víctimas no saben cómo acceder a los programas y no conocen el Fondo de Educación Superior, (v) la oferta de cupos del ICETEX no satisface la demanda de la población; y (vii) la prueba Saber

11 no considera las particularidades en la calidad de las instituciones de educación básica primaria y secundaria de los diferentes territorios. Es de anotar que, durante la pandemia originada por el COVID-19, las víctimas no contaron con los medios tecnológicos requeridos para iniciar o continuar con los programas de educación.

Por otra parte, la CSMLV identificó que las víctimas no conocen los tipos de programas de educación superior y que algunas universidades no cuentan con un porcentaje de becas de bienestar universitario (auxilio de alimentación, transporte y hospedaje), debido a que los puntos donde se ofertan los programas académicos están lejos de los lugares de residencia de las víctimas y muchas de ellas no tienen recursos para sufragar los gastos de transporte y alimentación. Finalmente, las víctimas no culminan los programas académicos debido a que no han superado su situación de vulnerabilidad.

Conclusiones

- Falta divulgación sobre la ruta de acceso al Fondo de Educación Superior para Víctimas.
- La oferta de cupos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior no satisface la demanda de la población víctima y los apoyos universitarios no se ajustan a las necesidades de la población.
- La oferta educativa del Servicio Nacional de Aprendizaje para las víctimas de algunos municipios no responde a la demanda laboral del mercado en el territorio.
- La prueba Saber 11 no considera las particularidades en la calidad de las instituciones de educación básica primaria y secundaria de los diferentes territorios, lo que incide en los resultados de la misma, afectando el acceso de las víctimas del conflicto armado interno a los programas de educación superior.

Recomendaciones :

- Al Ministerio de Educación Nacional, realizar una feria de orientación socio ocupacional con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer la socialización de la información sobre el Fondo de Educación Superior para las Víctimas con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, y compartir las convocatorias de educación superior directamente a los correos institucionales de las mesas.

- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, compartir al correo de las mesas departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, la oferta institucional sobre los temas de su competencia.
- A la Escuela Superior de Administración Pública, articularse con las entidades territoriales y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas de los municipios donde hace presencia, para la socialización y participación de las víctimas en su oferta.

3.4. Generación de ingresos

La generación de ingresos es el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la SSV, a la estabilización socioeconómica a largo plazo de las víctimas del conflicto armado, con el fin de asegurar un restablecimiento del proyecto de vida a través de la generación de ingresos de manera sostenible y autónoma, con una vinculación laboral estable o un emprendimiento sostenible.

El análisis de este componente se realizó en tres vías: (i) el acceso a los programas de generación de ingresos, (ii) las condiciones que inciden en dicho acceso, y (iii) el acceso específico de las víctimas con especial protección constitucional.

La mayoría de las víctimas considera que casi ninguna ha accedido a los programas de generación de empleo, e identifican los siguientes obstáculos: (i) no existen proyectos de generación de ingresos específicos para víctimas, (ii) no hay estrategias de promoción del empleo específicas para mujeres víctimas, (iii) no hay suficiente acompañamiento para los proyectos productivos, (iv) los tiempos de respuestas a las solicitudes de acceso a los programas son demorados, (v) los programas no responden a las habilidades y/o aptitudes de las víctimas, y (vi) los procedimientos para acceder a los programas y las rutas de priorización no son claros.

Con lo anterior, la percepción de las víctimas es que no existe promoción de la oferta que les permita conocer y acceder a los programas, por lo tanto, plantean la necesidad de crear estrategias claras de divulgación. Además, exponen que no existe oferta específica para ellos, lo cual implica que deben “competir” con toda la población vulnerable para el acceso. Adicionalmente, observan que la oferta de programas es insuficiente para el universo de las víctimas, por lo que se requiere mayor esfuerzo y articulación interinstitucional, con enfoque diferencial.

Por otra parte, los entrevistados identificaron que: (i) casi ninguna víctima de especial protección constitucional ha accedido a los programas de generación de ingresos; (ii) las convocatorias se abren por tiempos cortos con baja difusión, lo cual incide en que muchas víctimas no alcancen a aplicar a las mismas; y (iii) el Sisbén IV no cuenta con una caracterización de la población víctima y sus necesidades.

Conclusiones

- La falta de caracterización de la población víctima en el Sisbén IV dificulta el acceso focalizado de las víctimas a los programas y proyectos de generación de ingresos.
- Las convocatorias para los programas y proyectos se abren durante tiempos cortos y no se realizan suficientes acciones de difusión, por lo que el acceso es limitado.
- Las víctimas consideran que falta articulación entre las entidades nacionales responsables de la oferta de empleabilidad, con las alcaldías municipales para la socialización de las rutas y divulgación de la oferta de empleabilidad.
- Las víctimas consideran que no existe una política pública de generación de ingresos con una oferta institucional clara que responda a las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, al Departamento de Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Industria y Comercio Exterior y a la Unidad de Restitución de Tierras, adelantar jornadas de socialización de la oferta, así como de orientación y aclaración de dudas, con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas. Asimismo, compartir las convocatorias de manera oportuna directamente a los correos institucionales de las mesas.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Trabajo, al Departamento de Prosperidad Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Industria y Comercio Exterior y a la Unidad de Restitución de Tierras, articularse con las entidades territoriales para ajustar la oferta, acorde con las necesidades de la población víctima.

3.5. Indemnización administrativa

La indemnización es una compensación monetaria a la que tienen derecho las víctimas del conflicto armado, en razón de haber sufrido uno o varios hechos victimizantes¹⁰, con la finalidad de contribuir en la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas beneficiarias.

Esta medida se analizó a partir de: (i) el conocimiento general que tienen las víctimas sobre el acceso a la indemnización, (ii) el tiempo aproximado en que demora una víctima para ser

¹⁰ Desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento, lesiones personales que generen incapacidad y/o discapacidad, delitos contra la libertad, formación e integridad sexual y tortura.

indemnizada, (iii) los obstáculos identificados, y (iv) el acompañamiento a las víctimas con discapacidad para acceder al pago de la medida, a través de una tercera persona.

La mayoría de los entrevistados manifestaron que casi ninguna víctima ha accedido a la indemnización y que el proceso puede tardar más de diez años. Sobre los obstáculos, indicaron que: (i) no existen respuestas de fondo a las solicitudes realizadas en diferentes canales de atención; (ii) casi ninguna víctima con discapacidad recibe acompañamiento para acceder al pago; y (iii) las jornadas de atención no tienen un enfoque étnico diferencial que tenga en cuenta las necesidades de estos grupos.

Adicionalmente, en las visitas territoriales, las víctimas manifestaron sentirse “desmotivadas” por el lento avance en el pago de la medida y consideran necesario que la UARIV ajuste la Resolución 1049 de 2019. Asimismo, se evidenció que la región chocoana del Darién es atendida desde la DDTT Urabá de la UARIV ubicada en Antioquia, lo cual genera incertidumbre frente al orden de priorización de las víctimas del Chocó.

Conclusiones

- Las víctimas indicaron que no hay respuestas de fondo a las peticiones en los diferentes canales de atención, que hace falta un canal más expedito, y que están en lista de espera un gran número de víctimas que no tienen avances en la materialización de su derecho.
- Para que la indemnización sea transformadora, las víctimas consideran que esta debe pagarse por hogares y no por personas, es decir, debe indemnizarse todo el núcleo familiar al mismo tiempo, aunque tengan miembros en la ruta prioritaria.
- Es necesario que en las jornadas de atención se implemente un enfoque étnico, proporcionando información en lenguas nativas.
- La región chocoana del Darién es atendida desde la Dirección Territorial Urabá de la Unidad para las Víctimas en Antioquia, lo que genera incertidumbre frente al orden de priorización de las víctimas del Chocó.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, disponer un canal de comunicación expedito que de cuenta de manera clara y razonable del estado de avance en el pago de la indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar ajustes a la Resolución 1049 de 2019, en aras de establecer el pago de la indemnización por núcleo familiar y no por personas, garantizando el enfoque transformador de la medida.

- A la Unidad para las Víctimas, implementar un enfoque étnico en las jornadas de atención a víctimas, proporcionando información en lenguas nativas
- A la Unidad para las Víctimas, evaluar la posibilidad de que los procesos de indemnización en los municipios chocoanos adscritos a la Dirección Territorial Urabá-Darién, sean orientados desde la Dirección Territorial Chocó, teniendo en cuenta la incertidumbre de la población víctima frente al orden de priorización para el acceso a la medida.

3.6. Satisfacción

3.6.1. Exención en la prestación del servicio militar

Los entrevistados manifestaron que a casi todas las víctimas les están reconociendo el derecho a no prestar el servicio militar. Sin embargo, establecieron que la mayoría no sabe cómo adelantar el trámite de la definición de la situación militar, y considera que (i) la ruta no es clara; (ii) los puntos de atención del Ejército están lejos de los lugares de residencia, y (iii) los funcionarios del Ejército no conocen la ruta de definición de la situación militar para las víctimas.

Preocupa a los entrevistados que las víctimas que no prestaron el servicio militar y requieren la libreta militar en físico deben pagar por esta. Adicionalmente, consideran que la libreta digital no responde a las necesidades de las víctimas que se encuentran en lugares apartados y con problemas de conectividad, aunado a que la página web para el registro y descarga del documento no funciona adecuadamente.

En cuanto al desacuartelamiento, los entrevistados manifestaron que: (i) los procesos son muy lentos, (ii) el trámite de solicitud no es claro, y (iii) las víctimas no saben que pueden acudir al Ministerio Público para el acompañamiento de las solicitudes.

Conclusiones

- Las víctimas consideran que la ruta de exención en la prestación del servicio militar y la ruta de desacuartelamiento no son claras, y desconocen cómo adelantar dichos procesos. Asimismo, no son claras las estrategias de socialización sobre las rutas en zonas rurales.
- Los entrevistados establecen que el proceso de expedición de la libreta digital es complejo, debido a que la plataforma de definición de la situación militar es inestable y las víctimas deben volver a empezar el proceso varias veces. De esta forma, no se tienen en cuenta las dificultades de conectividad y accesibilidad de la población víctima, principalmente en zonas rurales y rurales dispersas.

- El costo que genera para las víctimas la expedición en físico del documento de libreta militar es un obstáculo para acceder a este derecho.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa Nacional, agilizar la atención de las solicitudes realizadas por víctimas del conflicto armado, de definición de la situación militar y exención de la prestación del servicio militar.
- A las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, enviar los casos especiales sobre solicitudes de definición de la situación militar y la exención de la prestación del servicio militar, a la Unidad para las Víctimas.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y al Ejército Nacional, informar sobre la ruta de definición de la situación militar, exención de prestación del servicio militar y acceso a la libreta, en las jornadas que realizan en las instituciones educativas, particularmente en zonas rurales y rurales dispersas. Articularse con los enlaces municipales de víctimas para el acompañamiento a dichos ejercicios, y convocar al Ministerio Público.

3.7. Reparación colectiva

La medida de reparación colectiva reconoce los daños que han sufrido las comunidades campesinas, pueblos étnicos, organizaciones, grupos y movimientos sociales con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. El análisis se realizó en dos sentidos: (i) la percepción de las víctimas frente a la reparación de los SRC, y (ii) las situaciones que inciden en la reparación.

La mayoría de las víctimas identificó los siguientes obstáculos: (i) las entidades del SNARIV no asumen compromisos en la implementación de los PIRC; (ii) los PIRC no siempre responden a las necesidades de los colectivos ni cumplen sus expectativas; (iii) los PIRC no cuentan con un enfoque de género ni transformador; (iv) son muy pocos los sujetos priorizados anualmente frente al universo pendiente de atención que incluye más de 800 SRC; y (v) de los 26 SRC priorizados en 2022, solo seis son étnicos.

Conclusiones

- Las víctimas consideran que en los procesos de formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, se ha identificado: (i) falta de compromiso por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que tiene competencia en la implementación de los planes; (ii) una tendencia regresiva del enfoque reparador, que no cuenta con un enfoque transformador ni de género; y (iii) la debilidad de la Unidad para las Víctimas para

articular a las demás entidades con competencia en la implementación de las medidas contenidas en los planes.

- Son muy pocos los sujetos priorizados anualmente frente al universo de Sujetos de Reparación Colectiva pendientes de atención. Preocupa a las víctimas que solo seis de los 26 sujetos priorizados en 2022 son étnicos.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, promover que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporen en sus planes de acción anuales, medidas específicas para avanzar en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para las Víctimas, asignar un mayor presupuesto para la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y así aumentar la cobertura y priorización de los Sujetos de Reparación Colectiva pendientes de atención, étnicos y no étnicos.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para sujetos étnicos.

4. Ejes transversales

4.1. Connacionales en el exterior

Las víctimas en el exterior, reconocidas en la Ley 1448 de 2011, son aquellas que debido a las graves violaciones a los DDHH y a las infracciones al DIH salieron de Colombia para salvaguardar sus vidas. Además del impacto del conflicto en los proyectos de vida y la vulnerabilidad que implica la migración, las cifras de reparación integral a los connacionales son cada vez más preocupantes para la CSMLV. Se han evidenciado múltiples obstáculos para acceder a la reparación, relacionados con fallas en la toma de declaraciones, lo cual afecta de manera sustancial los procesos de inclusión en RUV, además de la falta de canales de comunicación para la atención eficaz y pertinente.

Se analizaron dos elementos a partir de las entrevistas realizadas a 38 connacionales¹¹. Primero, los obstáculos generales para su reparación integral. Segundo, las dificultades específicas para el acceso a las diferentes medidas contempladas en la política pública, como lo son la restitución de tierras, las medidas de satisfacción, la exención en la prestación del servicio militar, el retorno y reubicación, y la indemnización administrativa.

¹¹ Representantes de víctimas residentes en Chile, Panamá, Venezuela, Costa Rica, España, Suiza, Bélgica y Noruega.

Se identificó que: (i) los connacionales en el exterior no saben cómo interponer recursos legales para reclamar ante la falta de respuestas de fondo a las solicitudes hechas a las entidades, por ejemplo, cuando no son incluidos en el RUV; (ii) los ejercicios de caracterización de las víctimas en el exterior e identificación de sus necesidades son insuficientes; (iii) los esfuerzos de la Cancillería para llegar a hogares de víctimas en el exterior que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada son insuficientes; (iv) existen dificultades en el acceso a los consulados; y (v) los consulados cuentan con poco personal. Asimismo, la mayoría de las víctimas manifestaron que la falta de recursos propios impide su regreso a Colombia, y que no han accedido a ninguna medida.

Sobre el proceso de restitución de tierras, la mayoría de las víctimas considera que no ha accedido a la medida y que se han presentado los siguientes obstáculos: (i) no cuentan con suficiente información sobre el proceso de solicitud; (ii) los consulados no tienen asesores que conozcan sobre el procedimiento; (iii) no hay medidas de protección efectivas para los reclamantes de tierras; (iv) las órdenes contenidas en las sentencias de restitución son insuficientes; (v) el proceso para solicitar la restitución de tierras requiere de muchos trámites y es demorado; (vi) las sentencias no se cumplen; y (vii) los predios restituidos se encuentran en lugares sin condiciones de seguridad.

Las víctimas identificaron que los medios utilizados para la difusión de las medidas de satisfacción entre los connacionales en el exterior son limitados. Frente a la exención en la prestación del servicio militar, la mayoría no sabe cómo adelantar el trámite de la libreta y establecen que la información dispuesta en la página web para el registro no es clara.

Consideran que han existido obstáculos en los procesos de retorno o reubicación, en razón a que: (i) no saben cómo acceder a la ruta; (ii) en los consulados no orientan frente a la oferta integral de programas dirigidos a la estabilización socioeconómica; (iii) no conocen cuáles son los diferentes programas de garantía de los derechos en el marco del proceso (generación de ingresos, vivienda, acceso a tierras y EEA); (iv) no saben cómo postularse a los EEAF; (v) las condiciones de seguridad impiden el retorno y la reubicación; (v) el Estado no acompaña los procesos; (vi) no tienen un plan aprobado; y (vii) no avanza el cumplimiento de las acciones aprobadas en los planes.

En lo que respecta a la indemnización administrativa, la mitad de los entrevistados considera que la UARIV ha tardado entre seis y diez años en pagar la indemnización a los connacionales, y la otra mitad que ha tardado más de diez años. La mayoría de las víctimas identifica como obstáculos frente a esta medida que: (i) no conocen el procedimiento para solicitar la indemnización; (ii) los documentos solicitados son de difícil acceso al residir en el exterior; (iii) es difícil acceder al pago; y (iv) el trámite para solicitar la recolocación de los recursos reintegrados por no cobro es dispendioso y toma mucho tiempo.

Conclusiones

- Para las víctimas en el exterior, persisten las dificultades relacionadas con fallas en la toma de declaraciones, lo cual afecta de manera sustancial los procesos de inclusión en el RUV; e insuficientes ejercicios de caracterización e identificación de las necesidades de las víctimas en el exterior.
- Las víctimas en el exterior consideran que: (i) falta información sobre el proceso de solicitud de restitución de tierras, la indemnización y los programas de garantía de derechos en el marco de los procesos de retornos; (ii) los medios utilizados para la difusión de las medidas de satisfacción son limitados, (iii) la mayoría de las víctimas no saben cómo definir su situación militar y obtener la libreta militar, (iv) las condiciones de seguridad impiden el retorno y la reubicación, aunado a la falta de acompañamiento por parte del Estado, y (v) el proceso para acceder a la medida de indemnización es dispendioso y demorado.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer las capacidades de los funcionarios que atienden víctimas en los consulados.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, gestionar capacitaciones dirigidas a los connacionales de manera que puedan conocer las rutas y procedimientos para acceder a las diferentes medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011. Para ello, articularse con los representantes de víctimas en el exterior de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y con las organizaciones de víctimas en el exterior.

4.2. Participación

La participación es el medio por el cual las víctimas del conflicto armado inciden en la materialización efectiva de sus derechos. Con base en esto, en el marco de la elaboración del presente informe, la CSMLV priorizó la recolección de insumos que dieran cuenta de la percepción de las víctimas sobre la implementación de la política pública en los diferentes territorios, y para ello, diseñó y adelantó ejercicios participativos con víctimas en los que se dialogó sobre la Ley 1448 de 2011.

Es necesario mencionar que la CSMLV evidenció el incumplimiento por parte de la UARIV en el número de jornadas territoriales programadas por los representantes de víctimas ante la CSMLV, dado que, de 12 ejercicios propuestos para ambas vigencias, solo se realizaron seis. Adicionalmente, los servicios prestados por parte del operador logístico de la UARIV fueron deficientes en algunas visitas, pues se dispusieron espacios locativos hacinados y con poca ventilación, además de que la alimentación no se adecuó a los requerimientos de las víctimas y sus contextos territoriales.

Las víctimas identificaron las siguientes dificultades: (i) vacíos en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, y entre estos, poca claridad en el proceso de elección territorial de los subcomités técnicos; (ii) disparidad y desventajas para las víctimas en la toma de decisiones en los CTJT; (iii) poca incidencia en la construcción de los PAT, pues las EETT pocas veces dan respuesta a las propuestas formuladas por las víctimas, y no socializan los PAT previo a su aprobación en los CTJT; (iv) baja asignación de recursos para el cumplimiento de los planes de las mesas, y (v) fecha tardía de aprobación de los planes de las mesas, lo cual reduce el tiempo de implementación.

Conclusiones

- Las víctimas consideran que el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas no es adecuado a sus necesidades.
- Incumplimiento por parte de las entidades territoriales y la Unidad para las Víctimas, de las garantías de participación a las víctimas. Esto se evidenció en la no aprobación de todas las jornadas territoriales programadas por los representantes de víctimas delegados ante la CSMLV, para la recolección de información sobre la percepción de las víctimas. Adicionalmente, en las jornadas se evidenció que los servicios prestados por el operador logístico de la Unidad para las Víctimas fueron deficientes y no se adecuaron a las necesidades de las víctimas.
- Poca incidencia de las mesas de víctimas en la construcción de los Planes de Acción Territoriales debido al bajo nivel de respuesta por parte de las entidades territoriales a sus propuestas.
- La implementación de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas se ve limitada pues las entidades territoriales no asignan recursos suficientes para su desarrollo y los planes se aprueban de manera tardía, lo cual limita su implementación.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas y a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, revisar los vacíos en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, para garantizar la paridad de sus miembros frente a la toma de decisiones en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y en los subcomités técnicos, logrando visibilizar su incidencia.
- A la Unidad para las Víctimas, adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que los servicios prestados por parte del operador logístico sean óptimos y se adecúen a las necesidades de las víctimas del conflicto armado interno.



- A la Unidad para las Víctimas, garantizar el cumplimiento de las propuestas que presenten los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas delegados ante la CSMLV.
- A las entidades territoriales, realizar los esfuerzos en materia presupuestal y las gestiones necesarias, para garantizar la implementación oportuna de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas.

PRESUPUESTO

En esta sección, se presenta un análisis de los recursos destinados históricamente a la política pública de víctimas desde 2012 hasta 2022(P)¹², considerando sus fuentes de recursos, así como los componentes y medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, acorde con la prórroga establecida en la Ley 2078 de 2021.

Para este análisis, se tuvieron en cuenta bases de datos e información solicitada a las entidades del Gobierno nacional, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), la Unidad para las Víctimas (UARIV); así como la información consignada en el documento “Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011”¹³.

De igual manera, se analizan los recursos estimados en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4031 de 2021, así como el costeo realizado por el Gobierno nacional liderado por el DNP y Minhacienda¹⁴ y posteriormente, se realiza una aproximación propia de los recursos requeridos hasta 2031 para esta política pública. En la parte final de la sección, se establecen conclusiones y recomendaciones producto del análisis realizado.

Evolución histórica del presupuesto de la Política Pública de Víctimas

En los documentos CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 4031 de 2021, el Gobierno nacional realizó una programación de recursos para el financiamiento de la Política Pública de Víctimas por \$92 billones constantes de 2022. No obstante, entre los años 2012 y 2021 la nación ejecutó recursos alrededor de \$146,7 billones constantes de 2022 y se cuenta con un valor programado para la vigencia 2022 de \$16,3 billones. Por lo anterior los recursos ejecutados y programados para todas las vigencias superaron los estimados en los CONPES correspondientes¹⁵.

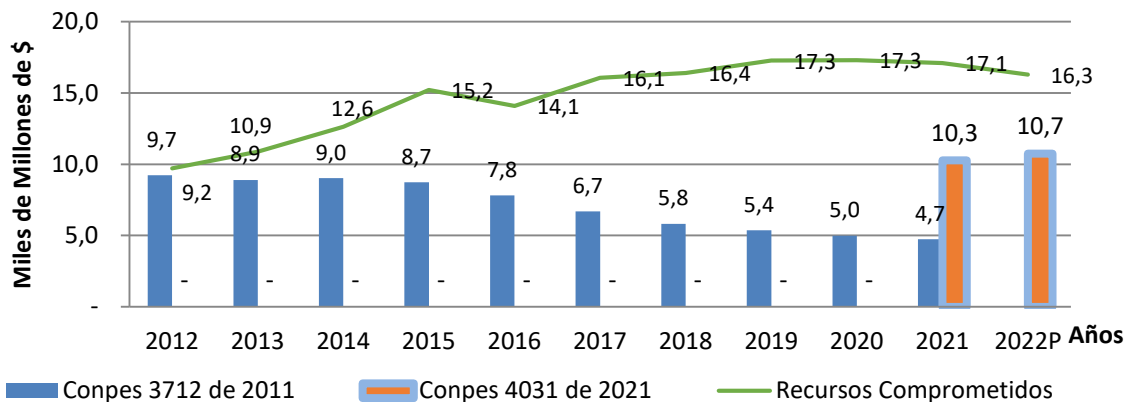
¹² Corresponde al valor presupuestado para la vigencia 2022.

¹³ Elaborado por la CGR con el apoyo del programa Colombia Transforma en 09/2021.

¹⁴ DNP - Minhacienda. Documento técnico “Costos Actualizados de la Política Pública para las Víctimas del Conflicto Armado Interno” de 08/2021

¹⁵ Situación que se relaciona con el crecimiento del RUV de 3,1 millones de personas en 2011 a 9,3 millones con corte al 30/04/2022, de los cuales, 7,3 son sujetos de atención en el marco de esta política pública.

Gráfica 1. Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas. Cifras en billones de pesos constantes de 2022

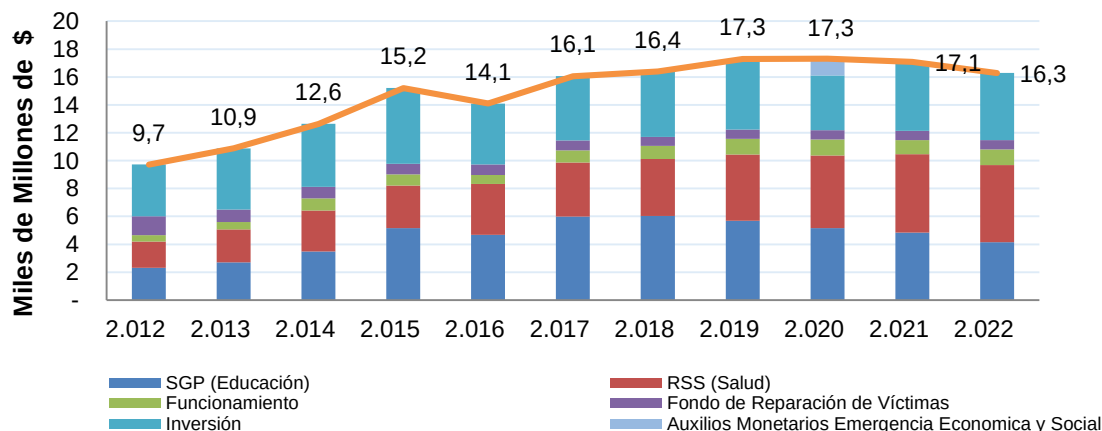


Elaboración CGR. Fuente: CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021, Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2022.

Entre 2012 y 2021, se evidenció una creciente destinación de recursos en términos reales para la ejecución de esta política pública, pasando de una ejecución en 2012 de \$9,7 billones a \$17,1 en 2021. Para 2016, se presentó una disminución de cerca de \$1 billón, comparado con 2015; y entre la ejecución 2021 y la programación 2022, se observó una reducción del 4,6%.

En cuanto a las fuentes de financiación, para 2021 se evidenció que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en educación y Régimen Subsidiado de salud (RSS), representaron cerca del 61% de los recursos ejecutados en la vigencia, seguidos de los recursos de inversión con 29%.

Gráfica 2. Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2022). Cifras en billones de pesos



Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2022

Otros recursos relacionados con esta política pública que se analizarán son los provenientes del Sistema General de Regalías (SGR)¹⁶, el cual registró 91 proyectos entre 2012 y 2021; así como, aquellos reportados por 38 Entidades Territoriales (EETT) a través del Formulario Único Territorial (FUT).

Recursos totales destinados a la Política Pública de Víctimas

A continuación, se presentan las cifras desagregadas por componente, incluyendo recursos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación, SGP (educación) y RSS.

Tabla 1. Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (P) ¹⁷
Asistencia	6.291	7.407	8.878	11.501	11.104	12.001	12.265	12.891	13.299	12.557	11.704
Atención	85	157	53	117	149	254	342	254	180	170	181
Reparación	2.706	2.479	2.384	2.341	2.016	2.728	2.594	2.651	2.341	3.019	2.967
Costos Institucionales	589	769	1.291	1.102	785	1.016	1.117	1.377	1.344	1.176	1.308
Transversales	48	66	29	144	41	60	86	108	137	164	124
Total	9.720	10.878	12.635	15.204	14.095	16.059	16.403	17.281	17.301	17.086	16.285

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2022

Entre 2012 y 2021 los recursos comprometidos por componentes de la política, en promedio, contaron con la siguiente distribución: asistencia 73%, reparación 18%, costos institucionales 7%, atención 1% y transversales 0,6%, comportándose de forma constante esta proporción durante el periodo analizado. La mayor destinación se presentó en el componente de asistencia, principalmente por los recursos del SGP de educación y RSS, seguido por reparación, con los recursos destinados a la indemnización a través del Fondo de Reparación a Víctimas (FRV).

Recursos destinados a la Política Pública de Víctimas– sin incluir SGP

Sin incluir SGP, se observó que en 2021 el valor ejecutado fue de \$6.623 mm y el asignado para 2022 es de \$6.612 mm, presentando una reducción de 10mm. Para 2021, estos recursos provinieron principalmente del Presupuesto General de la Nación y se distribuyeron así: reparación 46%, asistencia 32%, costos institucionales 18%, atención 2% y transversales 2%. De acuerdo con el Minhacienda, la ejecución de recursos de asistencia presentó una asignación adicional de \$1,3 billones para 2020 y \$1 billón para 2021, los cuales

¹⁶ Recursos de carácter bienal.

¹⁷ Corresponde al valor presupuestado para la vigencia 2022.

correspondieron a Auxilios Monetarios de Emergencia en el marco del COVID 19. Para el primer trimestre de 2022, no habían sido programados recursos por este concepto.

Tabla 2. Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (P)
Asistencia	2.099	2.330	2.452	3.284	2.786	2.124	2.155	2.454	2.934	2.094	2.032
Atención	85	157	53	117	149	254	342	254	180	170	181
Reparación	2.706	2.479	2.384	2.341	2.016	2.728	2.594	2.651	2.341	3.019	2.967
Costos Institucionales¹⁸	589	769	1.291	1.102	785	1.016	1.117	1.377	1.344	1.176	1.308
Transversales	48	66	29	144	41	60	86	108	137	164	124
Total	5.527	5.802	6.209	6.988	5.777	6.182	6.294	6.844	6.936	6.623	6.612

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2022

A continuación, se presenta el detalle de la ejecución por componentes y medidas de la Ley 1448 de 2011 para el periodo 2012 al 2022(P), sin incluir recursos del SGP.

Tabla 3. Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP). Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022.

Componente/ Medida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022(P)
Asistencia	2.099	2.330	2.452	3.284	2.786	2.124	2.155	2.454	2.934	2.094	2.032
Alimentación	48	351	314	398	234	282	280	586	375	355	332
Ayuda Humanitaria	1.384	1.321	1.166	1.413	1.237	858	940	882	438	783	1.530
Auxilios monetarios de emergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	1.193	1	0
Identificación	3	1	1	1	1	1	2	3	3	1	3
Retornos y reubicaciones	28	29	155	269	108	48	39	98	102	72	70
Educación	428	54	410	738	871	524	512	532	516	447	98
Salud	208	575	407	465	336	411	384	354	307	435	0
Atención¹⁹	85	157	53	117	149	254	342	254	180	170	181
Orientación y acompañamiento	72	118	16	93	125	197	307	215	150	142	149
CRAV	13	39	37	24	24	57	34	39	30	29	31

¹⁸ Estos costos resultan inferiores a los presentados en informes anteriores de la CSMLV, dado que la información se tomaba el valor vigente y para este capítulo, los valores comprometidos reportados por las entidades del SNARIV en la base estandarizada del Minhacienda.

¹⁹ Incluye el valor de asistencia judicial.

Reparación	2.706	2.479	2.384	2.341	2.016	2.728	2.594	2.651	2.341	3.019	2.967
Adquisición, adjudicación y de restitución tierras	20	182	248	240	206	228	328	296	267	291	323
Créditos y pasivos	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0
Empleo y de generación ingresos	531	294	232	229	355	342	340	256	343	423	282
Garantías de no repetición	7	43	50	61	62	60	28	78	81	88	56
Indemnización	1.354	900	900	794	794	1.066	792	920	1.209	1.203	1.242
- FRV	1.354	900	831	760	757	717	660	665	661	671	668
- Indemnización (inversión)	0	0	69	34	37	349	132	255	549	532	573
Medidas de satisfacción	4	24	35	27	77	50	82	48	44	43	31
Rehabilitación	100	63	12	9	39	15	21	20	17	25	36
Reparación colectiva	0	66	31	43	28	73	75	68	49	74	91
Vivienda	690	856	835	916	435	886	899	940	295	830	867
Educación superior	0	49	41	21	19	6	30	26	36	42	40
Costos Institucionales	589	769	1.291	1.102	785	1.016	1.117	1.377	1.344	1.176	1.308
Desarrollo tecnológico y de sistemas de información	0	0	4	11	70	76	72	115	99	73	67
Funcionamiento entidades SNARIV	472	515	872	799	642	867	939	1.133	1.160	1.013	1.133
- UARIV	73	103	110	106	102	100	101	103	102	103	100
- URT	25	66	68	62	61	59	58	58	59	61	62
- CNMH	5	13	15	13	14	14	14	12	13	13	13
- Otras entidades	369	333	679	619	465	693	766	960	987	835	959
Fortalecimiento institucional	117	254	416	292	73	73	106	129	84	90	108
Transversales	48	66	29	144	41	60	86	108	137	164	124
Concurrencia con EETT	3	44	23	23	22	43	62	83	113	136	94
Enfoque diferencial	45	22	6	121	4	3	1	0	13	16	16
Participación	0	0	0	0	15	15	12	12	10	12	11

Coordinación nación - nación	0	0	0	0	0	0	12	12	0	0	4
Total	5.527	5.802	6.209	6.987	5.777	6.182	6.293	6.844	6.936	6.623	6.613

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2022

Del total de recursos ejecutados en 2021, el componente de reparación participó con el 46%, y dentro de este, indemnización representó el 40%. Por su parte, el componente de asistencia²⁰ participó con 31%, dentro de este, se destacaron los recursos de ayuda humanitaria con 38% y educación y salud provenientes de fuentes de inversión, con 21% cada uno.

Entre 2020 y 2022(P), se identificó una reducción del 31% de los recursos de asistencia, teniendo en cuenta que para el primer trimestre de 2022, no habían sido programados auxilios monetarios de emergencia. No obstante, se resalta que los recursos para la ayuda humanitaria tuvieron un incremento del 95%, debido a una mayor asignación en el componente de subsistencia mínima de los proyectos de Prosperidad Social (PS) referidos a transferencias monetarias condicionadas (Jóvenes en Acción y Familias en Acción) y no condicionadas²¹ (Ingreso Solidario, Devolución de IVA y Colombia Mayor).

Sobre el componente de atención²², entre 2019 y 2021, disminuyó la asignación anual de los proyectos de inversión²³ relacionados con Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV), debido al impacto de la emergencia ocasionada por el COVID-19.

Entre 2020 y 2021, el componente de reparación tuvo un incremento del 29%, pasando de \$2,3 a \$3 billones, debido a una mayor destinación de recursos para subsidios de vivienda urbana. Para 2022, se presentó una disminución del 33% en los recursos asignados a empleo y generación de ingresos, pasando de \$423mm en 2021 a \$282mm en 2022.

En el marco de este componente, este informe presenta un análisis especial sobre el costo de restitución de tierras entre 2012 a 2022, en el anexo 1, que especifica los recursos destinados en cada etapa del proceso. Lo anterior a partir del reporte realizado sobre recursos de funcionamiento e inversión por parte de entidades como la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

²⁰ Definida por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 49, “El conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”.

²¹ Proyectos de inversión código Bpin 2018011000368 y 2020011000004

²² Entendida como la “acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” (artículo 49, Ley 1448 de 2011).

²³ Proyecto de inversión código 2018011000299, que pasó de \$113,942 mm en 2019 a \$91,681 mm en 2021.

Costos institucionales

Entre 2012 y 2021, aumentó el número de entidades que reportaron gastos de funcionamiento para la Política Pública de Víctimas, pasando de 19 a 43²⁴. Para 2021, los costos institucionales tuvieron una ejecución de \$1,1 billones, de los cuales el 86% corresponde a gastos de funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y 14% a proyectos de inversión relacionados con sistemas de información y fortalecimiento institucional. En dicha vigencia, se reportó un total de 4.700 personas vinculadas, de las cuales 2.639 (56%) destinaron tiempo completo y 2.061 (44%) tiempo parcial. Para 2022, el valor proyectado por este componente es de \$1,3 billones, de los cuales, el 87% corresponde a funcionamiento de las entidades SNARIV con 5.401 personas asignadas²⁵.

Los gastos de funcionamiento de las entidades que integran el SNARIV ascendieron en 2021 a \$1 billón y en 2022 a \$1,3 billones, la UARIV, la URT y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), para 2021 registraron una ejecución conjunta de estos gastos de \$177 mm (17%) y para 2022 un valor asignado de \$175 mm (15%)²⁶. Las demás entidades del SNARIV, ejecutaron en 2021 gastos de funcionamiento por valor de \$835 mm (83%) y el valor asignado para 2022 es de \$959 mm (85%).

Presupuesto de inversión

Entre 2012 y 2022 (P), aumentó el presupuesto de inversión un 41% pasando de \$3,4 billones a \$4,8 a precios constantes de 2022. Para 2021, el valor total asignado en los proyectos de inversión fue de \$24 billones a precios corrientes, de los cuales, se asignaron \$4,72 (20%)²⁷ a víctimas. El 96% de los recursos se ejecutaron por compromisos y por obligaciones el 81%, porcentajes inferiores frente a la ejecución de los proyectos a nivel general, que alcanzaron 98% y 86% respectivamente. En 2022, los recursos programados son de \$4,8 billones y a corte de primer trimestre se registra una ejecución por compromisos de \$1,7 billones.

²⁴ Este reporte se realiza en el Sistema de Información Presupuestal para Víctimas del Minhacienda.

²⁵ 3.010 corresponden a funcionarios de tiempo completo y 2.391 a funcionarios de tiempo parcial.

²⁶ Este valor no tiene en cuenta el FRV

²⁷ Este dato corresponde a la apropiación vigente de los proyectos para la política pública de víctimas. Algunos proyectos tuvieron destinación del 100% de los recursos.

Tabla 4. Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2021-2022
Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Sector	Proyectos 2021	Proyectos 2022	Valor vigente proyectos 2021	Valor vigente política 2021	% comp.	% oblig.	Valor vigente política 2022 (P)
Agricultura y desarrollo rural	11	11	728	458	97	87	389
Comercio	2 ²⁸	1	16	17	92	12	18
Cultura	4	3	107	13	100	17	2
Educación	4	4	3.778	133	100	100	137
Fiscalía	2	2	7	7	86	52	7
Inclusión social y reconciliación	29	42	17.894	3.044	96	93	3.204
Interior	5	5	89	19	96	91	20
Justicia	2	2	32	18	65	57	19
Órganos de control	1	1	20	20	92	74	21
Presidencia	5	4	18	9	99	86	10
Rama judicial	3	3	220	8	3	0	8
RNEC	1	1	3	3	38	0	3
Relaciones exteriores	1	1	2	2	85	85	2
Salud	1	1	13	13	93	92	26
TICS	1	1	45	0	100	100	0
Trabajo	7	7	2.872	111	97	91	115
Vivienda	4	3	2.336	847	100	32	831
Total	83	92	24.073	4.724	96%	81%	4.811

Elaboración propia. Fuente: DNP. Marzo 2022.

Para 2021 se destaca la apropiación para la Política Pública de Víctimas del 64% por parte del sector inclusión social y reconciliación²⁹ con \$3.044mm, seguido de vivienda con \$847mm (18%), agricultura y desarrollo rural con \$458mm (10%) y educación con \$133 mm (3%). Existen sectores que, si bien comprometieron la mayor parte o la totalidad de sus recursos, registraron bajos niveles de obligaciones, como es el caso de vivienda con 32%, cultura con

²⁸ Este sector registra dos proyectos de inversión, con códigos 2018011000381 y. 2018011000237, este último no presenta ejecución en la vigencia 2021.

²⁹ Incluye entidades como PS, UARIV, CNMH e ICBF.

17% y comercio³⁰ con 12%. Por otra parte, la rama judicial³¹ y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)³² no presentaron ejecución por obligaciones.

Del sector de inclusión social y reconciliación, el 17% de los proyectos se destinan a la Política Pública de Víctimas. Se destaca que el número de proyectos aumentó de 29 en 2021 a 42 en 2022, debido a que 14 proyectos finalizarán en 2022³³. Sobre los recursos programados para esta vigencia, se presentó un incremento de \$160mm.

Cabe resaltar que, en cuanto al nivel de eficacia de los proyectos de inversión, según el documento de Balance de la Política Pública de Víctimas³⁴(2012-2020) se encontró: (i) falta articulación institucional, (ii) falta de divulgación, (iii) falencias en actividades de acompañamiento y en el registro del SPI³⁵. Asimismo, se advierte un cumplimiento por debajo del 65% en las metas planteadas en proyectos de inversión por parte de PS, Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y para el Mincomercio, UARIV y el CNMH. El cumplimiento se encontró por debajo del 85%.

En cuanto a la eficiencia de los recursos, los montos asignados y no ejecutados para las siete medidas priorizadas, sumaron \$1,09 billones (pesos de 2020) por compromisos y \$3,79 billones por obligaciones. Los primeros corresponden a recursos que no fueron contratados a pesar de haber sido asignados a la política pública y los segundos a bienes y servicios que no llegaron a las víctimas en la misma vigencia. Se advierte que en las vigencias 2018, 2019 y 2020 se encuentra la mayor proporción de recursos no comprometidos y no obligados.

Presupuesto de UARIV, la URT y el CNMH

En 2021, la UARIV, la URT y el CNMH ejecutaron recursos por valor de \$2,5 billones para la implementación de esta política pública. De los recursos ejecutados en 2021, el 67% se destinó a inversión, 26% al FRV y 7% a funcionamiento. En esta misma vigencia, la UARIV participó con el 87% (\$2,2 billones), la URT con el 11% (\$280mm) y el CNMH con 2% (\$45mm).

Para 2022, el valor presupuestado es de \$2,5 billones, cabe precisar, que tanto la UARIV como la URT presentaron en esta vigencia un rubro de deuda por concepto de aportes al fondo de contingencias³⁶. Lo anteriormente descrito, se observa en la tabla siguiente:

³⁰ Proyecto con código 2018011000237 denominado “Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional”.

³¹ Proyecto del CSJ código 2018011000812, denominado “implementación digital y litigio en línea a nivel nacional”.

³² Proyecto RNEC código 2018011000553, llamado: “fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD Nacional”.

³³ Siete corresponden a la UARIV y siete al CNMH.

³⁴ CGR. “Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011”. 2020.

³⁵ Referido a falta de claridad en la información, no seguimiento a metas totales, cierre de proyectos con anuncio de cumplimiento posterior.

³⁶ Esto corresponde a un endeudamiento conforme al Decreto 1266 de 2020, que permite que las entidades estatales realicen una estimación de los pasivos contingentes judiciales. Los recursos programados para UARIV son de \$408m y para la URT de \$1,15 mm.

Tabla 5. Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011.
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022.

Entidad	Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022P ³⁷
UARIV	Deuda											0,41
	Func.	73	103	110	106	102	100	101	100	102	103	100
	FRV*	1.354	900	832	760	757	717	660	665	660	671	668
	Inversión	1.201	1.318	1.134	1.398	1.337	1.321	1.310	1.197	1.415	1.444	1.399
	Total	2.628	2.322	2.075	2.264	2.196	2.138	2.071	1.962	2.177	2.218	2.168
URT	Deuda			0								1,15
	Func.	25	66	68	62	61	59	58	58	59	61	62
	Inversión	40	100	154	181	184	183	193	206	202	219	215
	Total	65	166	222	243	245	242	251	264	261	280	278
CNMH	Func.	5	13	15	13	14	14	14	12	13	13	13
	Inversión	12	37	39	40	37	52	75	23	31	31	54
	Total	17	50	54	53	51	66	89	34	44	45	67
Total		2.709	2.538	2.352	2.560	2.491	2.446	2.411	2.260	2.482	2.543	2.512

Elaboración propia. Fuente: SIIF, marzo 2022.

En cuanto a los recursos de funcionamiento, para 2021 se ejecutó un valor de \$177 mm, con una participación de la UARIV del 58% (\$103mm), de la URT con 35% (\$61 mm) y del CNMH con 7% (\$13mm). Para 2022, la UARIV cuenta con 57% (\$100mm) de recursos programados, la URT con 36% (\$62mm) y el CNMH con 7% (\$13mm), para un total \$175mm.

En cuanto al FRV, cuyos recursos se destinan a cubrir la medida de indemnización administrativa y judicial, 2012 fue el año con mayor ejecución de recursos por valor de \$1,3 billones constantes de 2022. Para 2021, se ejecutaron \$671mm, no obstante, desde 2014, la UARIV ha destinado presupuesto de inversión creciente para las medidas de indemnización administrativa y reparación colectiva³⁸. Sobre los proyectos de inversión de estas entidades se presenta un análisis particular el anexo 2.

Recursos de inversión de los proyectos del SGR

Entre 2012 y 2021, se reportaron 91³⁹ proyectos con recursos totales de \$ 305mm a precios constantes a 2022, de los cuales el 72% corresponden a presupuesto del SGR. Para el primer trimestre de 2022 no se reportaron proyectos.

³⁷ Corresponde al valor presupuestado para la vigencia 2022.

³⁸ Proyectos código 2021011000065 denominado "Implementación de las Medidas de Reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel Nacional" y código 2017011000283 "Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional".

³⁹ Se incluyen los proyectos que en la base de SGR su estado corresponde a desaprobado.

Tabla 6. Proyectos SGR por medidas y componentes de la Política Pública de Víctimas
Cifras en millones de pesos constantes de 2022

Componentes/ Medidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Asistencia	2.661	26.533	10.261	22.363	7.403	2.292	590	884	3.228	6.687	82,903
Alimentación	0	2,461	6,088	0	0	2,045	0	554	0	0	11,147
Ayuda Humanitaria	2,661	24,072	1,439	2,446	2,596	248	590	0	0	0	34,051
Educación	0	0	0	19,917	4,807	0	0	0	0	0	24,725
Retorno y reubicación	0	0	2,734	0	0	0	0	0	0	0	2,734
Salud	0	0		0	0	0	0	330	3.228	6.687	10,246
Atención	0	0	7.694	766	0	0	0	1.668	0	0	10,127
Orientación y acompañamiento	0	0	7.694	766	0	0	0	1.668	0	0	10,127
Costos institucionales	0	1.896	0	0	0	0	0	0	86	1.485	3,467
Fortalecimiento institucional	0	1.896	0	0	0	0	0	0	86	1.485	3,467
Reparación	47.625	33.739	6.843	5.408	0	11.299	44.088	7.784	37.261	11.574	205,621
Garantías de no Repetición	0	0	1,295	0	0	0	0	0	0	0	1,295
Generación de ingresos	283	6.453	5.548	0	0	0	3.912	3.870	22.550	8.683	51,298
Satisfacción	233	0	0	0	0	0	0	2,211	0	2,892	5,336
Rehabilitación	0	12.011	0	0	0	11.299	275	0	0	0	23,585
Vivienda	47.109	15.276	0	0	0	0	39.901	1.703	14.711	0	124,107
Transversales	0	0	360	0	0	97	1.453	1.341	0	0	3,251
Enfoque diferencial	0	0	0	0	0	0	1.453	1.341	0	0	2,794
Participación	0	0	360	0	0	97	0	0	0	0	457
Total	50.286	62.168	25.159	28.537	7.403	13.689	46.130	11.677	40.576	19.747	305,370

Elaboración propia. Fuente: Gesproy, marzo 2022.

Los recursos del SGR se concentraron, en: (i) región Caribe⁴⁰ con 26%(37 proyectos); (ii) región Centro Sur,⁴¹ con 24%(20 proyectos); (iii) región Pacífico⁴² con 23% (15 proyectos); (iv) región del Llano⁴³ con 16% (12 proyectos) y (v) región Eje Cafetero⁴⁴, con 11% (6 proyectos).

Entre 2012-2021, el 67% del total de los recursos se destinaron al componente de reparación, principalmente para las medidas de vivienda, generación de ingresos y rehabilitación; el 27% al componente de asistencia, el 41% para ayuda humanitaria y el 30% a educación⁴⁵. A nivel sectorial, de los proyectos del SGR 50% corresponden a inclusión social, 16% a vivienda y 8% agricultura y desarrollo rural.

Para 2021, se contó con un total de cuatro proyectos por valor de \$19mm, ubicados en los municipios de San Pablo (Bolívar), Cértegui (Chocó) y en los departamentos de Amazonas y Caquetá. Estos recursos se destinaron un 59% a reparación (generación de ingresos y satisfacción), 34% en atención y 7% a costos institucionales.

En el balance de la Ley, se anota que las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016, 2019, 2020 evidencian tendencias regresivas en el monto de los recursos destinados del SGR a esta política. Adicionalmente, se identificaron siete proyectos de inversión aprobados en 2018 y 2020 que presentaron rezago en las fechas de finalización programadas⁴⁶.

Recursos EETT

Para el presente análisis, se tuvieron en cuenta los recursos reportados en el FUT de 32 departamentos y seis ciudades principales⁴⁷, que comprometieron recursos a la Política Pública de Víctimas por valor de \$2 billones en 2020 y \$3 billones en 2021, lo que denota un incremento en los recursos de \$1 billón. Para el primer trimestre de 2022, cuentan con recursos programados por valor de \$2 billones, por lo que se presentó una reducción de los recursos de \$1 billón, lo que se explica porque Arauca y Valle del Cauca no reportaron apropiación de recursos, y en el caso de Vichada⁴⁸ se presentó una disminución entre 2020 y 2022 en cerca del 400%⁴⁹.

⁴⁰ Región integrada por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés Islas y Sucre.

⁴¹ Región integrada por Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.

⁴² Región integrada por Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

⁴³ Región integrada por Arauca, Meta y Casanare.

⁴⁴ Región integrada por municipios de Antioquia.

⁴⁵ Principalmente destinados a la construcción de infraestructura educativa.

⁴⁶ Proyectos códigos: 2018002200055 Valledupar (Cesar); 2018130420001 Arenal (Bolívar); 2018136700058 San Pablo (Bolívar); 2018182050042 Curillo (Caquetá); 2019130300001 Altos del Rosario (Bolívar); 2019182470004 Doncello (Caquetá) y 2019440980002 Distracción (La Guajira).

⁴⁷ Bogotá D.C, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena y Santa Marta.

⁴⁸ Concentrado en el componente de asistencia y atención para población víctima y desplazada. Que en 2020 fue de 10,938 millones y en 2022 lo programado en este componente es de 2.748 millones.

⁴⁹ Pasando de \$11,654 millones en 2021 a recursos programados por \$2,910 millones para el 2022

En el balance de efectividad de los recursos realizado por la CGR en 2021, se destacó que 52 municipios⁵⁰ y las gobernaciones de Putumayo y Vaupés presentaron porcentajes de recursos comprometidos iguales o menores al 30% de una asignación de \$44mm en 2020 para la Política Pública de Víctimas. Se comprometieron \$9mm, lo que implicó que un total de \$34mm no fueron comprometidos en esa vigencia para atender las necesidades de las víctimas.

A continuación, se detallan los recursos presentados por EETT, destacando el número de víctimas por ubicación⁵¹.

Tabla 7. Recursos destinados a la política pública por EETT de 2020 a 2022
Cifras en miles de millones de pesos corrientes 2022.

Departamento /Ciudad	2020			2021			2022		No. de víctimas 2022
	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente		
Amazonas	0.21	81	81	0.21	85	85	0.31		3.043
Antioquia	359	99	97	433	96	88	317		1.406.882
Arauca	29	92	88	18	95	74	1		94.444
San Andrés	0.50	34	30	0.315	39	33	0		631
Atlántico	2	81	77	6	97	91	6		166.900
Barranquilla	92	100	100	102	98	98	54		69.679
Bogotá D.C.	665	94	69	749	95	89	761		369.198
Bolívar	111	92	92	765	100	100	393		441.683
Boyacá	1.35	85	85%	2	94	40	1.09		42.637
Caldas	3	96	96%	5	98	98	5		104.586
Cali	25	90	90%	33	94	93	26		188.445
Caquetá	15	99	99	27	98	98	16		197.171
Cartagena	43	95	94	77	93%	92	87		90.528
Casanare	9	100	99	16	93	48	15		74.905
Cauca	6	114	60	28	100	78	21		310.074
Cesar	9	98	94	55	99	99	4		368.820
Chocó	0.39	59	59	N.R.	N.R.	N.R.	0.87		237.062
Córdoba	1	33	13	1	92	91	4		342.001
Cundinamarca	2	100	100	4	85	78	14		183.293
Guainía	4	99	79	5	100	99	1.43		9.758

⁵⁰ Busbanzá, Sativasur, Sutamarchán, Sutatenza, Guayatá, Güicán, San Miguel de Sema, Cucaita, San José de Pare, Tota, Almeida, Chivor, Macanal, Aquitania, San Luis de Gaceno, Socha, Nuevo Colón y Chiquinquirá (Boyacá); Falán, Palocabildo, Chaparral, Honda, Ortega, Piedras y Cajamarca (Tolima); Ubalá, Yacopí y Macheta (Cundinamarca); Almaguer y Puracé (Cauca); Venecia (Antioquia); Yacuanquer y La Llanada (Nariño); Malambo y Ponedera (Atlántico); Salazar, La Belleza, Galán y California (Santander); Puerto Asís (Putumayo); Maicao (La Guajira); Solita y San Vicente del Caguán (Caquetá), Filandia (Quindío); Cravo Norte (Arauca); San Jacinto (Bolívar); Leticia (Amazonas); La Virginia (Risaralda); Chinú (Córdoba); Buenaventura (Valle del Cauca); Teruel (Huila); y Santa Marta (Magdalena).

⁵¹ RNI. Tomado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Corte 30/04/2022

Departamento /Ciudad	2020			2021			2022	No. de víctimas 2022
	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	% Comp.	% Oblig.	Vigente	
La Guajira	1	37	32	2	63	36	1	146.036
Guaviare	14	99	93	13	95	87	12	33.690
Huila	12	96	96	98	100	99	13	209.270
Magdalena	16	99	91	33	96	95	6	351.700
Medellín	321	100	100	301	100	100	57	388.461
Meta	59	96	96	67	99	98	21	241.378
Nariño	12	97	67	3	58	52	1	407.858
Norte de Santander	20	100	100	23	98	95	22	282.882
Putumayo	0.41	22	18	1	63	14	0.18	151.301
Quindío	2	73	73	3	88	88	2	49.603
Risaralda	5	100	99	17	100	100	24	108.987
Santa Marta	2	29	29	3	88	72	2	112.757
Santander	1	93	86	5	91	91	112	237.051
Sucre	50	99	4	59	99	38	5	317.582
Tolima	47	98	19	10	97	93	10	206.952
Valle del Cauca	22	80	80	50	97	97	0	579.333
Vaupés	0.26	28	28	1	54	18	1	5.754
Vichada	12	82	74	34	63	49	3	7.127

Elaboración propia. Fuente: FUT, RNI, marzo 2022.

En cuanto a la ejecución en 2021, se observó que Medellín, Bolívar y Risaralda, ejecutaron en su totalidad los recursos programados; y Putumayo, Vaupés, San Andrés Islas, y La Guajira presentaron una baja ejecución por obligaciones. Por su parte en 2022, la mayor parte de los recursos destinados, se concentraron en Bogotá (37%), Atlántico (19%), Antioquia (16%). De otro lado, los departamentos con menor nivel de inversión fueron Vaupés, Putumayo, Amazonas, San Andrés Islas y Córdoba. Adicionalmente, entre 2020 y 2022, se presentó un incremento en los recursos asignados por Santander, Córdoba, Cundinamarca, Vaupés y Amazonas, mientras que en Antioquia, Arauca, Barranquilla y Bolívar se presentó una disminución de los recursos para la política pública.

Para 2022 en las 38 EETT, el promedio de asignación per cápita se ubicó en \$209 mil. Si bien, el universo de víctimas a atender por cada una de las EETT varía, Bogotá cuenta con una mayor asignación de recursos por víctima, con \$2 millones, Vichada con \$408 mil y Antioquia, con \$225 mil por cada una de ellas.

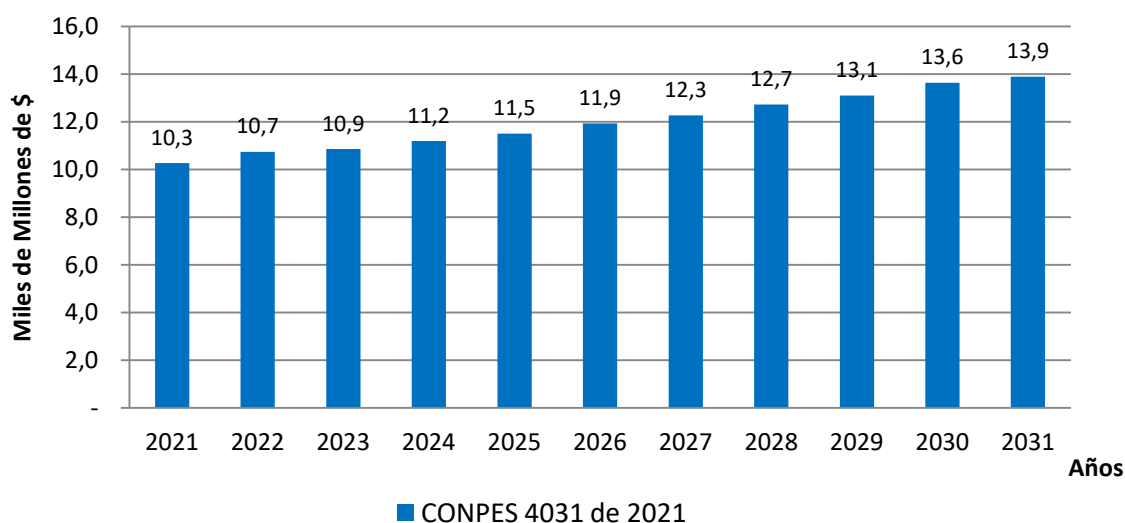
Financiamiento para la implementación de la Ley

Los recursos ejecutados para el cumplimiento de la Ley, incluida la programación de 2022, alcanzan \$163 billones a precios constantes de 2022, los cuales resultan superiores frente a lo establecido en los CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 4031 de 2021. Con la expedición del último CONPES, se estableció una asignación de recursos hasta 2031 por valor de \$142 billones, que fueron calculados conforme a las capacidades y recursos de las entidades para atender dicha política pública. Este valor a precios 2022 es de \$154 billones.

Se evidenció que los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para el RSS participan con 38%, seguido por recursos de inversión con 33% y SGP educación con 16%. Este documento CONPES no presenta datos desagregados para cada uno de los diez años, sin embargo, si por componente: (i) asistencia con \$109,9 billones (77%); (ii) reparación con \$19,8 billones (14%); (iii) atención con \$7,7 billones (5%); (iv) transversales \$3,7 billones (3%) y (v) prevención y protección \$1 billón (1%).

Como anexo del CONPES se encuentra el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), en el que se detallan las acciones de las entidades del SNARIV con algunos indicadores, metas y recursos de 2021 a 2031. En dicho anexo se presenta la siguiente información presupuestal:

Gráfica 3. Recursos programados CONPES 4031 de 2021
Cifras en billones de pesos corrientes a 2021.



Elaboración propia. Fuente: PAS CONPES 4031 de 2021; junio 2021.

Se observa un incremento en los recursos, de \$10,3 billones en 2021 a \$13,9 para el 2031⁵². Llama la atención que el valor desagregado en el PAS de 2022 a 2031 de \$121 billones no corresponden a la totalidad de los recursos especificados en el CONPES 4031 de 2021 \$142

⁵² De acuerdo con el área técnica de DNP se conoció que la proyección está basada en un incremento del 3% anual para cada vigencia.

billones. Frente a lo cual, si bien, el DNP manifiesta que son instrumentos con objetivos diferentes, se advierte que no existe una desagregación de los recursos por vigencia.

Es importante resaltar que en el CONPES y en su anexo, se estableció el deber de las entidades de realizar informes de ejecución y programación presupuestal, así como, la actualización de los costos de la Política Pública de Víctimas cada tres años, de modo que en 2024, se pueda contar con el documento técnico correspondiente.

De otra parte, en 2019 y 2020, el DNP, el Minhacienda y la UARIV, realizaron un proceso de actualización de costos de la Ley 1448 de 2011, en línea con lo definido en el PND 2018-2022 y en aras de contar con un soporte técnico de la prórroga de la Ley. En este costeo, se estimaron los costos misionales (CM)⁵³ y los gastos fijos anuales (GFA)⁵⁴ por cada medida. A precios 2021, se identificaron recursos de CM por valor de \$ 112,9 billones y por GFA de \$13,2 billones. A precios 2022 y hasta 2031, el valor total es de \$ 265,79 billones⁵⁵.

La CSMLV resalta el esfuerzo del Gobierno nacional en la realización de este ejercicio, no obstante, observó que en algunas medidas no se tuvo en cuenta el universo total de la población pendiente de atención o las mismas garantías del acceso a las medidas para toda la población víctima, como es el caso de vivienda, alimentación, educación y salud. Por lo que se hace necesario avanzar en los próximos ejercicios de costeo hacia la determinación de dichos universos y con una ruta que permita la estabilización socioeconómica de la población víctima en igualdad de oportunidades.

Ejercicio de costeo para la Política Pública de Víctimas a 2031

La CGR presenta a continuación un ejercicio de aproximación al costeo de los recursos requeridos para atender al universo pendiente de víctimas en cada medida. Se tuvo en cuenta el costeo realizado por el Gobierno nacional actualizado a precios de 2022; los datos registrados en los proyectos de inversión en SPI; los costos institucionales reportados por las entidades del SNARIV, así como las particularidades de la aplicación de cada medida y la información específica reportada.

Cabe anotar que existen limitaciones relacionadas con: (i) acceso a la información de ayuda humanitaria, salud, educación, entre otras; (ii) proyectos de inversión sin informes actualizados en SPI al cierre de 2021; (iii) desagregación de la información presupuestal disponible en torno a medidas específicas, (iv) determinación de los universos pendientes de atención, e (v) identificación de los beneficiarios y costos unitarios en las medidas contempladas en los proyectos de inversión.

⁵³ Costo pendiente de asignación para financiar la totalidad de bienes y servicios requeridos para asistir, atender y reparar a población beneficiaria.

⁵⁴ Son priorizaciones de gasto que se realizan cada año y que deberán ser programados hasta atender en su totalidad los compromisos asumidos por la política, identificados en los CM.

⁵⁵ Cabe anotar que este valor no contempla el efecto inflacionario del periodo.

Este ejercicio es indicativo del estimado de recursos necesarios para la implementación de la Política Pública de Víctimas. Es importante anotar que este ejercicio no contempla los recursos requeridos para atender la ejecución de sentencias de restitución de tierras⁵⁶ ni aquellos destinados por parte de las EETT para esta política.

Este ejercicio se realizó sobre 14 medidas de las 19 incluidas por parte del Gobierno nacional en su documento de costos, para las demás se tomaron los datos de dicho costeo actualizados a precios constantes de 2022. Se contabilizó el costo de aplicación de las medidas para la totalidad de los universos calculados, dividiendo la atención para los próximos diez años, se tuvo en cuenta un incremento del IPC de 4,08% para el primer año y para los restantes del 4%. El detalle del cálculo y supuestos específicos de costeo, se presentan en el anexo 3. Las medidas se costearon de la siguiente manera:

Tabla 8 . Costeo de recursos requeridos Política Pública de Víctimas 2022 a 2031
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022.

Principales medidas costeadas	Detalle de aplicación de la medida	Víctimas o sujetos pendientes de atención	Valor a otorgar en SMMLV	Costo unitario en millones \$ de 2022	Esfuerzo fiscal requerido ⁵⁷
Alimentación	Hogar	643.530	1,2	1.2	8.933
Atención psicosocial	Individual	6.155.842	0,3	0,3	2.176
	Colectivos étnicos	371	3	3	121
	Subtotal				2.298
Educación Superior	Individual	413.734	154	154	5.836
Generación de Ingresos	Hogar	973.056	9.7	9.7	14.910
Identificación	Individual	147.790	0.1	0.1	193
	Desplazamiento (Decreto 1290 de 2008)	760.622	27	27	24.831
Indemnización administrativa	Desplazamiento (Ley 1448 de 2011)	1.372.633	17	17	28.213
	Desaparición forzada	33,589	40	40	1.624
	Homicidio	187.446	40	40	9.065
	Secuestro	16.849	34	34	693

⁵⁶ Sólo en los recursos contemplados por la URT.

⁵⁷ A nivel general, el cálculo se realiza a partir de la división del número de víctimas o sujetos de atención, en partes iguales para los próximos 10 años y este resultado se multiplica por el valor unitario de aplicación de la medida, teniendo en cuenta sus particularidades, posteriormente se realiza la proyección del IPC correspondiente para los diez años hasta 2031. El valor resultante es la sumatoria de los valores de cada año. Para mayor detalle consulte el Anexo Técnico del presente informe.

Principales medidas costeadas	Detalle de aplicación de la medida	Víctimas o sujetos pendientes de atención	Valor a otorgar en SMMLV	Costo unitario en millones \$ de 2022	Esfuerzo fiscal requerido ⁵⁷
	Lesiones con o sin incapacidad permanente	91.450	23	23	2.543
	Tortura	5.659	16	16	109
	Delitos contra la libertad e integridad sexual	23.863	27	27	779
	Reclutamiento forzado de menores	5,904	25	25	178
	Otros hechos **	150.381	34	34	6.139
	Subtotal				74.176
Indemnización colectiva	Indígenas	404	366	366	179
	Afros	228	366	366	101
	Subtotal				279
Participación	Eventos realizados	356	35	35	150
PIRC	SRC étnicos	569	3.840	3.840	2.642
	SRC no étnicos	167	3.840	3.840	775
	SRC organizaciones y grupos	54	500	500	33
	Subtotal				3.450
	Hogar	311,039	7	7	12.851
Retornos y Reubicaciones	Comunidades étnicas no	717	193	193	323
	Comunidades étnicas	216	154	154	116
	Subtotal				13.290
	Hogar	94,448	0,7	0,7	714
Reunificación Familiar					
Subsistencia Mínima	Hogar	756,043	1.3	1.3	12,315
Vivienda	Urbana (incluye S.I. de zona)	906,624	30	30	32.885
	Rural	238,745	70	70	20.206
	Subtotal				53.092
Costos institucionales (gastos de funcionamiento 42 entidades)					13.831
Educación		1,893,868	2.5	2.5	31.636
Salud		7,504,883	1.2	1.2	55.197
Otras medidas CONPES 4031 de 2021	(i) Orientación y comunicación; (ii) vida, seguridad e integridad; (iii) garantías de no repetición; (iv) restitución de tierras y (v) medidas de satisfacción.				11.153

Principales medidas costeadas	Detalle de aplicación de la medida	Víctimas o sujetos pendientes de atención	Valor a otorgar en SMMLV	Costo unitario en millones \$ de 2022	Esfuerzo fiscal requerido ⁵⁷
Total					301.452

Elaboración propia. Fuentes: Minhacienda, UARIV, SPI-DNP. Marzo 2022.

Con el ejercicio realizado por la CGR, se evidenció que los recursos asignados por \$142,1 billones continúan siendo insuficientes, puesto que el valor requerido para la implementación de esta política supera los \$301,4 billones constantes de 2022, por lo que se necesitarían alrededor de \$30,1 billones anualmente, cifra que supera ampliamente el presupuesto de \$16 billones asignado en promedio en los últimos años.

Para financiar las medidas de reparación en los próximos diez años, se evidenció que se requieren: \$74,4 billones para indemnización individual y colectiva, \$53 billones para vivienda, \$15 billones para generación de ingresos, y \$13 billones para retornos y reubicaciones.

Frente a este resultado y dado el costeo realizado en el marco del CONPES 4031 de 2021, resulta prioritario, como lo ha reiterado la CSMLV, que el Gobierno nacional: (i) revise y ajuste la aplicación de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, (ii) articule las rutas de atención integradas entre las entidades del SNARIV; (iii) mejore el registro de las atenciones; (iv) defina los universos de población pendiente de atención y/o reparación; (v) implemente acciones de eficiencia del gasto y (vi) mida el impacto de las acciones implementadas para la estabilización socioeconómica en el mediano plazo.

Conclusiones

- El Gobierno nacional destinó entre 2012 y 2021, \$146,7 billones de pesos constantes de 2022, y programó para la vigencia 2022, \$16.3 billones, los cuales, continúan siendo insuficientes frente a las necesidades de las víctimas del conflicto armado. De otro lado, el CONPES 4031 de 2021 estableció una asignación de recursos hasta 2031 de \$142 billones, (a precios de 2022 serían \$154 billones). Sin embargo, según cálculos de la Contraloría, se requieren más de \$301,4 billones para atender y reparar al universo de víctimas actual, sin contar con los recursos requeridos por parte de las entidades territoriales destinados a esta política, ni los de cumplimiento de sentencias de restitución de tierras.
- Entre 2012 y 2021, se observó un incremento de los recursos ejecutados en términos reales al pasar de \$9,7 billones a \$17,1 billones. No obstante, para 2022 los recursos asignados se redujeron en \$1 billón.
- Persiste la participación mayoritaria de los recursos del Sistema General de Participaciones (Educación) y del Régimen Subsidiado de Salud para la

implementación de la Política Pública de Víctimas. En la vigencia actual, estos recursos representan el 60% del total de los asignados.

- Entre 2012 y 2020, la mayor ejecución de recursos de inversión se dio en la medida de indemnización con 100% de recursos comprometidos y 89% obligados. Por otra parte, las ejecuciones más bajas se observaron en las medidas de generación de ingresos (82%), reparación colectiva (81%) y vivienda (62%).
- Los costos institucionales presentaron un incremento de \$100 mil millones entre 2021 y 2022, pasando de una ejecución de \$1,2 billones a \$1,3 billones. Lo anterior, evidencia la necesidad de que las entidades del SNARIV apliquen criterios de austeridad y analicen su composición de costos, con el fin de incrementar la asignación presupuestal para el cumplimiento de su acción misional.
- Se resalta que las entidades territoriales de Medellín, Risaralda y Bolívar, obligaron en 2021 el 100% de los recursos programados. En contraste, Putumayo, Vaupés, La Guajira, Boyacá, Sucre y Vichada, obligaron menos del 50% de los recursos comprometidos, por lo que estos no fueron utilizados en la vigencia.
- Revisada la asignación per cápita de 38 entidades territoriales, se evidenció que el promedio de recursos asignados en 2022 es de \$209.212. Si bien el universo de víctimas varía, Bogotá tiene una asignación de recursos por víctima de \$2 millones, Vichada de \$408 mil y Antioquia de \$225 mil. Conforme a lo anterior, se hace necesario que las entidades territoriales garanticen recursos suficientes para la atención a esta población y que las entidades nacionales apoyen en concurrencia, subsidiariedad y con estrategias diferenciadas.
- Se resalta el ejercicio de actualización de costos de la Ley 1448 de 2011 que realizó en 2021 el Gobierno nacional, y que arrojó un valor de \$ 265,8 billones. No obstante, la Comisión observó que este costeo, no tuvo en cuenta el universo total de la población pendiente de atención ni las garantías de acceso en medidas como vivienda, alimentación, retornos y reubicación, y generación de ingresos, entre otras.
- Se insiste en la necesidad de un incremento en los recursos asignados y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, así como, avanzar en un ejercicio minucioso de cuantificación de los universos faltantes de atención en cada medida. Dentro del cálculo de la Contraloría, se requieren \$74,4 billones para indemnización individual y colectiva, \$53 para vivienda, \$15 para generación de ingresos y \$13 para retornos y reubicaciones.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, diseñar estrategias y búsqueda de nuevas fuentes de financiación para cubrir en el menor tiempo posible con recursos, las medidas de reparación integral a la población víctima (indemnización, vivienda, reparación colectiva, generación de ingresos y retornos y reubicaciones, entre otras).
- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, ejecutar acciones de acompañamiento, monitoreo y seguimiento por parte de las entidades territoriales, de tal manera que se logre la ejecución del 100% de los recursos que se programan para la población víctima.
- A la Unidad para las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior, evaluar estrategias para fortalecer con mayores recursos a las entidades territoriales dada su asignación per cápita para la ejecución de la Ley 1448 de 2011.
- A las entidades nacionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aplicar criterios de austeridad y analizar la composición de sus costos institucionales con el fin de que la inversión de recursos para la Política Pública de Víctimas sea más eficiente y efectiva.
- Al Departamento Nacional de Planeación, implementar estrategias para fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la formulación de proyectos y apropiación de recursos del Sistema General de Regalías.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar el ejercicio de actualización de costos de la Política Pública de Víctimas conforme a lo establecido en el CONPES 4031 de 2021, incluyendo un análisis detallado de los universos de atención, con supuestos de crecimiento del Registro Único de Víctimas y rutas estandarizadas que propendan por la estabilización socioeconómica de esta población.
- A la Alcaldía de Barranquilla y a las gobernaciones, en particular las de Antioquia, Arauca, Bolívar, Putumayo, Vaupés, San Andrés y Providencia, y La Guajira, incrementar los recursos para la Política Pública de Víctimas e implementar acciones para mejorar la ejecución de los recursos programados.

PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

La Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 4800 incluyeron la necesidad de consolidar programas y estrategias dirigidas a prevenir la ocurrencia de violaciones masivas y sistemáticas de los DDHH e infracciones al DIH, como fundamento para la construcción de una paz estable que permita avanzar en la asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, persisten las siguientes dificultades: (i) la ocurrencia de nuevas victimizaciones⁵⁸, por lo cual el RUV permanece abierto; (ii) las condiciones estructurales de vulnerabilidad de poblaciones históricamente afectadas, y (iii) las debilidades institucionales del Estado para hacer presencia permanente, efectiva y sostenida con oferta social en regiones con gran número de víctimas.

Conforme a lo anterior, la CSMLV ha reiterado en sus informes, la importancia de prevenir violaciones a los derechos de la población víctima, y fortalecer los mecanismos de protección a los derechos a la vida, integridad, seguridad de las personas y los territorios que participan de los procesos.

A continuación, se presenta el panorama general de las condiciones de violencia y de violaciones a los DDHH en el marco del conflicto armado que registró la Defensoría a través del SAT durante 2021 y primer trimestre de 2022. El capítulo se complementa con el análisis de las principales medidas de protección y prevención adelantadas por parte de la institucionalidad, teniendo como referente los indicadores propuestos por el Gobierno nacional para su medición, establecidos en los CONPES 3726 de 2012 y 4031 de 2021.

Panorama nacional de violencia

La violencia y vulneraciones a los DDHH en el país durante los últimos años, muestra un deterioro persistente y progresivo. Esta situación es consecuencia del fortalecimiento de estructuras armadas ilegales de alcance nacional que aprovecharon las regiones abandonadas por las FARC-EP, desmovilizadas en el marco del Acuerdo de Paz, y que no fueron copadas por la institucionalidad, y, por otra parte, del surgimiento y expansión de nuevos actores regionales o locales que han buscado apropiarse de las economías ilícitas en varias zonas del país.

Se destacan las estructuras armadas surgidas con posterioridad al proceso de desmovilización de las AGC, el ELN, y las disidencias de las FARC-EP que mantuvieron influencia en amplios sectores geográficos de la Orinoquía, la Amazonía y costa pacífica,

⁵⁸ Persisten hechos victimizantes tales como homicidios, amenazas, desapariciones, desplazamientos masivos y confinamientos, reclutamientos de NNA, violencia sexual, entre otros, los cuales en los últimos años han mostrado un aumento en su frecuencia y en la cantidad de población afectada.

principalmente. Por otra parte,⁵⁹ se identifican estructuras armadas de carácter regional que han existido a la sombra de economías ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal, la explotación ilícita de recursos naturales, en especial maderas y minerales, la extorsión y el microtráfico, y la cooptación de poderes políticos y económicos locales, los cuales, de acuerdo a las dinámicas de la confrontación armada o como resultado de las operaciones de la Fuerza Pública, se transforman, cambian de denominación o se fusionan.

El aumento de los índices de violencia en los últimos años y la concentración de la misma en algunos departamentos, responde a las dinámicas de la confrontación armada y de la violencia ejercida por estas estructuras. La UARIV verificó y coordinó la atención de 882 emergencias de tipo masivo, correspondientes a 758 desplazamientos forzados, 121 confinamientos y tres actos terroristas. Entre 2012 y el primer trimestre de 2022, según la información reportada por la UARIV⁶⁰, se tuvo que:

Tabla 9. Acumulado anual de emergencias de tipo masivo por año.

Año	Emergencias de tipo masivo
2016	56
2017	70
2018	94
2019	87
2020	98
2021	157
2022 (31/03/2022)	32

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Los departamentos más afectados con estas emergencias durante el periodo, fueron: Chocó (218 eventos), Nariño (181 eventos), Antioquia (118 eventos) y Cauca (108 eventos). Estos departamentos concentraron el 71% de los eventos registrados y atendidos por la UARIV. Para 2020 y 2021, los principales departamentos afectados fueron: Nariño (72 eventos con 36.374 víctimas), Chocó (68 eventos con 70.489 víctimas), Antioquia (38 eventos con 19.175 víctimas) y Cauca (32 eventos con 9.382 víctimas).

⁵⁹ Entre estas estructuras se pueden mencionar: las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (los Pachenchas), Los Paisas, La Cordillera, Los Boyacos, Los Libertadores del Vichada, Bloque Meta (los Puntilleros), Comandos Bolivarianos de la Frontera, Conquistadores de Tumaco, Espartanos, y muchos otros grupos armados, los cuales, de acuerdo a las dinámicas de la confrontación armada o como resultado de las operaciones de la Fuerza Pública, se transforman, cambian de denominación o se fusionan.

⁶⁰ Tomado del Anexo 1 Base de eventos masivos 2012-2022, y procesamiento por la Defensoría del Pueblo. Oficio radicado No. 202272011084551 con fecha 02-05-2022

De acuerdo con Indepaz⁶¹, en 2020 se registraron 91 masacres en el territorio nacional, que resultaron en 381 personas asesinadas. Para 2021, la cifra subió a 96 masacres con 338 víctimas y para abril de 2022⁶² la cifra se ubicó en 36 masacres con 133 víctimas.

Al acumular los registros entre 2020 y el primer trimestre de 2022, los departamentos más afectados por la ocurrencia de estos eventos fueron: Antioquia (40 eventos), Cauca (34), Valle del Cauca (20), Nariño (18), Norte de Santander (14) y Putumayo (12).

Por otra parte, según la información procesada por la OACP, entre 2012 y 2022⁶³ se registraron 15.631 eventos con MAP/MUSE/AEI.⁶⁴ Tomando solamente los accidentes, es decir, aquellos casos en los cuales se registró un herido o muerto en el evento, en el mismo periodo se registraron 1.525 eventos que resultaron en 2.341 víctimas entre muertos y heridos. Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 10. Acumulado anual de accidentes por MAP/MUSE/AEI y víctimas registradas 2012 – 2022.

Año	Accidentes registrados	Víctimas
2012	380	590
2013	306	423
2014	212	293
2015	140	223
2016	57	90
2017	42	59
2018	118	179
2019	68	116
2020	100	174
2021	92	152
2022 (30/04/2022 ⁶⁵)	10	42
2012-2022	1.525	2.341

Elaboración propia. Fuente: OACP, abril 2022

Por su parte, el informe presentado por la CICR “Retos Humanitarios 2022 Colombia”⁶⁶, registró 57 víctimas para 2017, 244 para 2018, 353 para 2019, 392 para 2020 y 486 para

⁶¹ Indepaz. Tomado de <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/> el 16/05/2022.

⁶² 24/04/2022.

⁶³ Tomado del portal de datos abiertos <https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Eventos-Minas-Antipersonal-en-Colombia/sqp4-3e6k>, el 16/05/2022.

⁶⁴ Se incluyen entre los eventos: Accidentes por MAP, MUSE, Desminado Militar en Operaciones, Incautaciones y Sospecha de Campos Minados.

⁶⁵ Tomado del portal de datos abiertos el 30/04/2022.

⁶⁶ Tomado de <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih> el 16/05/2022.

2021. En total, entre 2017 y 2021, esta fuente registró 1.532 víctimas, que corresponden a un 125% más que las registradas en el mismo periodo por la OACP. Se evidenció un aumento anual progresivo y sostenido de este fenómeno en Colombia. Adicionalmente, el CICR señaló que “no hay certeza sobre el grado de contaminación que existe en Colombia por estos artefactos (...) y estos indicadores solo muestran una parte del complejo panorama”.⁶⁷

Resultado del seguimiento permanente a las dinámicas del conflicto armado que adelanta la Defensoría, así como el análisis de las amenazas y vulnerabilidad de la población frente al accionar de los grupos armados ilegales, se emitieron entre 2021 y abril de 2022, 39 Alertas Tempranas que cubren 21 departamentos: Amazonas (2); Antioquia (3); Arauca (2) Bolívar (1); Cauca (2); Cesar (3); Chocó (5); Córdoba (1); Magdalena (2); Nariño (1); Norte de Santander (2); Putumayo (3); Risaralda (1); Santander (1); Sucre (1); Valle del Cauca (8); Vichada (1); Boyacá (1); Casanare (1); Cundinamarca (2) y Tolima (1). En complemento, se emitieron 38⁶⁸ informes de seguimiento que dan cuenta de la persistencia y agudización del riesgo de violaciones a los DDHH.

En los escenarios de riesgo advertidos, tanto en las Alertas Tempranas como en los informes de seguimiento, se advierte la profundización de la disputa entre grupos armados ilegales como las disidencias de las FARC-EP, en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño y sur del Chocó, proceso que coincidió con la expansión del ELN, las AGC y el EPL. En paralelo, se identificó la persistencia, y en algunos casos el fortalecimiento, de grupos de delincuencia organizada de alcance regional o local, que tomaron el control de determinadas subregiones y sus circuitos económicos ilícitos.

Tabla 11. Actores armados presentes en Valle del Cauca, Cauca, Nariño y sur del Chocó

Actor	Frente	Ubicación
FARC-EP	Comando Coordinador de Occidente de la línea Gentiliana	Cauca, Nariño y Valle del Cauca
	Comando Conjunto Occidental-Segunda Marquetalia, Línea de Iván Márquez	Cauca y Nariño
	Frente Oliver Sinisterra	Nariño
ELN	S.I	Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Litoral del San Juan (Chocó).
AGC	S.I	Nariño, Buenaventura (Valle del Cauca), y Litoral del San Juan (Chocó)
Otros	Los Contadores y Los de la Inmaculada	Tumaco (Nariño)
	Asoagrin de la Cruz y Los Flacos	Tuluá (Valle del Cauca)

⁶⁷ Tomado de <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih> el 16/05/2022.

⁶⁸ Estos informes de seguimiento pueden hacer referencia Alertas Tempranas emitidas antes del año 2021.

Actor	Frente	Ubicación
	La Banda Local – Shotas y Espartanos	Buenaventura (Valle del Cauca)
	58 pandillas	Cali (Valle del Cauca).

Elaboración propia. Fuente: OACP, marzo 2022

Las dinámicas implementadas por los mencionados grupos armados ilegales se encaminan a acciones de expansión, consolidación y control, no solo económico sino también social. Estos territorios fueron gravemente afectados en 2021, ya que, por su ubicación geoestratégica, han sido de gran interés para los grupos mencionados, quienes son los causantes de la mayoría de las conductas vulneratorias que atentan contra los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la población civil, particularmente étnica.

A su vez, en los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba, las dinámicas del conflicto armado se definen a partir de la ubicación geoestratégica, los intereses económicos del narcotráfico debido al acceso a los océanos Pacífico y Atlántico, y a la frontera directa con Panamá, a través del tapón del Darién.

Según la Defensoría, se han consolidado cuatro escenarios de riesgo, caracterizados por: (i) dominio o coexistencia de grupos armados ilegales, principalmente en las subregiones Urabá y Oriente de Antioquia, y Costanera, Sabanas, y Sinú de Córdoba; (ii) alta probabilidad de confrontación entre actores armados ilegales, quienes perdieron el control territorial tras la expansión y dominio de las AGC; (iii) expansión territorial con alta probabilidad de confrontación de grupos armados ilegales en las subregiones Suroeste, Occidente y Nordeste de Antioquia, y Costa Pacífica Norte, San Juan, Bajo Atrato y Baudó de Chocó; y (iv) confrontación abierta entre grupos armados ilegales y Fuerza Pública, en las subregiones Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste y Occidente de Antioquia, Alto Sinú y San Jorge de Córdoba, y Alto, Bajo y Medio Atrato de Chocó.

Adicionalmente, se identificó la incidencia de grupos armados de crimen organizado transnacional en zonas rurales y urbanas. Debido a los intereses sobre el control de la producción y distribución de droga, carteles como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, han financiado grupos armados ilegales en los tres departamentos. En consecuencia, las disputas entre ambos carteles han incidido en las confrontaciones.

En cuanto a la región conformada por los departamentos de Santander y Norte de Santander, en las subregiones de Catatumbo, Magdalena Medio y sur de Bolívar se registró el accionar de diferentes grupos armados ilegales,⁶⁹ algunos con presencia histórica en los municipios. El interés de estos grupos en la región se centra en el control de la cadena productiva del

⁶⁹ ELN, EPL, disidencias de las FARC-EP (Frente 28, 33, 37, 41,45 y 10), AGC y grupos armados de crimen organizado (Tren de Aragua, Autodefensas Colombo-Venezolanas, Banda La Línea con carácter internacional, entre otras).

narcotráfico, cultivos de uso ilícito, minería ilegal, así como en la rentabilidad derivada de otras economías ilegales que se desarrollan en estas subregiones.

En la región Caribe, el escenario de riesgo está determinado por el control social y territorial de grupos armados ilegales que tienen como propósito principal el desarrollo de economías ilegales como: (i) tráfico de drogas ilícitas y armas; (ii) microtráfico; (iii) extorsión; (iv) paga diarios o gota a gota; (v) robo o hurto de ganado; (vi) contrabando de gasolina, minerales y madera; y (vii) prostitución forzada, turismo sexual y trata de personas. Estas dinámicas se ven favorecidas por la ubicación de la región en la frontera marítima con el Caribe y terrestre con Venezuela que, a su vez, la sitúa como amplia receptora de población migrante.

Los grupos armados ilegales con mayor presencia en esa región son las AGC y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada -ACSN- (también conocidas como Los Pachencas), ambos grupos surgieron de la desmovilización de las AUC en 2006.

En Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, existen grupos de criminalidad organizada regional y local, así como estructuras criminales transnacionales de origen venezolano, que se disputan el control de las economías ilegales. Adicionalmente, hay presencia de grupos de crimen organizado, delincuencia común y al servicio de intereses privados, que, bajo diferentes dinámicas de subcontratación y tercerización, se ponen al servicio de estructuras con alcance regional. Por otra parte, hay presencia reducida de estructuras del ELN y disidencias de las FARC-EP en la Serranía del Perijá.⁷⁰

La región compuesta por los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Risaralda, Quindío y Caldas, y que incluye a Bogotá, es clave para los grupos armados ilegales por su diferenciada estructura económica, sociopolítica y urbana. Los principales intereses de los actores armados que hacen presencia permanente o esporádica, se fundamentan en las ventajas que ofrece para el tráfico ilegal de bienes y personas, distribución de drogas, apropiación de rentas legales e ilegales, y el blanqueo de capitales ilícitos. Adicionalmente, Bogotá resulta atractiva por la posibilidad de realizar acciones armadas que generan impacto mediático nacional, principalmente a través de actos de terrorismo.

Entre los grupos armados ilegales presentes en la región, se identifican estructuras de grupos post desmovilización de las AUC como las AGC, disidencias de las FARC-EP, estructuras del ELN, y grupos armados de crimen organizado como Los Paisas, La Cordillera, Los Boyacos, entre otros.

Otra región analizada es la compuesta por los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, zona que continúa como uno de los epicentros del conflicto armado interno. En estos departamentos operan estructuras armadas del ELN, las disidencias de las FARC-EP, y grupos armados post desmovilización de las AUC como las AGC, todos con un amplio poder militar, económicas y políticas en la región.

⁷⁰ Esta subregión abarca los departamentos del Cesar y La Guajira.

Como evidencia del elevado nivel de confrontación armada y de afectación a la población civil en la región durante 2021,⁷¹ se señala que cerca de 200 personas fueron asesinadas en el marco del conflicto armado (187 en Arauca y uno en Boyacá), siendo responsable principalmente el ELN y las disidencias de las FARC-EP.

Los municipios de Saravena, Tame, Arauca y Arauquita (Arauca); Paz de Ariporo y Hato Corozal (Casanare); y Cubará y Chita (Boyacá), registraron la tasa más elevada de acciones contra la vida e integridad física, la mayoría de estos ataques en zonas rurales. Entre los casos emblemáticos, se encuentran los asesinatos de: (i) seis líderes sociales y comunales, cuatro en Arauca, uno en Casanare y uno en Boyacá; y (ii) dos personas en proceso de reincorporación en Arauca.

La tasa de secuestros y extorsiones se incrementó en 2021. Se plagieron 31 personas en Arauca y siete en Casanare. Sin embargo, la CSMLV advierte la existencia de un subregistro, pues son muchos los casos en los que las víctimas se niegan a poner en conocimiento de las autoridades por temor a represalias por parte de las estructuras ilegales, y se ven obligados de manera clandestina a establecer acuerdos con estos grupos.

Durante 2021 se incrementaron los ataques a la Fuerza Pública, en los que se vio afectada considerablemente la población civil. Las zonas donde se registró mayor índice de ataques fueron los ejes viales, tales como: (i) la Ruta Libertadores (Arauca – Tame - Sácama y Socha); (ii) la ruta de la Soberanía (Arauca - Saravena - Santanderes); y (iii) la vía Marginal del Llano (Saravena – Fortul – Tame - Paz de Ariporo y Yopal). Las estaciones de la PON son atacadas en Fortul, Tame, Sácama. También se presentaron más de 30 atentados con armas de fuego y AEI, y la incautación de los mismos.

En la región que comprende los territorios de Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada, la dinámica del conflicto armado durante 2021 presentó un aumento de su intensidad, especialmente en Meta, Guaviare y Vichada. En Guainía y Vaupés, a pesar de los bajos índices de violencia, también se presentaron acciones perpetradas por grupos armados ilegales, que son objeto de seguimiento por parte de la Defensoría.

En estos departamentos, el mayor dinamismo armado lo impusieron: (i) las disidencias de las FARC-EP, con presencia en toda la región; (ii) el ELN, en la franja fronteriza de Vichada y Guainía, y los Estados Apure y Amazonas de Venezuela; y (iii) los grupos post desmovilización de las AUC⁷², en los municipios de la cuenca del río Ariari (norte y oriente del Meta), y el corredor fluvial del río Meta, entre Casanare y Vichada hacia la frontera con Venezuela.

En la región conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila y Putumayo, los riesgos para la población civil se expresaron a partir de tres dinámicas: (i) la disputa

⁷¹ Monitoreo en terreno de la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas.

⁷² Libertadores del Vichada, Bloque Meta (Los Puntilleros) y AGC.

armada entre las disidencias del Frente Primero de las FARC-EP, Carolina Ramírez y los autodenominados Comandos Bolivarianos de la Frontera, en los municipios del bajo y medio Putumayo, sur de Caquetá y parte del Amazonas; (ii) la consolidación e influencia de las disidencias de las FARC-EP en la Subregión del Caguán (Caquetá), y los límites con La Macarena (Meta); y (iii) la reconfiguración, a partir de la declaratoria de la Segunda Marquetalia, de la disidencia Columna Móvil Teófilo Forero, Columna Oscar Mondragón y Estructura 62, en la cordillera oriental del Huila.

Dada la ubicación de estos departamentos, las estructuras se apropian de las rentas provenientes de los cultivos de uso ilícito y de las rutas de tráfico en las fronteras con Perú, Ecuador y Brasil, así como su distribución al centro del país a través del Huila. Se identificaron⁷³ prácticas ilegales de minería aurífera, extorsión a las empresas vinculadas con la explotación de hidrocarburos, deforestación y especulación sobre los precios de la tierra, que afectan a las poblaciones asentadas en áreas ambientalmente protegidas y aquellas que guardan una relación inherente al territorio, como los grupos étnicos.

Las acciones bélicas de los grupos armados ilegales para el control social y territorial, se evidencian en una constante y sistemática violación a los DDHH e infracciones al DIH, las cuales se traducen en homicidios selectivos, secuestros y retenciones (en su mayoría con fines extorsivos), reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNA; desplazamientos forzados, confinamientos, desapariciones forzadas, instalación de armas no convencionales (MAP y AEI), violencia sexual, atentados, hostigamientos, combates con interposición de la población civil y amenazas. Los grupos poblacionales más afectados son mujeres, NNA, campesinos, líderes y lideresas sociales, comunales y defensores y defensoras de DDHH, personas con OSIGD, migrantes, grupos étnicos, población reincorporada, gremios económicos, periodistas, funcionarios públicos y líderes políticos.

Personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, y sus organizaciones y colectivos

La Defensoría identificó la intensificación de la violencia contra personas defensoras de los DDHH y líderes sociales desde 2016. En 2021, esta situación de riesgo persistió, y se reflejó en homicidios y amenazas contra estos activistas.⁷⁴

Esta entidad emitió tres documentos de advertencia de alcance nacional, sobre los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras de los DDHH y sus organizaciones: el Informe

⁷³ Monitoreo en terreno de la Defensoría a través del SAT.

⁷⁴ Se analiza la acción institucional respecto a la garantía de los derechos fundamentales de personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, bajo los conceptos establecidos por la ONU y OEA, asumidos por la Defensoría, mediante la Resolución 074 de 2020.

de Riesgo⁷⁵ No. 010-17, la Alerta Temprana 026-18 y el Informe de Seguimiento a dicha Alerta Temprana en 2019. Estos informes se complementaron en 2021 con 25 Alertas Tempranas de alcance territorial, en las cuales se advirtieron las situaciones que afectan a los líderes sociales y personas defensoras de DDHH.

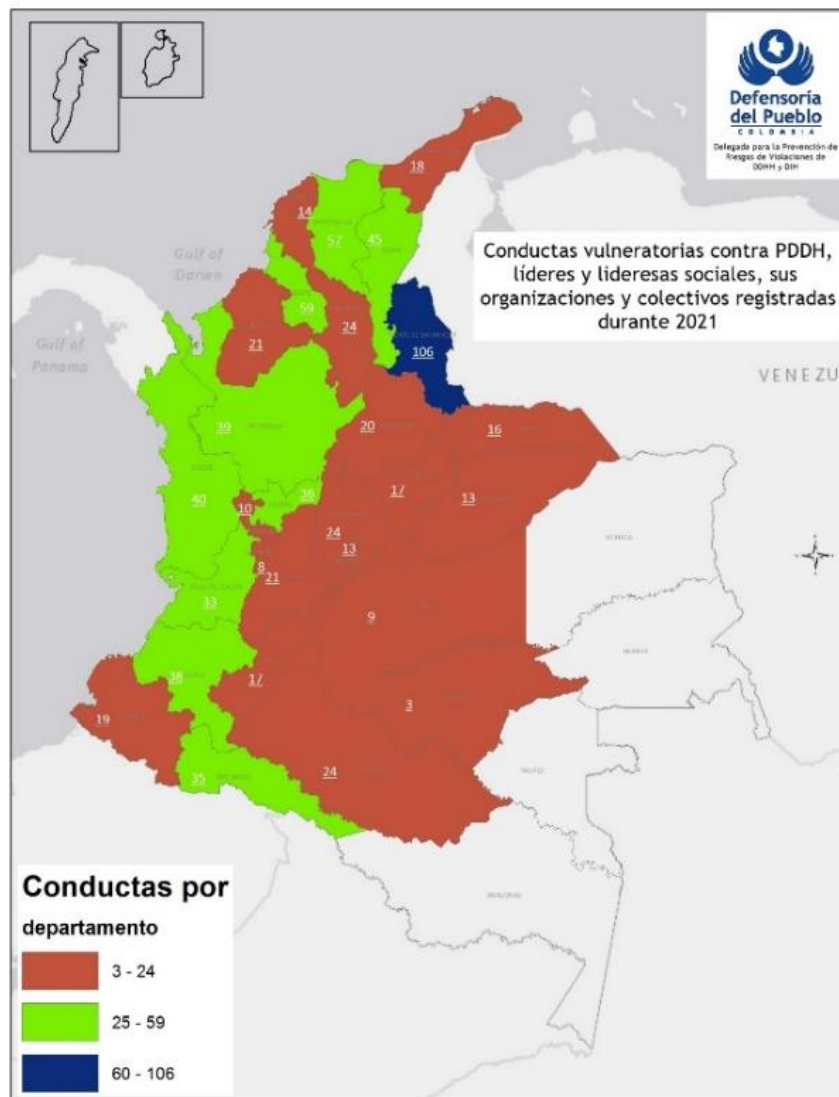
Se puede concluir que el riesgo sobre las personas defensoras de DDHH y líderes sociales en Colombia persiste, y se manifiesta en escenarios de confrontación armada, y alta y media conflictividad social, con seis rasgos estructurantes que los conectan: (i) disputa entre grupos armados por control de zonas previamente controladas por las FARC-EP; (ii) intereses en economías lícitas e ilícitas por parte de actores armados en territorios complejos; (iii) dificultades en la implementación del Acuerdo de Paz; (iv) retos en la implementación de la política pública para la protección y prevención; (v) riesgos en procesos electorales; y (vi) el impacto de la emergencia ocasionada por el COVID -19.

A pesar de las advertencias emitidas por la Defensoría,⁷⁶ en el periodo 2016-2021, se registraron conductas vulneratorias contra personas defensoras de DDHH y líderes sociales, muchas de ellas activistas o participantes de procesos y organizaciones de reivindicación de derechos de víctimas del conflicto armado. En 2021, se registraron 779 conductas en 263 municipios de 28 departamentos, como se detalla en el siguiente mapa:

⁷⁵ Un informe de riesgo “Es un documento de análisis del riesgo que surge como resultado del ejercicio continuo de monitoreo e investigación (...) Plantea cuáles son los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, así como los impactos sociales, económicos e institucionales, para el grupo o población, derivados de la problemática analizada. Formula una prospectiva o escenario donde se describen las posibles violaciones a los DDHH-DIH y concluye con una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales que aporten a la formulación de lineamientos y estrategias de acción preventiva”; según el Diccionario abreviado de conceptos de la Defensoría del Pueblo (2019). Para mayor información, consultar <https://www.defensoria.gov.co/attachment/2005/SITUACIÓN DDHH DIH EN COLOMBIA 05-06-2019.pdf>

⁷⁶ De carácter nacional (IR 010-17, AT 026-18 e Informe de Seguimiento a la AT 026-18) y regional o local (205 alertas entre 2016 y 2021).

Mapa 1. Acumulado de conductas vulneratorias registradas por departamento.



Elaboración propia: Defensoría, marzo 2022

Los departamentos con mayores niveles de conductas vulneratorias registradas fueron: Norte de Santander, Sucre, Magdalena, Cesar, Chocó, Antioquia, Cauca, Caldas, Putumayo y Valle del Cauca.

Tabla 12. Conductas vulneratorias registradas

Tipo de conducta	Número
Amenaza	540
Homicidio	145
Atentado	31
Desplazamiento forzado	16

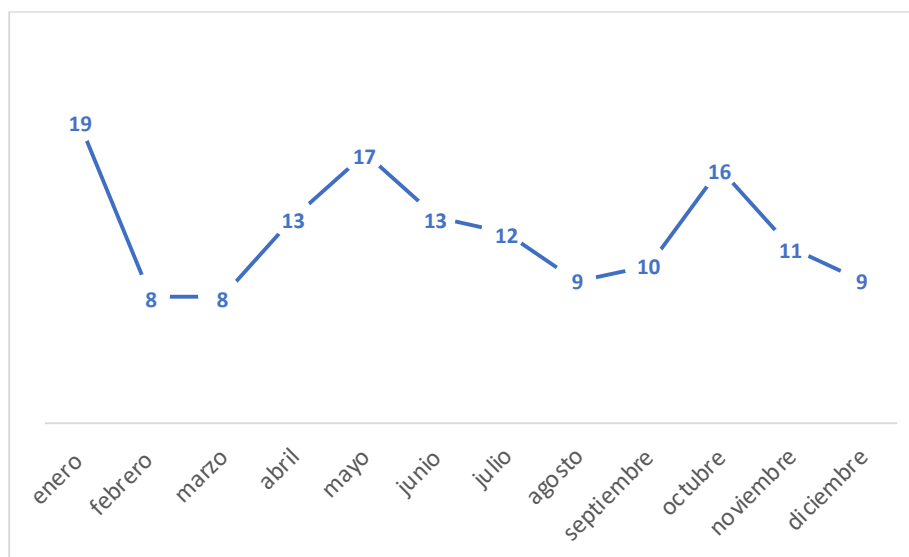
Tipo de conducta	Número
Otras	15
Extorsión	7
Desaparición	6
Estigmatización	5
Secuestro	4
Imposición de normas y conductas y/o pautas de comportamiento	3
Contaminación por MAP-MUSE-AEI	2
Retención arbitraria	2
Robo de información	2
Regulación a la movilidad	1

Elaboración propia: Defensoría, marzo 2022

Dentro de las conductas vulneratorias, se presentaron 741 casos individuales y 38 de naturaleza colectiva, es de aclarar que una persona puede ser objeto de varias conductas al tiempo. En cuanto a la ocurrencia de estas conductas por sexo, se identificó que 517 casos correspondieron a hombres y 224 a mujeres.

Entre 2016 y 2021, se presentaron 898 homicidios de personas defensoras de DDHH, 133 en 2016, 126 en 2017, 178 en 2018, 134 en 2019, 182 en 2020 y 145 en 2021.

Gráfica 4. Evolución mensual de homicidios registrados en 2021



Elaboración propia: Defensoría, marzo 2022

Se evidenció una disminución de conductas vulneratorias. Sin embargo, la Defensoría identificó, luego de un proceso de revisión y análisis, así como de diálogo comunitario en diversos territorios, que existe un subregistro⁷⁷ de conductas vulneratorias contra los derechos de la población civil en gran parte del territorio nacional, particularmente contra personas defensoras de DDHH y líderes y lideresas sociales. Estas dificultades de registro se profundizaron durante la emergencia ocasionada por el COVID-19.

Los sectores más afectados en 2021 fueron personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, grupos étnicos, campesinos, víctimas del conflicto, miembros de JAC, y funcionarios públicos y de ONG.

Tabla 13. Conductas vulneratorias por sector o actividad principal

Sector	Número
Comunitario	108
Indígena	102
Comunal	99
Funcionarios públicos	93
Activistas de DDHH	76
Víctimas	70
Campesino o agrario	65
NARP	32
Mujeres	27
Ambiental	19
Sindical	19
Estudiantil o académico	17
Gestores y/o constructores de paz	15
OSIGD	15
Juvenil o de infancia	12
Cultural o deportivo	10

Elaboración propia: Defensoría, marzo 2022

⁷⁷ Conclusión de 17 análisis subregionales del riesgo realizados en el segundo semestre de 2021, con más de 450 líderes y lideresas sociales y la participación de OACNUDH y la MAPP – OEA, en Cartagena (Bolívar), Montería (Córdoba), Tumaco y Pasto (Nariño), Cali (Valle del Cauca), Ocaña (Norte de Santander), Valledupar (Cesar), Quibdó (Chocó), Pereira (Risaralda), Barrancabermeja (Santander), Popayán (Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), Apartadó y Medellín (Antioquia), Santa Marta (Magdalena), Arauca (Arauca), en el marco de la implementación de la Estrategia Institucional de Acción Integral para la Garantía de los Derechos de Personas Defensoras de DDHH, Líderes y Lideresas Sociales sus Organizaciones y Colectivos en Colombia – Estamos Contigo.

Análisis cuantitativo

- Indicador. “Porcentaje de Víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario extremo o inminente con medidas de protección implementadas”.

Este indicador del CONPES 3726 de 2012, tiene por fórmula de cálculo “Número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tiene medida de protección / número de víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) x 100”.

De acuerdo con la información aportada por la UNP, la relación acumulada de casos estudiados y registrados en la base de datos del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM, es la que se presenta a continuación:

Tabla 14. Víctimas de desplazamiento con evaluación de riesgo y porcentaje con medidas de protección implementadas.

Año	Todas las poblaciones	Personas víctimas de desplazamiento que han sido objeto de evaluación de riesgo				% víctimas evaluadas y con medidas de protección implementadas
		Extremo	Extraordinario	Subtotal en riesgo	Ordinario	
2017	8.261	12	787	799	605	57
2018	10.580	25	1.253	1.278	490	72
2019	8.097	15	939	954	401	70
2020	8.565	7	747	754	407	65
2021	9.745	2	669	671	611	52
2022 (31/03/2022)	2.432	1	196	197	165	54
2017-2022	47.680	62	4.591	4.653	7.332	63

Elaboración propia. Fuente: UNP, marzo 2022

A partir de la información presentada por la UNP, se evidenció el alto número de víctimas de desplazamiento, para quienes la evaluación del riesgo arrojó nivel extremo o extraordinario, y para quienes se ha definido la adopción de medidas de protección. El 10% de las personas con evaluaciones de riesgo, son víctimas de este hecho.

Frente a los tiempos que le toma a la UNP evaluar el riesgo individual, se evidenció que en 2019 el promedio de días hábiles para dar respuesta a una solicitud de evaluación fue de 140 días; en 2020 fue de 157 días; en 2021 fue de 82 y en el primer trimestre de 2022, 77. Se destaca la promulgación del Decreto 1139 de 2021 que ordenó cambios en el programa de protección, buscando mayor celeridad en los procesos de evaluación y otorgamiento de medidas.

En complemento, la Defensoría advirtió que la eliminación del grupo de Valoración Preliminar de la UNP y la creación del espacio único CERREM, limita la presentación de información contextual en los análisis individuales de riesgo.

Llama la atención de la CSMLV que, según los datos proporcionados por la UNP, las personas con esquemas de protección, entre estos, líderes sociales y comunitarios, personas en proceso de reincorporación, autoridades étnicas, defensores y defensoras de DDHH y representantes de organizaciones sociales, sufrieron 59 ataques entre 2016 y el primer trimestre de 2022, lo que dejó como resultado 31 víctimas mortales y 17 heridos. Lo anterior, ratifica el nivel de riesgo al que se enfrentan estas personas, a pesar de contar con esquemas asignados por la UNP.

- Indicador: *“Porcentaje de Mujeres víctimas de conflicto armado, con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas”*

Este indicador del CONPES 3726 de 2012, tiene por fórmula de cálculo “Número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario que tienen medidas de protección / número de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario) x 100”.

Tabla 15. Acumulado de mujeres con evaluación de riesgo extremo o extraordinario con adopción de medidas

Año	Mujeres Víctimas				
	Extraordinario / Extremo	Con medidas	Sin medidas	Jurídicas	%
2017	329	337	321	40	98
2018	518	521	248	45	99
2019	425	431	220	57	99
2020	256	260	168	37	98
2021	256	258	298	58	99
2022 (31/03/2022)	76	78	73	14	97
2017 - 2022	1860	1885	1328	251	99

Elaboración propia. Fuente: CERREM y UNP, marzo 2022

De acuerdo con la UNP, entre 2017 y el primer trimestre de 2022, se llevaron a cabo 54 CERREM Mujeres en los cuales se analizaron denuncias de amenazas y riesgo para 1.833 mujeres, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 16. Acumulado anual de CERREM Mujeres realizados y número de medidas solicitadas.

Año	Nº de CERREM realizados	Medidas de protección solicitadas por lideresas y defensoras
2017	5	120
2018	5	140
2019	7	178
2020	10	346
2021	18	792
2022	9	257
(31/02/2022)		
2017-2022	54	1.833

Elaboración propia. Fuente: CERREM y UNP, marzo 2022

Si bien se destaca el aumento progresivo del número de CERREM realizados, incrementó en un 129% el número de personas que solicitaron medidas de protección de 2020 (346) a 2021 (792).

- Indicador: “Acumulado de accidentes e incidentes por contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados”.

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo la sumatoria de accidentes e incidentes por MAP/MUSE/AEI. Estos eventos tienen consecuencias humanitarias que dificultan a la población y comunidades el desarrollo de labores cotidianas, como la recolección de cosechas, actividades de caza y pesca, y el tránsito por los territorios, sumado a los riesgos a la vida e integridad de las personas.

La OACP indicó que entre 2012 y 2022⁷⁸ se registraron 15.631 eventos con MAP/MUSE/AEI,⁷⁹ de los cuales 1.525 fueron accidentes, es decir casos en los que se registró un herido o un muerto, que produjeron 2.341 víctimas de la Fuerza Pública y civiles.

Por su parte, la CICR reportó un mayor número de víctimas. La diferencia de datos entre las entidades se presenta a continuación:

⁷⁸ Tomado del portal de datos abiertos <https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Eventos-Minas-Antipersonal-en-Colombia/sqp4-3e6k>, el 16/05/2022. Fecha de emisión de los datos 28/02/2022.

⁷⁹ Se incluyen entre los eventos: Accidentes por MAP, Accidentes por MUSE, Desminado Militar en Operaciones, Incautaciones y Sospecha de Campos Minados.

Tabla 17. Comparativo del acumulado anual de víctimas de MAP/MUSE/AEI reportado por OACP y CICR.

Año	Víctimas OACP	Víctimas CICR
2017	59	57
2018	179	244
2019	116	353
2020	174	392
2021	152	486
2022 (31/03/2022)	42	N.R

Elaboración propia. Fuente: OACP, CICR⁸⁰, marzo 2022.

Los municipios donde más se presentaron accidentes entre 2012 y 2022 fueron: Tumaco (Nariño) con 142, Tarazá (Antioquia) con 32, Hacarí (Norte de Santander) con 31 y El Retorno (Guaviare) con 30.

En cuanto a la información reportada por el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PLAICMA), entre 2017 y abril de 2022, se adelantaron 33.325 acciones de Educación en el Riesgo de Minas (ERM), entre las que se cuentan acciones de difusión de información pública en ámbitos educativos, en emergencias, en desminado humanitario y en respuesta rápida frente a eventos o accidentes registrados. Algunos de los departamentos con mayor incidencia del programa fueron Nariño, Antioquia, Caquetá, Chocó, Norte de Santander y Putumayo.

A pesar de los esfuerzos por avanzar en la socialización de contenidos relacionados con la ERM, según la información recopilada por la Defensoría⁸¹, persisten las quejas de las comunidades frente a la focalización de las zonas y poblaciones a quienes se dirigen estos programas. Se reitera la necesidad de enfocar estas acciones en las comunidades rurales afectadas directamente o que se encuentran en mayor riesgo.

- Variable cuantitativa: “EETT asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de DDHH”.

El Mininterior reportó que en 2018 realizó 70 asistencias en 21 departamentos; en 2019, 40 asistencias para la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) y 15 para la actualización en 17 departamentos; en 2020, 50 asistencias para formulación en 22 departamentos; y en 2021, 75 asistencias en 18 departamentos. Se destaca el aumento

⁸⁰ Tomado de <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih> el 16/05/2022.

⁸¹ Información recopilada en el ejercicio de monitoreo permanente en territorio que adelanta el SAT de la Defensoría.

en el número de asistencias técnicas, a pesar de las dificultades derivadas de la emergencia ocasionada por el COVID-19.

En el primer trimestre de 2022, el Mininterior reportó asistencias técnicas presenciales y virtuales en Antioquia, Atlántico, Cauca, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Bogotá. Adicionalmente, en atención a los lineamientos definidos en el Plan de Acción Oportuna (PAO), el Mininterior realizó 12 asistencias técnicas para la implementación de la garantía integral a la labor de defensa de DDHH en Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

La UARIV informó la realización, en 2021, de 1.923 acciones de asistencia técnica en la formulación de Planes de Contingencia dirigidas a 1.303 EETT. Asimismo, informó que estas acciones se documentaron mediante actas de los CTJT, y resultaron en la actualización de los Planes de Contingencia en 20 departamentos y 897 municipios durante esta vigencia.

Para 2022, la entidad estableció brindar asistencia técnica a los 32 departamentos y priorizó 341 EETT, entre ellas las ciudades capitales, los municipios con crisis humanitarias recurrentes y aquellos que han sido identificados en riesgo a través de las Alertas Tempranas. En esta línea, informó que, a marzo de 2022, llevó a cabo 559 asistencias técnicas a 400 EETT, con el objeto de fortalecer las capacidades de respuesta frente a emergencias humanitarias.

Análisis cualitativo

Avances

Se resalta que, en 2021, el Mininterior adelantó 75 asistencias técnicas en 18 departamentos para la formulación y actualización de los instrumentos de prevención. Adicionalmente, la UARIV informó la realización de 1.923 asistencias en la formulación de Planes de Contingencia dirigidas a 1.303 EETT, las cuales resultaron en la actualización de los planes en 20 departamentos y 897 municipios, y fueron documentados en los CTJT. Por su parte, en el primer trimestre de 2022, el Mininterior realizó asistencias en 17 departamentos y en Bogotá, y 12 asistencias más sobre garantías integrales para la defensa de DDHH; y la UARIV, adelantó 559 asistencias a 400 EETT, con el objeto de fortalecer las capacidades de respuesta frente a emergencias humanitarias.

Se destaca el aumento del 129% en el número de CERREM realizados por parte de la UNP, pasando de 346 en 2020 a 792 en 2021; así como la reducción del 51% en los tiempos que le toma a la entidad evaluar el riesgo individual, que pasó de 157 días en 2020 a 77 en el primer trimestre de 2022.

Dificultades

Ante el aumento de las violaciones a los DDHH de la población civil, la persistencia del conflicto armado en amplias zonas de la geografía nacional, y la concentración de las afectaciones en Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander y Arauca, se evidencia la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los instrumentos de prevención, con partidas presupuestales definidas y asignaciones concretas a los programas y acciones contempladas, de manera que se puedan atender las emergencias humanitarias en los territorios. Adicionalmente, persiste la falta de: (i) coordinación entre los niveles nacional y territorial, y entre autoridades civiles y Fuerza Pública, para atender los escenarios de riesgo; y (ii) un instrumento de seguimiento y evaluación de los Planes Integrales de Prevención y los Planes de Contingencia elaborados.

Se tiene que, a partir de la información reportada por la UNP, el 10% de las personas con evaluaciones de riesgo extremo o extraordinario, para quienes se han establecido medidas de protección, son víctimas de desplazamiento forzado. Llama la atención que las personas con esquemas de protección sufrieron 59 ataques entre 2016 y el primer trimestre de 2022, lo que dejó como resultado 31 víctimas mortales y 17 heridos. Adicionalmente, la CSMLV advierte que la eliminación del grupo de Valoración Preliminar de la UNP limita la presentación de información contextual en los análisis individuales de riesgo, y reduce la incidencia del Ministerio Público.

Frente a la ERM, persisten quejas de las comunidades frente a la focalización de las zonas y poblaciones a quienes se dirigen estos programas, por lo que es necesario adelantar dichas acciones con las comunidades rurales afectadas o que se encuentran en mayor riesgo de MAP/MUSE/AEI.

Conclusiones

- La persistencia y agudización del conflicto armado interno, así como el surgimiento de nuevos escenarios de confrontación entre grupos armados ilegales y/o de crimen organizado, en amplias regiones del país, y en especial en Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander y Arauca, se ha reflejado en elevados niveles de homicidios, masacres, minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, desplazamientos, confinamientos (especialmente de grupos étnicos), amenazas, ataques y atentados en contra de líderes y defensores de Derechos Humanos, para un total en 2021 de 779 conductas vulneratorias, en 263 municipios de 28 departamentos. Además, el 10% de las personas con riesgo extremo o extraordinario son víctimas de desplazamiento.
- La Defensoría emitió el Informe de Riesgo No. 010-17, la Alerta Temprana 026-18 y el Informe de Seguimiento a dicha Alerta Temprana en 2019, documentos con alcance nacional, sobre los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras

de los Derechos Humanos y sus organizaciones. Asimismo, en 2021, emitió 25 Alertas Tempranas de alcance territorial, que visibilizan los contextos de amenaza y riesgo de vulneración a los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, se evidenció el bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones de las Alertas Tempranas por parte de las entidades de los niveles nacional y territorial.

- Se destaca el aumento del 129% en el número de CERREM realizados por parte de la Unidad Nacional de Protección, pasando de 346 en 2020 a 792 en 2021; así como la reducción del 51% en los tiempos de evaluación del riesgo individual, que pasó de 157 días en 2020 a 77 en marzo de 2022. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) planes de protección alternos que no se implementan de manera oportuna cuando los protegidos deben desplazarse; (ii) desmonte inmediato de los esquemas de protección sin tener en cuenta las condiciones de riesgo; (iii) persistencia de la situación de riesgo al que se enfrentan los líderes, a pesar de contar con esquemas de protección; y (iv) reducción de la incidencia del Ministerio Público con la eliminación del grupo de Valoración Preliminar.
- Se reconocen los avances en el procesamiento de información relacionado con acciones institucionales de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, se identificaron dificultades en el registro de eventos, por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, relacionados con minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.
- Entre 2017 y abril de 2022, se adelantaron 33.325 acciones de Educación en el Riesgo de Minas, sin embargo, persisten quejas de las comunidades frente a la focalización de las zonas y las poblaciones a quienes se dirigen estos programas, pues es necesario implementarlos con las comunidades rurales afectadas o que se encuentran en mayor riesgo de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.
- Se resalta que, en 2021, el Ministerio del Interior adelantó 75 asistencias técnicas en 18 departamentos sobre los instrumentos de prevención, y en el primer trimestre de 2022, 29. Por su parte, en 2021, la Unidad para las Víctimas realizó 1.923 asistencias dirigidas a 1.303 entidades territoriales, que resultaron en la actualización de los Planes de Contingencia en 20 departamentos y 897 municipios; y en el primer trimestre de 2022, 559 asistencias a 400 entidades territoriales para fortalecer su capacidad de respuesta frente a emergencias humanitarias.
- Se evidenciaron dificultades para la formulación e implementación de planes de protección colectiva, que se traducen en la persistencia de las vulneraciones a los derechos de grupos sociales, comunidades campesinas y étnicas en varios

departamentos del país, especialmente donde se concentra la actuación de grupos armados ilegales.

- Persisten dificultades en la implementación de los Planes Integrales de Prevención y los Planes de Contingencia, debido a la falta de: (i) presupuesto para los programas y acciones contempladas para la atención de emergencias humanitarias; (ii) coordinación nación - territorio, y entre autoridades civiles y Fuerza Pública; y (iii) un instrumento de seguimiento y evaluación de estos planes.

Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, avanzar en la definición de una estrategia de contención al fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales en el territorio nacional.
- Al Ministerio del Interior, establecer acciones concretas de respuesta a las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría a través de los mecanismos considerados en el Decreto 2124 de 2017, desde una perspectiva humanitaria y de prevención de las violaciones a los Derechos Humanos, concentrando sus actuaciones en los departamentos y regiones que históricamente han sido afectados por el conflicto armado interno.
- Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional, capacitar a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los deberes de protección humanitaria que les asiste en cada una de las operaciones contra grupos armados ilegales.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer el registro de eventos relacionados con accidentes por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, y desarrollar acciones en el marco de Educación en el Riesgo por Minas, en territorios con víctimas y comunidades afectadas, con especial énfasis en las zonas rurales y rurales dispersas.
- Al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y a la Unidad para las Víctimas, avanzar en la formulación de planes de protección colectiva. Asimismo, articularse con el Ministerio de Defensa, las entidades territoriales y las comunidades correspondientes, para la implementación de dichos planes.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior, elaborar un protocolo de intervención integral con enfoque étnico, de género y diferencial, para atender de manera prioritaria las situaciones de crisis humanitarias en zonas y regiones con alta afectación a la población civil como consecuencia del conflicto armado.



- A las gobernaciones, asignar mayor presupuesto para la implementación de los Planes Integrales de Prevención y los Planes de Contingencia.
- Al Ministerio del Interior, diseñar e implementar un instrumento de seguimiento y evaluación a los Planes Integrales de Prevención y a los Planes de Contingencia.

ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

El presente capítulo recoge el resultado del seguimiento al desarrollo y avance de los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV), por medio de los cuales se materializa la estrategia de atención, orientación y acompañamiento a las víctimas. El Decreto 1084 de 2015, establece como objetivo de estos que las víctimas del conflicto armado que allí acuden sean atendidas y orientadas por las entidades del SNARIV, para la garantía de sus derechos. En tal sentido, es importante señalar que la ley 1448 de 2011 contempla que las víctimas del conflicto armado deben ser atendidas conforme a sus necesidades de forma cercana, fácil y eficaz, garantizando el derecho al acceso a la información clara y oportuna sobre las rutas de acceso y el estado del avance de las medidas de reparación integral correspondientes. Así, los CRAV operan a través de la articulación nación – territorio con el apoyo y gerenciamiento de la UARIV, encargada de coordinar el acompañamiento de las entidades del SNARIV y las alcaldías.

De tal forma, el presente capítulo analizará, los siguientes indicadores y variables cuantitativas relacionadas con el funcionamiento de los CRAV: (i) la operatividad, (ii) la asistencia de las entidades del SNARIV, (iii) la infraestructura, (iv) las solicitudes atendidas, agendadas y radicadas, y (v) la capacidad de documentación de solicitudes de indemnización. Asimismo, se analizan y contrastan las respuestas de las entidades a las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV.⁸²

Adicionalmente, resulta importante aclarar que como nuevo componente de análisis en el Informe, estarán los Puntos de Atención a Víctimas (PAV). Las fuentes de información utilizadas fueron: (i) las respuestas a las recomendaciones del Octavo Informe proporcionadas por la UARIV; (ii) la respuesta a los requerimientos de información dirigidos a la entidad ya mencionada y a las Direcciones Territoriales de la Unidad de Víctimas, y (iii) la información recabada por los funcionarios de las Defensorías Regionales, en las herramientas creadas para tal fin.

Análisis Cuantitativo

- Variable de la CSMLV: *“Operatividad de los CRAV”*

Esta variable considera la cobertura de la atención y orientación en todo el territorio nacional en cumplimiento de uno de los propósitos y objetivos estratégicos de la Ley 1448 de 2011 a través del cual se busca *“unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención de las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a estos CRAV para ser informadas acerca de sus derechos para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación”*.⁸³

⁸² UARIV Radicado No 202272011084551, Fecha: 02/05/2022.

⁸³ Artículo 168. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Es importante mencionar que la UARIV es la entidad responsable de la creación, fortalecimiento, implementación y gerencia de los CRAV,⁸⁴ apoyada por el rol misional en la estrategia por parte de las Direcciones Territoriales de la UARIV (DDTT), las Alcaldía y Gobernaciones⁸⁵; las primeras respondiendo a la coordinación de la implementación de la estrategia y las siguientes como responsables de garantizar la operación y sostenimiento técnico, administrativo y de infraestructura, lo cual permite a las víctimas contar con las condiciones adecuadas para acceder a la estrategia. Con todos estos elementos la CSMLV realiza el seguimiento y análisis de la construcción y priorización de los CRAV, además de su adecuado funcionamiento.

Para la presente vigencia se consolidó información acerca de 35 CRAV construidos mediante convenios que se suscribieron entre la UARIV y las EETT, ubicados en 21 departamentos y particularmente en los siguientes municipios: Cauca y Apartadó (Antioquia); Arauca y Tame (Arauca); Barranquilla y Soledad (Atlántico); Cartagena (Bolívar); Florencia (Cauca); Popayán y Santander de Quilichao (Cauca); Curumaní y Valledupar (Cesar); Quibdó (Chocó); Montería (Córdoba); La Palma, Soacha y Viotá (Cundinamarca); San José del Guaviare (Guaviare); Neiva y Pitalito (Huila), El Molino y Riohacha (La Guajira); Santa Marta (Magdalena); Villavicencio (Meta); El Charco, San Andrés de Tumaco, Policarpa y Pasto (Nariño); Cúcuta y Ocaña (Norte de Santander); Pereira (Risaralda); Barrancabermeja (Santander); Sincelejo (Sucre); Buenaventura y Cali (Valle del Cauca).

En cuanto a las proyecciones que presenta la UARIV sobre los CRAV priorizados y en construcción se tiene presente la siguiente información.

Tabla 18. Municipios priorizados por la UARIV para construcción y entrega de CRAV 2022

Priorizados Séptimo Informe CSMLV 2019-2020	Priorizados Octavo Informe CSMLV 2020-2021	Priorizados Noveno Informe CSMLV 2021-2022
Priorizados para construcción	Priorizados para construcción	Priorizados para construcción
0	Bolívar (Carmen de Bolívar)	0
En construcción	En construcción	En construcción
Tolima (Ibagué)	Tolima (Ibagué)	Tolima (Ibagué)
Nariño (Pasto)		Bolívar (El Carmen de Bolívar)
Entregados	Entregados	Entregados
La Guajira (Riohacha)	Bolívar (Cartagena)	
	Nariño (Pasto)	

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

⁸⁴ Artículo 4. Resolución 01667 del 30 de diciembre de 2020.

⁸⁵ Artículo 3 y Parágrafo Artículo 5. Resolución 01667 del 30 de diciembre de 2020.

Preocupa a la CSMLV que los CRAV del Carmen de Bolívar e Ibagué, llevan dos años en etapa de construcción, presentando retrasos injustificados en su entrega, afectando la implementación de la estrategia de orientación y atención a las víctimas del Conflicto armado, que se encuentran en estos territorios. Adicionalmente, se identificó que, para el caso, de los centros regionales de Villavicencio, Curumaní, Valledupar, El Molino, Riohacha, Viotá y la Palma se siguen evidenciando obstáculos en el mantenimiento de estos, generando una afectación en la infraestructura que pone en riesgo la integridad de las víctimas que allí asisten.

Frente a estos centros la CSMLV advierte:

Sobre Convenios Administrativos de los CRAVs

- a) Desde el año 2018 se encuentra en etapa de construcción el CRAV de Ibagué, el cual, a la fecha, presenta un reporte especial por parte de la UARIV debido al estado de construcción. Así, el convenio interadministrativo No. 1600 de 2018 ha presentado incumplimientos que han afectado los cronogramas planteados, evidenciando que el avance físico de la obra se encuentra en el 23,4% y la destinación de recursos corresponde a un valor de \$2.906.801.604, del cual se desembolsó el 50%.⁸⁶ Por esta razón, la CSMLV realizó una visita administrativa en el mes de mayo de 2022, en donde se evidenció que los informes entregados no dan cuenta de avances en el proceso y muestran significativos retrocesos, teniendo en cuenta que se debe renovar la licencia de construcción por parte de la Curaduría encargada y así realizar un nuevo diseño del CRAV.⁸⁷
- b) Frente al CRAV ubicado en El Carmen de Bolívar, la UARIV sugirió no realizar la suscripción del convenio interadministrativo, debido al aplazamiento del término planteado en el cronograma por parte de la gobernación para la suscripción del convenio y la vigencia de la disponibilidad de recursos de la UARIV, cuya ejecución debió completarse para el mes de julio del año 2022.⁸⁸ Esta situación está generando retrocesos y vulnera de forma directa el principio de economía del proceso contractual y de la estrategia misma. Asimismo, la UARIV afirma que falta únicamente el cumplimiento de la documentación para la suscripción del convenio interadministrativo,⁸⁹ frente a lo cual la CSMLV reitera que un nuevo ajuste del proyecto por parte de la Gobernación de Bolívar para reevaluar la suscripción del convenio interadministrativo genera desgaste administrativo y retrasa el objetivo de la estrategia.

⁸⁶ Anexo No. 2 Insumos CRAV Ibagué.

⁸⁷ Visita Administrativa del 26 de mayo de 2022. Oficio 20220040201834541 Visita administrativa Ibague-CSMLV-2022. Anexo No. 2 CRAV IBAGUE.

⁸⁸ Pág. 41. Anexo No. 3.1. Respuesta a las Recomendaciones VIII Informe de Seguimiento (1). Anexo No. 3 Documentos Insumos UARIV.

⁸⁹ Respuesta UARIV Anexo 3.2 02/05/2022

Sobre estado infraestructural y mantenimiento de los CRAVs

- En cuanto al CRAV de Villavicencio (Meta), la UARIV reporta que la Gobernación del Meta no ha remitido la escritura del predio en donde funciona este CRAV, a pesar de los reiterados requerimientos. Esta situación obstaculiza los procesos de atención y orientación a víctimas, en cumplimiento de los deberes de las entidades como es el caso de las gobernaciones.⁹⁰ Frente al estado actual del CRAV, se reporta falta mantenimiento a las instalaciones e interrupciones en el suministro de agua.
- Es necesario hacer mención del estado de la infraestructura del CRAV de Curumaní, la cual, de acuerdo con el Acta No. 014⁹¹, se pudo observar situaciones de riesgo como el desplome parcial de los techos, el cual ha puesto en peligro la vida de las víctimas y de los funcionarios que se encuentran allí. Preocupa que, aunque la UARIV mencionó que en el PAT departamental se aprobaron recursos para dotar a los CRAV, entre estos Curumaní (Cesar), esta situación no se ha resuelto.
- Aunado a lo anterior, la infraestructura del CRAV Valledupar también se encuentra deteriorada gravemente como se evidenció en la visita administrativa realizada por la CSMLV.⁹² Esto permite determinar la necesidad de implementar recursos de mantenimiento, pues este Centro atiende a la población víctima que se desplaza desde el CRAV de Curumaní por las razones ya mencionadas. Adicionalmente, la ausencia de documentadores en los dos Centros imposibilita la gestión de la estrategia en su totalidad.
- La UARIV indicó que realizó prórrogas hasta el año 2021⁹³ para finalizar el contrato de mantenimiento de los centros de San José del Guaviare, Cali, Santander de Quilichao y Popayán. Sin embargo, la CSMLV no comparte la priorización de los CRAV mencionados para la suscripción de contratos de mantenimiento, pues como se ha expuesto, existen Centros Regionales con mayores dificultades infraestructurales cuyas necesidades deberían anteponerse.⁹⁴ Si bien, la entidad debe trabajar en conjunto con las EETT, es la Unidad quien debe realizar el respectivo seguimiento a estas entidades para conocer el estado real de funcionamiento.
- La infraestructura de los CRAV del Molino, Riohacha, Viotá, Soacha y la Palma se encuentra en estado crítico. Nuevamente preocupa a la CSMLV la situación de

⁹⁰ Respuesta UARIV Pág. 23. Anexo No. 3.2. 02/05/2022

⁹¹ Acta No. 014 suscrita por el Equipo servicio al Ciudadano el 13 de agosto de 2021. Reunión de seguimiento para analizar el incidente ocurrido el día 10 de agosto de 2021, reunión de trabajo con entidades presentes en el CRAV Curumaní – Equipo servicio al ciudadano - Cesar- La Guajira

⁹² Anexo No. 5 Visita Administrativa CRAV Valledupar - Curumaní

⁹³ ⁹³ UARIV Anexo 3.2 02/05/2022

⁹⁴ CRAV con necesidad de implementación de mantenimiento: Viotá, Curumaní, Valledupar, Caucasia, Florencia, Curumaní, Apartado, Cali. Anexo No. 4. Matriz de información remitida por DDTT.

abandono de estos Centros en donde se presentan reportes graves en los diagnósticos estructurales.

- También se reportó por la alcaldía de la Palma, que los espacios físicos del CRAV están siendo utilizados por entidades ajenas a la estrategia, además del deteriorado estado de su infraestructura que imposibilita la atención a causa de los altos riesgos presentados ante tal situación. En ese sentido, son muchos factores los que no permiten una adecuada atención y asesoría a las víctimas en esta zona.
- Los servicios sanitarios en el CRAV de Curumaní se encuentran fuera de servicio y para los centros de Riohacha, Ocaña, Villavicencio y Florencia, los mismos no cuentan con las adaptaciones necesarias para el acceso a las personas en situación de discapacidad, como tampoco lo tienen las dotaciones locativas como módulos de recepción y acogimiento de atención de la oferta local y nacional.⁹⁵

Por último, se requirió a la UARIV sobre los criterios de priorización para la construcción y entrega de los CRAV en el año 2022. Sin embargo, el reporte de la Unidad indica que no tienen previsto ninguno más allá del Convenio Interadministrativo 1600 de 2019, lo que preocupa a la CSMLV, especialmente para el estado actual de los CRAV que habían sido priorizados para el momento en que se publicó el Sexto Informe como lo son el de Putumayo (Mocoa) y Santander (Bucaramanga).⁹⁶

Tabla 19. Estado de funcionamiento de los CRAV y Modalidad de Atención 2022

Departamento	CRAV en operación	Estado del CRAV (abiertos)	Modalidad de atención del CRAV (mixta) ⁹⁷
Antioquia	Apartadó Caucasia	(2) Abiertos	Presencial Mixta
Arauca	Arauca Tame	(2) Abiertos	Presencial Mixta
Atlántico	Barranquilla Soledad	(2) Abiertos	Presencial Mixta
Bolívar	Cartagena	Abierto	Mixta
Caquetá	Florencia	Abierto	Mixta
Cauca	Popayán	Cerrado	Líneas locales
	Santander de Quilichao	Abierto	Mixta
Cesar	Curumaní Valledupar	(2) Abiertos	Mixta
Chocó	Quibdó	Cerrado	Líneas locales

⁹⁵ Anexo No. 4 Matriz de información remitida por DDTT.

⁹⁶ Pág. 3. Anexo No. 3.3 Alcance a la respuesta emitida el 2 de mayo de 2022 frente a requerimiento realizado por la CSMLV.

⁹⁷ Ibíd.

Departamento	CRAV en operación	Estado del CRAV (abiertos)	Modalidad de atención del CRAV (mixta) ⁹⁷
Córdoba	Montería	Abierto	Presencial
Cundinamarca	La Palma	(3) Abiertos	Mixta
	Soacha		
	Viotá		
Guaviare	San José del Guaviare	Abierto	Mixta
Huila	Neiva	(2) Abiertos	Mixta
	Pitalito		
La Guajira	El Molino Riohacha	(2) Abiertos	Mixta
Magdalena	Santa Marta	Abierto	Presencial
Meta	Villavicencio	Abierto	Presencial
Nariño	El Charco,	(4) Abiertos	Presencial
	San Andrés de Tumaco,		Presencial
	Policarpa,		Mixta
Norte de Santander	Cúcuta	Cerrado	Líneas locales
	Ocaña	Abierto	Mixta
Putumayo	0	-	-
Risaralda	Pereira	Abierto	Presencial
Sucre	Sincelejo	Abierto	Presencial
Tolima	-	-	-
Valle del Cauca	Buenaventura	(2) Abiertos	Mixta
	Cali		
Santander	Barrancabermeja	Abierto	Mixta
Total	35 CRAVs	32 CRAVs Abiertos	31 CRAVs en modalidad mixta⁹⁸ y presencial

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Si bien la pandemia conllevó al cierre temporal de los CRAV, preocupa que a la fecha y bajo la actual reactivación y normalización de la situación sanitaria del país, aún se encuentren tres de estos cerrados (Popayán, Quibdó y Cúcuta), los cuales operan a través de las líneas virtuales de atención local. Adicionalmente a esto, se ubican en territorios en donde la violencia y el conflicto se han visto más acentuados. Cabe recordar que la estrategia conduce a que la totalidad de los Centros se encuentren abiertos y en modalidad de atención presencial para cumplir con los criterios establecidos y que de esta manera se brinde la atención y orientación a las víctimas de forma integral.

Aunado a lo anterior, preocupa a la CSMLV que la UARIV referenció un total de 35 CRAV en operación, información que al ser contrastada con los reportes en territorio, se identificó que

⁹⁸ Ibíd

algunos centros se encuentran cerrados, imposibilitando el funcionamiento integral de los centros y el cumplimiento de la estrategia.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Operatividad de los Puntos de Atención”

Los puntos de atención son espacios dispuestos y coordinados por la Alcaldía Municipal, en donde la UARIV hace presencia a través de orientadores con el fin de fortalecer y generar una estrategia integral, que le permita a las víctimas el acceso a las medidas de atención, asistencia, reparación y el goce efectivo de sus derechos.

Tabla 20. PAV a nivel nacional 2022

Departamento	No. Punto de Atención 2022
Antioquia	35
Atlántico	5
Bolívar	8
Caquetá - Huila	6
Cauca	6
Cesar - Guajira	4
Chocó	11
Córdoba	6
Central	19
Urabá	13
Magdalena	5
Magdalena Medio	10
Meta- Llanos	9
Nariño	8
Norte de Santander - Arauca	13
Putumayo	8
Eje Cafetero	15
Sucre	3
Valle	4
Santander	8
Total	196

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Según la información suministrada por la UARIV, en 2022 se cuenta con 205 PAV⁹⁹, de los cuales 110 están funcionando con la modalidad presencial y 86 de forma mixta con las líneas locales y nueve exclusivamente mediante línea telefónica. Preocupa a la CSMLV, que la modalidad de atención de las líneas locales hace referencia a que estas orientaciones se hacen telefónicamente, por lo tanto, no se cuentan como PAV en operación. En ese sentido

⁹⁹ Anexo 3.2 Respuesta UARIV (Atención y Orientación) 02 de mayo de 2022

los Puntos de Atención que actualmente se encuentran apoyando la atención y orientación a las víctimas son 196.

Tabla 21. PAV que no cuentan con funcionarios 2022

Departamento	PAV sin funcionarios activos ¹⁰⁰	No. De funcionarios 2021	No. De funcionarios 2022
Antioquia	San Rafael	0	1
	Segovia	0	0
	Taraza	0	0
Central	Complejo Logístico San Cayetano	0	0
Nariño	Francisco Pizarro	0	0
Norte de Santander	Bucarasica	0	1
	Sardinata	0	0
	Teorama	1	0
	Tibú	1	0
	San Martín de Loba	1	0
Bolívar			
Chocó	Alto Baudó	1	0

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Como se evidencia en la tabla que antecede, en los datos reportados por la UARIV se tiene que para 2021 en 7 PAV no se contrataron funcionarios. Asimismo, para 2022 en 9 PAV no se dispusieron de estos. Preocupa a la CSMLV que la ausencia de los funcionarios refleja que no se está prestando atención, de tal manera que no se está garantizando el acceso a la información a las víctimas que se encuentran en los departamentos de Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Bolívar, Chocó y Bogotá.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Población atendida por años en los CRAVS”:

Es pertinente informar que respecto a esta variable cuantitativa se hizo un análisis en el que se contrastó los reportes de información entre las DDTT y la UARIV, sin embargo, la CSMLV reitera sobre la diferencia de las cifras entregadas como se expone a continuación:

Tabla 22. Comparativo de las cifras reportadas por las DDTT y el nivel nacional de la UARIV sobre el número de personas atendidas en el primer trimestre de 2022

CRAV	Respuesta UARIVDDTT	Respuesta UARIV nivel nacional
Apartadó	6.128	6.128
Arauca	N.I.	3.551
Barranquilla	N.I.	676
Barrancabermeja	36.516	8.597

¹⁰⁰ Funcionarios vinculados en ese momento.

CRAV	Respuesta UARIVDDTT	Respuesta UARIV nivel nacional
Buenaventura	N.I.	16.557
Cali	36.500	17.414
Caucasia	11.400	4.334
Cartagena	N.R	10.729
Cúcuta	N.R	13.980
Curumaní	N.R	3.898
El Charco	NR	2.168
El Molino	NR	5.210
Florencia	12.408	8.841
La Palma	N.R	4.361
Montería	10.781	16.525
Neiva	N.R	8.718
Ocaña	3.403	6.314
Pereira	N.I.	5.049
Pasto	9.201	8.373
Pitalito	6.280	6.258
Policarpa	N.R	1.968
Popayán	N.R	9.552
Quibdó	N.R.	12.614
Riohacha	N.R.	6.413
San José del Guaviare	N.R.	8.659
Santa Marta	7.029	7.029
Santander de Quilichao	N.R	6.445
San Andrés de Tumaco	N.R.	5.922
Sincelejo	12.399	12.399
Soacha	N.R.	6.236
Soledad	N.R.	5.678
Tame	462	5.413
Valledupar	N.R.	20.431
Viotá	N.R.	1.508
Villavicencio	2.197	6.669
Total	154.704	274.617

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Se evidencia que, aunque las cifras comparadas correspondan a la misma entidad, estas no coinciden excepto en los CRAV de Apartadó, Pitalito, Santa Marta y Sincelejo. En este orden de ideas preocupa a la CSMLV que persisten las inconsistencias en las bases de datos donde se consolidan los registros de las DDTT y la UARIV, esto refleja que no se tiene certeza del número de atención de víctimas en las vigencias 2021 y 2022 en los CRAV.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: *“Presencia Institucional para la Atención y Orientación a las víctimas en los CRAV”*

Sobre este indicador se analizó en primer lugar la presencia institucional que deben llevar a cabo las entidades del SNARIV en cada uno de los CRAV que se encuentran en funcionamiento, con el fin de materializar la estrategia como lo contempla la Ley 1448 de 2011.

Las DDTT de la UARIV en su rol de gerentes de los CRAV, son las llamadas a reportar la información respecto a la asistencia y participación de las entidades del SNARIV en los Centros Regionales. La CSMLV solicitó información sobre el funcionamiento y operación, con el objetivo de identificar la estrategia de implementación de la ruta de atención y oferta institucional de los centros en funcionamiento. Con estos insumos, se pudo determinar el porcentaje de presencia institucional, teniendo en cuenta, la frecuencia (diaria, semanal o mensual) y la suma de esta en cada CRAV.

A continuación, se exponen los resultados de los CRAV, de los cuales se obtuvo respuesta:

Tabla 23. Porcentaje de asistencia de las entidades del SNARIV en los CRAV. 2022¹⁰¹

Entidad	% asistencia2021	% asistencia2022 ¹⁰²
UARIV	100	85
Alcaldías	90	70
SENA	65	70
Personería	40	30
Secretaría de Salud Municipal	60	50
Secretaría de Educación Municipal	25	15
Mintrabajo	10	5
PGN	15	10
ICBF	30	20
Defensoría del Pueblo	35	30
Gobernación	25	10
RNEC	15	10
Minagricultura	0	0
Minsalud	5	10
Mindefensa	0	0

¹⁰¹ Los cálculos se realizaron con un número base de 20 CRAVs, cuyas DDTT remitieron la información solicitada. En Anexo No. 4. Matriz de información remitida por DDTT.

¹⁰² Las DDTT que no son tenidas en cuenta: Barranquilla, Soledad, Popayán, La Palma, Soacha, Viotá, El molino, Riohacha, San José del Guaviare, Policarpa, El Charco, Cúcuta, Pereira, San Andrés de Tumaco, Buenaventura. En Anexo No. 4. Matriz de información remitida por DDTT.

Secretaría de Educación Departamental	10	0
Secretaría de Salud Departamental	25	15
Fiscalía General de la Nación	5	5
Supernotariado y Registro	15	5
Mineducación	0	0
Minvivienda	0	5

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

De la información reportada por 20 DDTT de la UARIV se puede afirmar que los resultados de los porcentajes de asistencia institucional han disminuido en los diferentes CRAV, frente a lo reportado en el Octavo Informe de la CSMLV. Se destaca la presencia de la UARIV, sin embargo, como se explicó inicialmente, la integralidad de la estrategia la conforman todas las entidades del SNARIV quienes deben hacer presencia en los CRAV.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “*Víctimas atendidas en los CRAV y PAV*”

Esta variable reporta la población atendida discriminada por año, género, población OSIGD y discapacidad. Esta información corresponde al análisis histórico en la recopilación de datos desde el 2018 hasta el 2022.

Tabla 24. Víctimas atendidas en los CRAV y PAV 2013-2022¹⁰³

Año	Total de víctimas atendidas	Hombres víctimas atendidos	Mujeres víctimas atendidas	Víctimas atendidas con OSIGD	Víctimas con discapacidad
2018	804.499	307.819	494.062	1.828.	30.938
2019	696.257	275.856	419.457	1.738	34.864
2020	831.389	284.773	538.097	3.645	51.889
2021	1.002.296	344.874	635.769	1.197	58.826
2022	274.617	97.081	170.747	276	15.842
Total	3.609.058	1.310.403	2.258.132	8.684	192.359

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

¹⁰³ Casilla No. 3. Archivo Excel. Capacidad de atención en Centros (1). En Anexo No. 6. Población atendida en CRAVs.

Cotejando los datos entregados en informes anteriores de la CSMLV, llama la atención que no coinciden las cifras, observándose diferencias significativas en los reportes de la variable “Histórico de datos de víctimas atendidas en los CRAV”.¹⁰⁴

Preocupa a la CSMLV, que después de revisada la información reportada por la UARIV se evidenció que la cifra de personas atendidas para 2018, la cual se entregó para el Octavo Informe CSMLV, difiere de las entregadas para este Informe, (1.218.374 Octavo Informe vs 804.499 Noveno Informe)¹⁰⁵. No es clara la disminución de los datos suministrados en este último reporte, a pesar de que los años son los mismos y la fecha de corte ya se encuentra finalizada.

Teniendo en cuenta lo anterior, llama la atención que una de las cifras más altas reportadas corresponda al periodo 2021 con un total de víctimas atendidas de 1.002.296, sin embargo, para la vigencia mencionada algunos CRAV se encontraban cerrados por la emergencia ocasionada por el COVID-19. En síntesis, preocupa a la CSMLV las reiteradas inconsistencias en el reporte de estas cifras y que las mismas no coincidan con las entregadas para los anteriores informes.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Población atendida en los PAV de la UARIV”

Tabla 25. Número de víctimas en los PAV 2021-2022.

Atención en los PAV 2021	
Diaria	15.950
Mensual	326.983
Anual	3.923.799
Atención en los PAV 2022	
Diaria	18.675
Mensual	379.730
Anual 31-03-22	1.139.190

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

La CSMLV advierte inconsistencias en el reporte de las cifras, resaltando que para el reporte del presente indicador, la UARIV informó 212 PAV en funcionamiento, por lo que hay una diferencia de 7 PAV respecto al reporte “Operatividad de los Puntos de Atención” de este mismo acápite.

No obstante, se reconoce el aumento de la cifra de atención prestada de forma diaria y mensual para 2022 en los PAV.

¹⁰⁴ CSMLV Sexto Informe Tabla No. 18. Pág. 71, CSMLV Séptimo Informe Tabla No. 24. Pág. 108, CSMLV Octavo Informe Tabla No. 24. Pág. 68.

¹⁰⁵ CSMLV Octavo Informe Tabla No. 24. Pág. 68.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: “Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los CRAV donde se brindó atención (agendadas vs atendidas)”.

Cuadro 11. Concepto de Fases (Agendada-Atendida-Radicada)

Fase	Concepto
Agendadas	En esta fase, se programa a la víctima para su cita de atención.
Atendidas	En esta fase, se le brinda atención a la víctima conforme a su solicitud y necesidad.
Radicadas	En esta fase, la víctima entrega la documentación correspondiente y cumple con los requisitos para iniciar el proceso de estudio para la posterior entrega de la indemnización.

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Este indicador se logra calculando el porcentaje de cumplimiento entre fases. En este caso entre el número de víctimas agendadas y atendidas, las cuales se encuentran relacionadas y dependen cada una de la otra como se evidencia en las definiciones de la tabla que precede.

Es pertinente aclarar la forma de lectura de las tablas, las cuales deben ser vistas desde (i) La aplicación de la fórmula de cálculo propuesta, (ii) la comparación entre años, que para el presente informe son 2021-2022 y (iii) el porcentaje (%) de cumplimiento entre fases para así establecer el rango de atención en los CRAVs.

Tabla 26. Número de víctimas atendidas vs agendadas por documentadores 2021 – 2022.

CRAV	Agendadas 2021	Atendidas 2021	%	Agendadas 2022 (primer trimestre)	Atendidas 2022 (primer trimestre)	%
Barranquilla	480	341	71	345	223	65
Soledad	336	281	84	191	172	90
Cartagena	313	201	64	124	81	65
Florencia	666	509	76	162	126	78
Neiva	378	314	83	93	78	84
Popayán	598	423	71	328	261	80
Santander de Quilichao	301	239	79	134	97	72
Soacha	256	202	79	87	74	85
Valledupar	1395	969	69	417	275	66
Montería	675	582	86	223	168	75
Pereira	872	648	74	213	171	80
Santa Marta	377	287	76	139	118	85

CRAV	Agendadas 2021	Atendidas 2021	%	Agendadas 2022 (primer trimestre)	Atendidas 2022 (primer trimestre)	%
Barrancabermeja	151	134	89	62	55	89
Villavicencio	613	479	78	149	129	87
Pasto	538	356	66	181	155	86
San Andrés de Tumaco	299	197	66	115	80	70
Cúcuta	1291	1073	83	391	343	88
Arauca	182	150	82	81	57	70
Tame	125	76	61	57	39	68
Sincelejo	290	190	66	137	116	85
Apartado	241	181	75	97	78	80
Cali	1232	933	76	540	477	88
Buenaventura	306	240	78	104	70	67
Total	11.915	9.005	75	4.370	3.443	78

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Se destaca que, conforme a los datos anteriores, el porcentaje de atención frente al agendamiento, superó el 70% para el año 2021 y 2022. Se resalta que para materializar la medida de indemnización, es fundamental la atención brindada en los CRAV respecto de la documentación, de allí la importancia de aumentar la capacidad de las líneas de atención y su modalidad. Es relevante anotar que entre mayor sea la cifra de agendamiento estas deben acercarse al número de atenciones, sin embargo, preocupa a la CSMLV las diferencias entre estas.

- Variable cuantitativa de la CSMLV: *“Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización a los CRAV que prestaron atención (atendidas vs radicadas)”*.

Para aplicar el indicador de la presente variable cuantitativa, se calcula el porcentaje de cumplimiento entre las fases, en este caso, entre el número de víctimas atendidas y las solicitudes radicadas, las cuales se encuentran relacionadas y dependen una de la otra como se evidencia en las definiciones del cuadro No. 11. Concepto de Fases (Agendada-Atendida-Radicada).

En ese sentido e igual que el indicador anterior, la forma de lectura de la tabla a continuación debe ser vista desde 1. La aplicación de la fórmula de cálculo propuesta, 2. Desde la comparación entre años, que para el presente informe son 2021-2022 y 3. Desde el porcentaje (%) de cumplimiento entre fases para así establecer el rango de atención en los CRAVs.

Tabla 27. No. de solicitudes indemnización de atendidas vs No. solicitudes indemnización radicadas 2021 – 2022.

CRAV	Atendidas 2021	Radicadas 2021	%	Atendidas (primer trimestre) 2022	Radicadas (primer trimestre) 2022	%
Barranquilla	341	36	11	223	37	17
Soledad	281	63	22	172	41	24
Cartagena	201	50	25	81	21	26
Florencia	509	274	54	126	66	52
Neiva	314	146	46	78	40	51
Popayán	423	119	28	261	68	26
Santander de Quilichao	239	72	30	97	33	34
Soacha	202	31	15	74	5	7
Valledupar	969	107	11	275	81	29
Montería	582	163	28	168	51	30
Pereira	648	190	29	171	84	49
Santa Marta	287	43	15	118	16	14
Barrancabermeja	134	30	22	55	12	22
Villavicencio	479	133	28	129	31	24
Pasto	356	26	7	155	70	45
San Andrés de Tumaco	197	73	37	80	4	5
Cúcuta	1073	93	9	343	39	11
Arauca	150	35	23	57	10	18
Tame	76	13	17	39	3	8
Sincelejo	190	50	26	116	31	27
Apartado	181	33	18	78	18	23
Cali	933	227	24	477	128	27
Buenaventura	240	44	18	70	25	36
Total	9.005	2.051	24	3.443	914	26

Elaboración propia. Fuente: UARIV marzo 2022

Como se observa del anterior reporte, preocupa a la CSMLV que los porcentajes de radicación de documentación de indemnización en los CRAV para el 2021 - 2022 no superan el 54% de las atenciones realizadas. Asimismo, en 2021 se radicó únicamente el 24% de las solicitudes atendidas y en 2022 el 26%, por lo que llama la atención el bajo número de víctimas que logran avanzar a esta fase, frente al estado de sus solicitudes de indemnización.

Según estos datos, la CSMLV considera que la estrategia no está teniendo la suficiente capacidad de respuesta para dar trámite a las solicitudes presentadas, lo cual se evidencia en los porcentajes resultantes de la fórmula de cálculo.

Análisis Cualitativo

Avances

Frente a cada informe, la CSMLV realiza recomendaciones a las entidades del SNARIV y a la UARIV para cumplir la estrategia y lograr la cobertura planteada en las metas institucionales. Se reconoce que la UARIV ha realizado esfuerzos para que la atención se preste a través de las diferentes estrategias, especialmente sobre los canales virtuales, los cuales han tenido un ágil desarrollo y crecimiento desde la entrada de la pandemia ocasionada por el Covid-19.

Durante la vigencia 2021, la institucionalidad hizo presencia en 196 PAV¹⁰⁶ y 23 CRAV que se han puesto en funcionamiento nuevamente, prestando atención presencial intermitente, ya que la modalidad de atención es mixta, aún así cumpliendo con los Protocolos de Bioseguridad definidos por el Gobierno Nacional para el funcionamiento presencial.

Respecto a la articulación de las DDTT de la UARIV con las mesas de participación efectiva de víctimas y las EETT para la réplica y divulgación de información sobre los canales de atención, la oferta institucional y la atención a la población víctima que se encuentra en áreas rurales y rurales dispersas, se resalta que la UARIV ha socializado través de cápsulas, boletines, piezas de comunicación, grupos WhatsApp y correos electrónicos, la oferta de programas y servicios dirigidos a la población víctima.

Frente a la suscripción de convenios interadministrativos para la construcción de los CRAV, se resalta el de Pasto (Nariño), el cual fue puesto en funcionamiento en noviembre del 2021.

En cuanto a las acciones adelantadas por la UARIV para la implementación de enfoques diferenciales en la atención, se debe mencionar el desarrollo del Módulo Integral de Gestión de Turnos, estrategia disponible en la herramienta “Sistema de Gestión para las Víctimas” - SGV, que permite la captura inicial de las atenciones a víctimas en el canal presencial. Por medio de esta herramienta, se asignan los turnos para los asistentes a los CRAV, generando un turno prioritario para el caso de la atención de personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres en estado de embarazo.

Adicionalmente, se resalta que en el Manual de Servicio al Ciudadano de la UARIV, se establecieron pautas dirigidas a todo el personal de atención de los CRAV y PAV para prestar

¹⁰⁶ Este número corresponde a los PAV que se encuentran en operación, aun cuando existen 205 los 9 restantes no se mencionan debido a la modalidad de atención de las líneas locales, en donde se establece que no se cuentan como PAV en operación y por esta razón tampoco se incluyen en la Tabla No. XX: PAV a nivel nacional 2022.

un servicio ágil y oportuno a la población víctima, personas con discapacidad, y adultos mayores.¹⁰⁷

Por último, se destaca que, entre el Minsalud, PS y la UARIV existen mecanismos de interlocución permanentes para articular acciones desde el nivel nacional y unificar criterios que permitan dar lineamientos de manera adecuada y oportuna al territorio, en aras de mejorar la implementación del PAPSIVI en sus dos componentes (atención psicosocial y atención integral en salud con enfoque psicosocial).¹⁰⁸

Dificultades

Es importante mencionar que la CSMLV evidenció dificultades en materia de información y reporte de datos de atención. En la mayoría de los casos, las DDTT de la UARIV no proporcionaron información sobre el funcionamiento y las atenciones realizadas en los CRAV. Además, se advierte que la UARIV no ha acogido las recomendaciones reiterativas de la CSMLV frente a esta situación.

Las entidades que hacen parte del SNARIV no están cumpliendo con la estrategia de los Centros Regionales planteada para “unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención de las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a los CRAV para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación”¹⁰⁹.

Esto conlleva a que la población víctima que acude al CRAV, no encuentre todas las instituciones que le permitan acceder de forma efectiva e inmediata a las medidas, como se pudo evidenciar en Tumaco (Nariño), Montería (Córdoba), Apartadó (Antioquia), Buenaventura (Valle del Cauca), Barrancabermeja (Santander), San José del Guaviare (Guaviare), Sincelejo (Sucre), Valledupar (César) y Ocaña (Norte de Santander).

En lo que respecta a los documentadores, la UARIV argumenta que la presencia de la figura responde en estricta medida a la necesidad resultante del número de solicitudes que deban ser agendadas en los CRAV. Esta situación afecta de forma significativa la estrategia, ya que crea distancia entre la víctima y el objetivo de la estrategia. La ausencia de documentadores supone una barrera en la etapa de radicación de la solicitud indemnización administrativa, dado que este propósito no se logra sin el trabajo de estos. De allí la necesidad de su presencia permanente en todos los CRAV.

Uno de los Centros afectado con la situación descrita es el CRAV de Curumaní (Cesar), en donde a razón de la falta de documentadores, las víctimas deben desplazarse hasta el Centro Regional de Valledupar (Cesar), desvirtuándose así la estrategia.

¹⁰⁷Respuesta UARIV Pág. 30. Anexo No. 3.2. 02/05/2022.pdf

¹⁰⁸Respuesta a las Recomendaciones VIII Informe de Seguimiento. Pág. 47. Anexo No. 3.1

¹⁰⁹ Resolución 01667 de 2020

Preocupa a la CSMLV los retrasos en la puesta en funcionamiento de los CRAV de Ibagué (Tolima) y El Carmen de Bolívar (Bolívar), pues se estaría revictimizando a la población de estos territorios, principales beneficiarios de estos CRAV. Se recuerda que los PAV no pueden reemplazar y desplazar a los CRAV y que las entidades territoriales deben destinar los recursos suficientes para el cumplimiento de la estrategia.

Respecto a las adecuaciones de los CRAV, los municipios, en el marco de sus competencias, deben apropiarse recursos establecidos en el PAT para el mantenimiento de los Centros bajo su jurisdicción. De acuerdo con lo reportado por la UARIV, todas las EETT que tienen a su cargo Centros Regionales, informan que hubo apropiación de presupuesto en su PAT para el mantenimiento preventivo y correctivo y funcionamiento de estos.

Sin embargo, estos recursos no se ven ejecutados en los CRAV, pues el deterioro infraestructural de los Centros de Curumaní, Riohacha, Cúcuta, Viotá, Villavicencio entre otros, refleja la ausencia de los recursos de mantenimiento apropiados por cada EETT. Esto fue evidenciado en las visitas realizadas en el primer trimestre del año 2022 por la CSMLV a algunos CRAV.

El tema infraestructural alarma a la CSMLV por el carácter de priorización que se aplica en los PAT y demuestra que la EETT no ha realizado un seguimiento y priorización apropiado a los recursos.

La falta de adecuación de los Centros para el acceso a personas en situación de discapacidad y la ausencia de servicios sanitarios que sufren los CRAV de Florencia, Curumaní y Ocaña¹¹⁰, dificulta la aplicación de la estrategia y el acceso físico a los CRAV.

Si bien, las diferentes estrategias de atención y orientación virtual permitieron que la población víctima accediera a la oferta en el contexto de la Pandemia COVID 19, estos canales no pueden reemplazar la atención presencial, teniendo en cuenta las dificultades en materia de conectividad y acceso a herramientas tecnológicas que se presentan en el territorio colombiano, siendo que la esencia de la estrategia de los CRAV radica en su presencialidad, en aras de acercar al Estado a la población víctima.

Por último, la CSMLV reitera que el deterioro y la falta de personal documentador en los Centros Regionales, profundiza los obstáculos en la prestación de la atención y orientación a las víctimas. Lo anterior fue evidenciado en actuaciones preventivas de la Procuraduría General de la Nación – PGN en los CRAV de Apartadó, Pereira, Buenaventura, Barrancabermeja, San José del Guaviare, Florencia, Sincelejo, Valledupar, Ocaña, Cúcuta y Viotá.¹¹¹

¹¹⁰ Anexo No. 4. Matriz de información remitida por DDTT

¹¹¹ *Ibíd.*

Conclusiones

- En cuanto a la entrada en funcionamiento de nuevos centros, se observa que el proyecto para El Carmen de Bolívar y el convenio interadministrativo del Centro Regional de Atención a las Víctimas de Ibagué, presenta retrasos, situación que preocupa y alarma a la CSMLV.
- Frente a la presencia institucional en los centros regionales, llama la atención que la UARIV reportó cifras de asistencia bajas en 2021-2022 en relación con 2020, año en el cual se suspendió temporalmente la atención en los centros regionales.
- En lo que concierne al porcentaje de trámite de solicitudes de indemnización en los centros regionales, llama la atención que las cifras radicación disminuyeron con relación a las reportadas en la vigencia del Octavo Informe CSMLV. Asimismo, frente al porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización, preocupa que en 2021 - 2022 no se evidenciaron porcentajes superiores al 54%
- A pesar de que se han fortalecido los canales alternos frente a la suspensión de la atención presencial en los centros regionales, continúan las dificultades en la atención en áreas rurales y dispersas. Las estrategias dispuestas no tienen en cuenta los obstáculos territoriales de conectividad, los errores en los sistemas de información ni las barreras para el manejo de herramientas tecnológicas, por lo cual no son suficientes para atender a las víctimas alejadas de los canales presenciales.
- Si bien la Unidad para las Víctimas reporta que desarrolló la plataforma “*Sistema de Gestión para las Víctimas*” – SGV con el fin de unificar la información de los canales de atención, esto no se refleja en las cifras reportadas. Persisten las dificultades identificadas en el Sexto, Séptimo y Octavo Informe de la CSMLV en el registro, unificación de datos, seguimiento a las estrategias y el reporte de información.
- El deterioro por falta de mantenimiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas profundiza los obstáculos en la prestación de la atención a las víctimas, poniendo en riesgo la integridad de la población y el personal de los Centros. Es de resaltar este grave deterioro infraestructural de los Centros Regionales de Curumaní y Valledupar (Cesar); el Molino y Riohacha (Guajira); y Viotá y la Palma (Cundinamarca).

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, (i) continuar con la implementación de los canales de atención dispuestos en el marco de la emergencia ocasionada por el COVID-19, en complementariedad y simultaneidad a la apertura física total de los centros

regionales, con el fin de avanzar en la cobertura total de atención en el territorio nacional; (ii) fortalecer los canales de atención y superar las caídas en los aplicativos; y (iii) reforzar la atención presencial en los Centros.

- A la Unidad para las Víctimas, mejorar la articulación de sus Direcciones Territoriales con las mesas de participación efectiva de víctimas y las entidades territoriales, para la réplica y divulgación de información sobre los canales de atención, la oferta institucional y la atención a la población víctima que se encuentra en áreas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas (i) fortalecer la estrategia de cierre de ciclo para la validación de la gestión de las solicitudes de atención; (ii) fortalecer la plataforma Sistema de Gestión para las Víctimas; (iii) mejorar el registro de datos sobre el procedimiento de documentación, la población y solicitudes de indemnización atendidas, especialmente en los Centros Regionales.
- A la Unidad para las Víctimas y las Alcaldías de Ibagué y Carmen de Bolívar, avanzar de manera decidida en la terminación de los centros regionales de Ibagué (Tolima) y El Carmen de Bolívar (Bolívar) adelantando las acciones correspondientes para el cumplimiento de los objetos contractuales y prevenir posibles sobrecostos o detrimentos patrimoniales.
- A la Unidad para las Víctimas, articular con las Alcaldías de Curumaní, Valledupar (Cesar), El Molino, Riohacha (Guajira), Villavicencio (Meta), Viotá y la Palma (Cundinamarca) con el fin de priorizar el mantenimiento de los CRAV de sus jurisdicciones, esto con el fin de evitar posibles afectaciones de alto riesgo a la población víctima.
- A la Unidad para las Víctimas, instar a las alcaldías que cuentan con Centros Regionales de Atención a Víctimas en su jurisdicción, para que adecuen la infraestructura y materiales informativos de los Centros Regionales, para el acceso y atención a personas en situación de discapacidad.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar y/o fortalecer el recurso humano de documentadores de los CRAV, por ser estos la figura esencial en la estrategia de los centros regionales para la toma de solicitud de indemnización administrativa.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en el cumplimiento del indicador establecido en el Plan Operativo Anual 2022 de la entidad, sobre la suscripción de convenios interadministrativos o contratos para el apoyo financiero en la construcción de los Centros regionales planteados.

- A la Unidad para las Víctimas fortalecer su articulación con las alcaldías de Curumaní, Riohacha, Viotá, y Cúcuta. Asimismo, remitir el diagnóstico de necesidades de atención de cada Centro Regional de Atención a Víctimas con copia a la Comisión. Esto con el fin de que se identifique y gestione el mantenimiento de los Centros.
- A la Unidad para las Víctimas fortalecer y aumentar las jornadas de socialización de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas con las mesas de participación. Lo anterior, con el objetivo de mantener actualizada la identificación de la oferta institucional en los territorios.
- A la Unidad para las Víctimas, gestionar, garantizar y formalizar la asistencia presencial de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en los Centros Regionales.
- A la Unidad para las Víctimas, instar a las alcaldías que cuentan con Centros Regionales de Atención a Víctimas y Puntos de Atención a Víctimas en su jurisdicción, para que garanticen el funcionamiento completo e ininterrumpido de los servicios sanitarios.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Restitución de Tierras, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Prosperidad Social y a la Superintendencia de Notariado y Registro, hacer presencia permanente en todos los centros regionales, para garantizar el acceso de las víctimas a la oferta institucional.
- A las Alcaldías en donde se encuentran los 34 centros regionales de Apartadó, Arauca, Barranquilla, Barrancabermeja, Buenaventura, Cali, Caucasia, Cartagena, Cúcuta, Curumaní, El Charco, El Molino, Florencia, La Palma, Montería, Neiva, Ocaña, Pereira, Pitalito, Policarpa, Popayán, Quibdó, Riohacha, San José del Guaviare, Santa Marta, Santander de Quilichao, San Andrés de Tumaco, Sincelejo, Soacha, Soledad incluir recursos suficientes para el funcionamiento, sostenimiento y mantenimiento de los centros, dentro de las partidas presupuestales en los Planes anuales de Inversión. Asimismo, en aplicación del Decreto 1084 de 2015, fortalecer el recurso humano para garantizar la salud ocupacional y la atención con enfoque diferencial, en cumplimiento de la Resolución 01667 de 2020.
- A la gobernación del Meta, responder a los documentos solicitados por la Unidad, sobre el avance del Convenio del Centro Regional de Villavicencio.

ASISTENCIA

ATENCIÓN HUMANITARIA

La ayuda humanitaria es una medida para las víctimas que individual o colectivamente han sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de graves violaciones de los DDHH, en el marco del conflicto armado interno. Esta es entregada con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma¹¹².

En la sección cuantitativa, se analizarán los siguientes indicadores: (i) los hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención Humanitaria - AH y aquellos que la reciben de manera efectiva; (ii) hogares desplazados que acceden a Atención Humanitaria Inmediata - AHI por EETT; (iii) asistencia técnica a entidades territoriales; (iv) desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI; (v) tiempo promedio de entrega (colocación) de la Atención Humanitaria de Emergencia AHE; y (vi) las comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a AH como medida de prevención. Para esto, se analizó la respuesta de la UARIV al requerimiento realizado por la CSMLV¹¹³.

El análisis cualitativo de la CSMLV, se realizará con base en los conceptos de AHI, la cual se entrega por las EETT a las víctimas de desplazamiento forzado hasta la inclusión en el RUV¹¹⁴; y el concepto de Atención humanitaria de emergencia, que es aquella que se entrega por parte de la UARIV a las víctimas de desplazamiento forzado a partir de su inclusión, dentro del primer año de ocurrido el hecho victimizante o que en su situación actual, presente carencias respecto de los componentes de subsistencia mínima.

Análisis cuantitativo

- Indicador *“Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria”*

Este indicador del CONPES 3726 de 2012 tiene por fórmula de cálculo: “Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que

¹¹² Artículos 1, 2, 3 y 47 de la Ley 1448 de 2011.

¹¹³ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022.

¹¹⁴ Consiste en la entrega de los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio

solicitan atención humanitaria *100". Está dirigido al restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, con carencias de subsistencia mínima y programación de colocación de Ayuda Humanitaria, para la garantía de las condiciones de vida digna¹¹⁵.

Tabla 28. Hogares víctimas de desplazamiento forzado con colocación de AH

Año	No. Hogares incluidos	No. Hogares viables	No. Hogares con colocación	Meta %	Avance %
2012	87.558	947.751	919.048	100	97
2013	236.436	1.063.147	718.090		68
2014	267.628	1.286.541	1.120.826		87
2015	232.141	1.131.616	1.545.024		137
2016	149.645	724.142	673.710		94
2017	80.567	1.078.805	957.378		89
2018	63.021	656.977	647.631		99
2019	61.472	625.806	569.748		100
2020	48.709	480.388	480.058		100
2021	60.811	459.577	451.378		98

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2021

El porcentaje de avance de la focalización de hogares viables para la programación de entrega de AH, y la colocación de dicha ayuda para las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV en 2021, fue del 98%.

En 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018 y 2021 no se cumplieron las metas en la colocación de AHE a las víctimas de desplazamiento forzado. Estas metas únicamente se cumplieron en 2015, 2019 y 2020.

- Indicador: "Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria".

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo: "Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria / número de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias en subsistencia mínima para entrega de atención humanitaria" * 100".

En 2021 no se cumplió la meta, dado que, de 258.299 hogares viables, se colocó la AH a 249.270 (97%). Por su parte, en el primer trimestre de 2022, se avanzó en un 84% en la meta, pues de 158.759 hogares viables, se colocó AH a 133.587.

¹¹⁵ DNP. INFORME DE SEGUIMIENTO Documento CONPES 3726 de 2012. Avances en el cumplimiento de metas. Junio 2020, pág. 6. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe_de_seguimiento_CONPES_3726_2020_l.pdf

Con lo anterior, se observó que en 2021, a 9.029 hogares con carencias, no se les hizo entrega de la AH.

- Indicador: *“Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales”.*

Este indicador contenido en el CONPES 4031 de 2021, utiliza como fórmula de cálculo: “sumatoria de hogares que recibieron AHI durante el último año en los componentes a los que tienen derecho, por parte de entidades territoriales / sumatoria de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los tres meses previos a dicha declaración * 100”.

La UARIV informó que, de acuerdo con la información reportada por las EETT en el módulo SIGO-PAT, en 2021, de 61.094 hogares que declararon desplazamiento forzado, se atendieron 11.669, por lo que la meta de la anualidad no se cumplió y el porcentaje de avance fue muy bajo (19%). Es importante aclarar que no hay datos para 2022, teniendo en cuenta que la plataforma de cargue de información respecto de AHI se habilitó desde el 15 de marzo y hasta mayo de 2022¹¹⁶.

- Indicador: *“Porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a EETT para el reporte de estas sobre la entrega de la ayuda humanitaria inmediata”.*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, propone la elaboración y socialización de un documento metodológico de asistencia técnica a EETT.

La UARIV reportó que, en la vigencia del 01 de enero al 31 de marzo de 2022, realizó una actualización del documento de Orientaciones para la entrega de la AHI¹¹⁷, dirigido a las EETT en el país, y que fue construido en 2021. En dicho documento, se incluyeron las precisiones que las entidades territoriales deben tener para el diligenciamiento de las bases en las que se registran los beneficiarios de la AHI.

Los ajustes fueron socializados en jornadas de asistencia técnica, entre el 17 de marzo y 8 de abril de 2022, como también vía correo electrónico, a través de cada una de las direcciones territoriales de la UARIV. Se reportó la realización de 43 jornadas, 5 de ellas virtuales, en las cuales se contó con la participación de 887 entidades territoriales (858 alcaldías y 29 gobernaciones) 1.136 funcionarios, 965 de ellos enlaces municipales, 1 alcalde, 27 secretarios de gobierno y 143 asesores de las entidades territoriales. El avance de la meta para el 2021, es del 25% respecto del 100% acumulado a 2031.

¹¹⁶UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág. 91 y pág. 92

¹¹⁷UARIV. Radicado 202272011084551 del 02/05/2022.

- Indicador: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria”

Este indicador del CONPES 3726 de 2012, tiene por fórmula de cálculo “Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria entregado efectivamente / número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria *100”.

A continuación, se presenta el porcentaje de entrega de AH a los hogares incluidos en el RUV con carencias mínimas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, discriminado por años.

Tabla 29. Hogares víctimas de desplazamiento forzado con entrega de AH

Año	No. Hogares que solicitan AH	No. hogares con colocación	No. hogares pago efectivo	% hogares con pago AH
2012	947.751	919.048	794.003	86
2013	1.063.147	718.090	640.739	89
2014	1.286.541	1.120.826	1.002.970	89
2015	1.131.616	1.545.024	1.251.309	81
2016	724.142	673.710	582.008	86
2017	1.078.805	957.378	841.719	88
2018	656.977	647.631	600.811	93
2019	625.806	569.748	538.747	95
2020	480.388	480.058	455.083	95
2021	459.577	451.378	427.247	95
2022 (corte a 31 de marzo)	214.899	187.154	132.310	71

Elaboración propia. Fuente UARIV, 2012 a 31 de marzo de 2022.

Desde la entrada en vigencia de la Ley, en ninguna anualidad se cumplieron las metas establecidas por el indicador. En 2012, el 86% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado con programación, recibió efectivamente la AH; mientras que en el año 2013 y 2014, el porcentaje de hogares que recibió la AH, fue del 89% y 89%; en el año 2015, el 81% de hogares en situación de desplazamiento forzado registró la entrega de la AH. Durante 2016 y 2017 el porcentaje de hogares que recibieron AH, aumentó respecto de años anteriores, al registrar porcentajes del 86% y 88% respectivamente. Los porcentajes de entrega de AH a hogares con colocación, superó el 93%, a partir del año 2018, así: 2018 con el 93%, 2019 con 95%, 2020 con el 95% y 2021 con el 95%. Del 01 de enero al 31 de marzo de 2022, las entregas de AHE a población de hogares con colocación de AHE, fue del 71%.

- Variable cuantitativa: *“Desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata”*

Esta variable cuantitativa de la CSMLV, establece la sumatoria de desplazamientos masivos en los cuales la UARIV apoyó al municipio para la entrega de la AHI.

Si bien, las EETT son responsables en la elaboración de planes de contingencia y de la entrega de AHI una vez se presentan los eventos de desplazamiento masivo, corresponde a la UARIV la responsabilidad de apoyar y asesorar técnicamente a las EETT en el proceso de actualización de los planes de contingencia, en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional – CTJT. Esta labor es importante en aplicación del enfoque preventivo, y contribuye a la mejor incorporación de las rutas en las diferentes etapas de atención y asistencia, al momento de presentarse eventos masivos de desplazamiento forzado.

Bajo el principio de corresponsabilidad, la UARIV reportó la asistencia técnica y acompañamiento a las EETT en la actualización de los planes de contingencia, como herramienta para activar los mecanismos de prevención urgente y la AHI. Durante 2021, la UARIV, realizó 1.312 asistencias técnicas en 846 EETT, e informó que, según las correspondientes actas, 20 departamentos actualizaron sus planes de contingencia en la instancia del CTJT departamental, y a nivel municipal, lo hicieron 897 municipios que aprobaron la actualización de esta herramienta en instancias municipales. En el primer trimestre de 2022, la entidad reportó 611 asistencias técnicas a 457 EETT.

La CSMLV, señala que debe incorporarse una estrategia que permita superar las barreras identificadas, en los distintos niveles de Gobierno, para determinar las competencias de las EETT no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y establecer mecanismos de operatividad de los espacios de gestión de la política pública, procurando el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales y municipales, mediante elementos de planeación y seguimiento de resultados.

- Indicador: *“Tiempo promedio de entrega (colocación) de la Atención Humanitaria de Emergencia a las víctimas recién incluidas en el RUV por desplazamientos masivos”*

El indicador de la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo: “Promedio de número de días que transcurren desde la inclusión de víctimas de desplazamientos forzados en el RUV hasta la colocación de la atención humanitaria”. A continuación, se detalla el número de hogares incluidos en el RUV a los que se le cumplió con la entrega de AH dentro de los términos establecidos, fuera de estos, o pendientes de entrega:

Cuadro 12. Cumplimiento término de 90 días a hogares incluidos en el RUV en el primer año con colocación AH

Año de inclusión RUV	En términos	Fuera de términos	Pendiente de entrega	Total
2021	49.300	1.331	0	50.631
2022	11.457	2.554	1	14.012
Total	60.757	3.885	1	64.643

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

Según la UARIV, entre 2021 y el primer trimestre de 2022, los hogares incluidos en el RUV que cumplieron con el criterio de primer año con colocación de AH fueron 64.643. De estos, 60.757 (94%) recibieron colocación dentro los términos, es decir hasta los 90 días posteriores a la inclusión en el RUV; 3.885 (6%) fuera de los términos y uno (0%) se encuentra pendiente de entrega.

Análisis cualitativo

Avances

Es importante anotar que, desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 y hasta 2016, la colocación de AH no utilizaba la fórmula de identificación de carencias mínimas. En 2016, inició la aplicación de este criterio para la entrega efectiva a hogares e individuos carentes del mínimo vital que han sufrido un hecho victimizante. La aplicación de la herramienta constituyó un avance en la operatividad y materialización del principio de igualdad en condiciones de vulnerabilidad social.

En las sesiones de seguimiento a las recomendaciones del Octavo informe de la CSMLV¹¹⁸, la UARIV señaló que, con la entrada en vigencia de la Resolución 1645 de 2019¹¹⁹, se ajustaron los procedimientos técnicos y operativos para el reconocimiento y entrega de AHE. Esto posibilitó su activación automática para las víctimas de desplazamiento forzado en hechos ocurridos el año anterior a la declaración, sin necesidad de una solicitud, presumiendo que el hogar presenta carencias graves en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de sus derechos a la subsistencia mínima oportuna.

Adicionalmente, la entidad informó durante las sesiones de verificación de la CSMLV¹²⁰, que realizó auditorías para ajustar (i) la herramienta de procesamiento de información y el

¹¹⁸Sesión del 01 de marzo de 2022, sesiones de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV.

¹¹⁹Por la cual se deroga la Resolución N° 1291 del 2 de diciembre de 2016 y se adopta el procedimiento y mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia

¹²⁰ Ibídem

mejoramiento de la interoperabilidad entre la inclusión en RUV y la asignación de giros de AH, en aras de disminuir los tiempos de trámite para la entrega y (ii) el Modelo de Subsistencia Mínima, lo cual permitió avanzar en los tiempos de entrega de AH en 2021, consiguiendo que al 97% de los casos que cumplieron con el criterio de un año, se les coloque la AHE dentro de los tres meses posteriores a la inclusión. Según la UARIV, al 1% no se le ha podido entregar AHE dentro de los tres meses siguientes, por problemas de doble giro.

En atención a la recomendación formulada en el Octavo Informe de la CSMLV, en 2021, la UARIV estableció el pago de la AH a través del operador *Efecty*, garantizando la cobertura directa en 1.089 municipios del país con 10.875 puntos de pago.

El cambio de la estrategia tuvo diversas ventajas: (i) el pago nacional permitió el cobro en cualquier municipio del país con un punto de pago *Efecty*, reduciendo las órdenes de no pago por motivo de cambio de municipio; (ii) el horario flexible garantizó la atención en algunos puntos de lunes a domingo, y otros de lunes a sábado, en jornadas continuas; (iii) eliminación del pico y cédula; y (iv) estrategia de cajas extendidas a través de unidades móviles en zonas apartadas. Esto ha permitido que se haya reintegrado sólo el 0,5 % de los giros colocados. La UARIV reportó la existencia de un comité operativo mensual para tomar medidas de control en materia de seguridad para el cobro.

En aras de mejorar la coordinación institucional para la aplicación del principio de subsidiariedad, la UARIV informó que elaboró documentos de análisis con información actualizada para cada EETT, y los socializó durante las jornadas de asistencia técnica, facilitando la planeación territorial. Durante 2021, se apoyó a 20 departamentos y 897 municipios, fortaleciendo la capacidad de respuesta y la armonización con los recursos presupuestales, para el cumplimiento del derecho al mínimo vital en la inmediatez.

Frente a las dificultades identificadas en el Octavo Informe de la CSMLV para la entrega efectiva de la AHI, se resalta que la UARIV:

- a) Expidió la Resolución 00097 de 2022¹²¹ a través de la cual se establecieron criterios, mecanismos y requisitos para la aplicación del principio de subsidiariedad en materia de ayuda y atención humanitaria en la inmediatez.
- b) Adelantó reuniones en 31 departamentos, en el marco de la coordinación de la estrategia de subsidiariedad para fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios y procurar mayor compromiso de las gobernaciones como responsables del apoyo subsidiario en todos los componentes.
- c) Orientó en 2021 a 20 gobernaciones y a 897 municipios, sobre los procedimientos para la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario, y estableció una estrategia conjunta con las EETT para dar a conocer la oferta a los municipios y la ruta a seguir.

¹²¹ “Por medio de la cual se establecen los criterios, mecanismos y requisitos en virtud de los cuales la Unidad para las Víctimas dará aplicación a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en materia de ayuda y atención humanitaria en inmediatez, atención de emergencias y crisis humanitarias y se deroga la Resolución 00021 de 2019”

La entidad reforzó su acompañamiento técnico y financiero a las EETT de menor capacidad institucional, motivando a los municipios que, por el contrario, tienen un alto índice en la capacidad de respuesta, para que acopie los recursos necesarios y suficientes para el cumplimiento de sus funciones como primer respondiente y a las gobernaciones en sus responsabilidades de apoyo subsidiario.

- d) Indicó que, en Amazonas, Antioquia, Boyacá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Vaupés, se cumplieron los compromisos asumidos, ya que ejecutaron el presupuesto que se había asignado o inclusive en algunos casos superaron dicho presupuesto.

Dificultades

En el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19, y en línea con lo expuesto en el Auto 811 de 2021 de la Corte Constitucional: (i) el registro de las víctimas de desplazamiento forzado pudo haberse visto limitado¹²², ante las barreras de acceso a la declaración del hecho victimizante¹²³; (ii) la oportunidad en el registro y los tiempos de inclusión, pudieron afectar la subsistencia de quienes padecieron el desplazamiento forzado en 2021¹²⁴; y (iii) las medidas de restricción en la atención presencial por parte de las instituciones del SNARIV, limitó la orientación y acompañamiento a la población en situación de desplazamiento forzado, sobre las medidas de asistencia, rutas de acceso y autoridades responsables, lo cual aumentó la vulnerabilidad de las víctimas¹²⁵.

Asimismo, persisten dificultades en las estrategias que permiten aumentar la cantidad de colocaciones de AHE cobradas efectivamente. Durante las sesiones de verificación al cumplimiento de las recomendaciones del Octavo Informe, la UARIV manifestó que continúan los reintegros de giros, debido a que en algunos casos, no se cuenta con la actualización de los datos para la notificación de estos.

¹²² El Auto 811 de 2021, en el marco del seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Subsistencia Mínima, mencionó que la Defensoría, en Audiencia Especial ante la Corte Constitucional, señaló que: “el procedimiento enunciado no se adecúa a las capacidades de las alcaldías y las personerías para realizar el diligenciamiento de los censos y los anexos requeridos para el registro de estos eventos, dado que las declaraciones se realizan en contextos de territorios con limitada conectividad y disponibilidad de herramientas tecnológicas”. Consulta realizada el 05 de agosto de 2021, en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A811-21.htm>.

¹²³ Auto 811 de 2021⁴. La Defensoría del Pueblo y varios representantes de la población desplazada señalaron que, con ocasión de la pandemia, hubo problemas de retrasos en la toma de las declaraciones y barreras en su remisión al nivel central para su valoración e inclusión en el RUV (masivos y confinamientos)” (Auto 811 de 2021). Consulta realizada el 05 de agosto de 2021, en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A811-21.htm>

¹²⁴ Auto 811 de 2021. “5. La UARIV estableció canales virtuales para recibir declaraciones. Pero no presentó información sobre la orientación y acompañamiento a las alcaldías o personerías ni ajuste para el proceso de notificaciones”. Consulta realizada el 05 de agosto de 2021, en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A811-21.htm>

¹²⁵ Auto 266 de 2017: “Adicionalmente, como se verá en la parte final de la presente providencia, el componente de registro presenta diferentes obstáculos en el acceso al mismo, como en su trámite y la disponibilidad en línea de la información contenida en los diferentes sistemas necesarios para la caracterización de la población indígena o afrodescendiente desplazada”. Consulta realizada el 05 de agosto de 2021, en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a266-17.htm>

Los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas ante la CSMLV mencionaron en dichas sesiones, que en algunos territorios la cobertura en señal es deficiente o ausente; además, que hay dificultades de acceso a los sitios donde sí la hay, debido a limitaciones en el transporte o persistencia de amenazas derivadas del conflicto armado interno, lo que imposibilita contactarse con la UARIV. Igualmente, mencionaron la falta de enfoque de género y etario en la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata en eventos de desplazamientos masivos.

Ahora bien, la CSMLV observa que siguen presentándose dificultades en la aprobación de planes de contingencia para atender situaciones humanitarias. Se considera necesario programar el seguimiento y actualización de los planes de contingencia en los departamentos en los que no se logró cumplir el compromiso adquirido.

La UARIV reportó que durante 2021, en los departamentos de: (i) Bolívar, Caldas, Guaviare, Huila, Quindío y Sucre, no se ejecutó la totalidad de los recursos del presupuesto destinado para AHI, y los municipios de los mencionados departamentos realizaron solicitudes de apoyo subsidiario a la UARIV; (ii) en los departamentos de Arauca, Atlántico, Caquetá, Casanare, Chocó, Meta y Valle del Cauca, no hubo ejecución del presupuesto o esta ejecución fue mínima en comparación con lo indicado y lo solicitado a la UARIV; y (iii) en Cesar, Magdalena, San Andrés Islas y Vichada, no hubo ejecución de recursos propios, ni trámite de solicitudes en el marco de la subsidiariedad con la UARIV.

En cumplimiento de la Resolución 097 de 2022, que determina los tres tipos de beneficios: en dinero para emergencias individuales; en especie periódica para estrategias integrales de atención por hechos individuales; y apoyo en especie para masivos, se identifican como barreras para la implementación de la estrategia de corresponsabilidad: (i) la falta de claridad en las competencias nacionales y territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos; (ii) la inoperancia de espacios técnicos de los tres niveles de Gobierno en la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) la baja capacidad administrativa para el cumplimiento de la Ley de Víctimas; (iv) el bajo compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales; (v) la desarmonización en los tiempos de planeación nacional y territorial; y (vi) múltiples y deficientes herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas que no se articulan entre sí.

Conclusiones

- Frente al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria”, no se cumplieron las metas en la colocación de ayuda humanitaria de emergencia a los hogares víctimas de desplazamiento forzado viables para la programación en 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018 y 2021. Para esta

última vigencia el porcentaje de avance fue del 98%. Estas metas únicamente se cumplieron en 2015, 2019 y 2020.

- Respecto al indicador contenido en el CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria”, en 2021 no se cumplió la meta, dado que, de 258.299 hogares viables, se colocó la Atención Humanitaria a 249.270 (97%). Por su parte, en el primer trimestre de 2022, de 158.759 hogares viables, se colocó este componente a 133.587 (84%). Igualmente, se estableció que en 2021, a 9.029 hogares con carencias, no se les hizo entrega de la Atención Humanitaria.
- Frente al indicador del CONPES 4031 de 2021: “*Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales*”, el porcentaje de avance en 2021 fue muy bajo (19%), pues de 61.094 hogares que declararon desplazamiento forzado, se atendieron 11.669, por lo que la meta de la anualidad no se cumplió. Se advierte que no se atendieron 49.425 hogares.
- Se muestra un avance en la meta establecida para el 2022 (25%), respecto a la socialización del ajuste del documento metodológico de asistencia técnica. En las 43 jornadas participaron 1.136 funcionarios de 887 entidades territoriales (858 alcaldías y 29 gobernaciones).
- Respecto del indicador del CONPES 3726 DE 2012: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria”, los porcentajes de entrega de ayuda humanitaria a hogares con colocación, superó el 93%, a partir del año 2018, así: 2018 con el 93%, 2019 con 95%, 2020 con el 95% y 2021 con el 95%. Del 01 de enero al 31 de marzo de 2022, las entregas de AH a población de hogares con colocación de Atención Humanitaria, fue del 71%.
- La UARIV, realizó 1.312 asistencias técnicas en 846 Entidades Territoriales, e informó que, según las correspondientes actas, 20 departamentos actualizaron sus planes de contingencia en la instancia del Comité Territorial de Justicia Transicional departamental, y a nivel municipal, lo hicieron 897 municipios que aprobaron la actualización de esta herramienta. En el primer trimestre de 2022, la entidad reportó 611 asistencias técnicas a 457 Entidades Territoriales.
- Debe incorporarse una estrategia que permita superar las barreras identificadas, en los distintos niveles de Gobierno, para determinar las competencias de las Entidades Territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y establecer mecanismos de operatividad de los espacios de gestión de la política pública, procurando el

cumplimiento de las responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales y municipales, mediante elementos de planeación y seguimiento de resultados

- Entre 2021 y el primer trimestre de 2022, los hogares incluidos en el Registro Único Víctimas que cumplieron con el criterio de primer año con colocación de AH fueron 64.643. De estos, 60.757 (94%) recibieron colocación dentro los términos, es decir hasta los 90 días posteriores a la inclusión; 3.885 (6%) fuera de los términos y uno (0%) se encuentra pendiente de giro.
- Persisten reintegros de giros de atención humanitaria de emergencia, debido a que en algunos casos no se cuenta con la actualización de los datos para el cobro. Los representantes de víctimas ante la comisión mencionaron como causas, la deficiente o nula señal en algunos territorios como también, las dificultades de acceso a los sitios donde sí la hay, debido a limitaciones en el transporte o persistencia de amenazas derivadas del conflicto armado interno, lo que imposibilita contactarse con la Unidad para las Víctimas
- Se destacan los beneficios en el cambio en la estrategia de pago en puntos de alcance nacional, en horario flexible cualquier día de la semana con estrategia de cajas extendidas, lo que ha reducido el porcentaje de reintegro de los giros.
- Se identifican como barreras para la implementación de la estrategia corresponsabilidad: (i) la falta de claridad en las competencias nacionales y territoriales no expresas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos; (ii) la inoperancia de espacios técnicos de los tres niveles de Gobierno en la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) la baja capacidad administrativa para el cumplimiento de la Ley de Víctimas; (iv) el bajo compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales; (v) la desarmonización en los tiempos de planeación nacional y territorial; y (vi) múltiples y deficientes herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas que no se articulan entre sí.
- En algunos departamentos, los recursos destinados para la Atención Humanitaria Inmediata no están siendo ejecutados, su ejecución es insuficiente o no se tramita recursos en el marco de subsidiariedad de la Unidad para las Víctimas, limitando la atención y asistencia a la población que requiere mitigar los impactos del hecho violento del desarraigo.
- Persisten dificultades en la aprobación de planes de contingencia para atender situaciones humanitarias en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Sucre y Vichada, en los que no se logró realizar los tres seguimientos y actualización de los planes de contingencia.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la entrega oportuna de la Ayuda Humanitaria Inmediata en los eventos de desplazamientos masivos y confinamientos, a través de un mecanismo idóneo de coordinación y ruta concertada con las entidades territoriales.
- A la Unidad para las Víctimas, generar una estrategia que permita mejorar el proceso de notificación de las programaciones de ayuda humanitaria en zonas rurales y rurales dispersas donde las comunicaciones sean deficientes.
- A la Unidad para las Víctimas, y a las gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Sucre y Vichada, establecer una agenda que permita realizar las acciones de seguimiento y actualización de los planes de contingencia departamentales y municipales, realizando un reporte mensual de cumplimiento al ministerio público.
- A la Unidad para las Víctimas, crear estrategias que fortalezca la articulación con los municipios y gobernaciones, en aras de atender oportunamente todas las peticiones que elevan las entidades territoriales, para acceder al apoyo subsidiario destinado a la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata.
- A la Unidad para las Víctimas, incorporar una estrategia que permita determinar las competencias de las Entidades Territoriales no establecidas en la Ley 1448 de 2011 frente a la en subsidiaridad en la entrega de Atención Humanitaria Inmediata.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer alternativas para atender en subsistencia mínima a la población víctima de desplazamiento forzado que por causa de la Pandemia COVID 19, agudizó su situación de vulnerabilidad.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar un plan de mejora mediante el cual se determine: (i) las causas de la programación por fuera de los términos de 90 días de la atención humanitaria de emergencia para los recién incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y (ii) las acciones correctivas para que se elimine este fenómeno.

REPARACIÓN INTEGRAL

RETORNOS Y REUBICACIONES

La política pública de retornos y reubicaciones busca la superación de la vulnerabilidad generada por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, para la estabilización y sostenibilidad socioeconómica, por lo cual requiere el acompañamiento institucional para el restablecimiento de derechos. El Auto 326 de 2020, determinó que: “el acompañamiento del Estado en estos procesos tiene por objetivo principal lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado”.

El Gobierno nacional tiene el deber de protección y asistencia de las personas en situación de desplazamiento interno, hasta que se supere la situación de vulnerabilidad en que se encuentran; y en el caso de que la decisión de las personas víctimas de desplazamiento sea retornar, integrarse localmente o reubicarse, debe garantizar los tres principios para iniciar el acompañamiento: (i) seguridad, (ii) dignidad y (iii) voluntariedad.

Este capítulo examinará: (i) el porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones; (ii) la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; (iii) la situación de retornos, reubicaciones e integración local, a la luz del PND 2018 – 2022; y (iv) las metas trazadas en el CONPES 4031 de 2021.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “*Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado*”.

Este indicador, contenido en el PND 2018 - 2022, permite establecer el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de SSV, según la Resolución 2200 de 2018¹²⁶.

El indicador planteó una meta de 2.329.345 personas en situación de desplazamiento forzado con SSV. De acuerdo resultado acumulado del indicador para 2021, se registran 2.768.193 víctimas con SSV; es decir, un avance porcentual del 152%. Conforme a las cifras presentadas por Sinergia, el nivel de cumplimiento se puede apreciar en la siguiente tabla:

¹²⁶ Se entiende superada la situación de vulnerabilidad, una vez verificada la superación del umbral del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico, y si la persona manifiesta voluntariamente que esta situación ha sido superada.

Tabla 30. Víctimas de desplazamiento que han superado su situación de vulnerabilidad

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	1.489.345			
2019		1.739.345	1.813.644	130
2020		2.089.345	2.244.716	126
2021		2.329.345	2.768.193	152
2019-2021		2.489.345	2.768.193	127.8

Elaboración propia. Fuente: DNP y Sinergia, diciembre 2021.

Según la UARIV, cumplen con los requisitos de superación del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico IGRSE, las personas víctimas de desplazamiento forzado, según los criterios de medición descritos en el Anexo Técnico de la Resolución 2200 de 2018, según la siguiente tabla:

Tabla 31. Víctimas con SSV desagregado por enfoque diferencial

Años	Total acumulado SNRI	Total anual CSMLV	Mujeres	Hombres	OSIGD	Discapacidad
2018	1.489.345	N.A	704.117	785.228	806	52.104
2019	1.813.644	324.299	873.776	939.868	891	70.051
2020	2.244.716	431.072	1.091.021	1.153.695	926	119.475
2021	2.941.009	696.293	1.430.333	1.510.676	766	122.875

Elaboración propia. Fuente: SRNI, diciembre 2021

*Las cifras son acumuladas, por lo que no se pueden totalizar verticalmente

Las cifras presentadas por la plataforma Sinergia y la SRNI no coinciden para ninguna anualidad. Para 2021, Sinergia reporta 2.768.193 víctimas con SSV y la SNRI, 2.941.009, con una diferencia de 172.816 víctimas de desplazamiento forzado.

Entre 2018 y 2021, 2.941.009 víctimas superaron su situación de vulnerabilidad. De estas, el 49% son mujeres, 51% hombres, 0,03% personas con OSIGD y 4% personas con discapacidad. Adicionalmente, la CSMLV analizó las cifras de la SRNI anualmente, y encontró que 324.299 víctimas superaron su situación de vulnerabilidad para 2019, 431.072 para 2020 y 696.293 para 2021, por lo cual advierte que las cifras de SSV son bajas. Sin embargo, llama la atención de la CSMLV que la UARIV manifestó que “no se han identificado víctimas que manifiesten voluntariamente que han superado la situación de vulnerabilidad”¹²⁷.

¹²⁷ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág. 150

- Indicador: “*Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente*”.

Este indicador establecido en el PND 2018-2022, tiene por fórmula de cálculo la “sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, que recibieron vivienda o tierras o Esquemas Especiales de Acompañamiento o generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la prosperidad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA) o que superaron situación de vulnerabilidad”. No obstante, la CSMLV ha insistido en que la medición no debe incluir los EEAF y que esta se debe llevar a cabo analizando el acceso de al menos dos de los programas sectoriales (vivienda, tierras y/o generación de ingresos).

El indicador, con una línea base de 1.602.670 víctimas de desplazamiento forzado, proyecta para 2021 una meta acumulada de 2.737.420 víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente. Se reporta un avance del 114% para 2021, que corresponde a 2.900.916 víctimas, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 32. Avance acumulado víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	1.602.670			
2019		1.980.920	2.100.707	132
2020		2.359.170	2.531.779	123
2021		2.737.420	2.900.916	114

Elaboración propia. Fuente: DNP y SINERGIA¹²⁸, diciembre 2021.

Como se expone en la siguiente tabla, según la UARIV, las víctimas retornadas, integradas localmente o reubicadas que accedieron a tierras, generación de ingresos, programas de vivienda o esquemas de acompañamiento, desde 2018 a marzo de 2022, son las siguientes:

Tabla 33. Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente 2018-2022

Tipo de acceso	No. de víctimas
Tierras	5.958
Generación de ingresos	115.099
Programas de vivienda	557.838
EEA	45.089

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

¹²⁸ En: <https://SINERGIAApp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6140/116>. Fecha de consulta: 30/06/2022

Según cifras de la UARIV las víctimas de desplazamiento forzado acompañadas, a marzo de 2022, son 333.410, quienes han superado su situación de vulnerabilidad¹²⁹, y que se encuentran en proceso de retorno, reubicación o integración local.

Tabla 34. Número total de víctimas con SSV acompañadas, 2018-2022

Estado	No. de víctimas
Retornado	31.968
Integración local	289.733
Reubicado	11.709
Total	333.410

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

*Con Acta de Voluntariedad

De 2.900.916 víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente, 333.410 superaron su situación de vulnerabilidad, lo que corresponde al 11%. La CSMLV advierte el bajo nivel de SSV, lo que indica que el acompañamiento a las víctimas no ha tenido el alcance esperado en materia de restablecimiento y goce efectivo de los derechos.

- Indicador *“Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones”*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, mide el porcentaje de personas que reciben acompañamiento en retornos, reubicaciones o integración local. La fórmula de cálculo es “(número de personas acompañadas en retorno y reubicación en el último año / número de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación en el último año) x 100”.

El proceso de acompañamiento para el retorno, reubicación o integración local, inicia cuando los hogares solicitantes acceden a algunos de los siguientes componentes, dentro de la oferta institucional de la UARIV: (i) apoyo para el transporte y traslado de enseres (ii) apoyo a la sostenibilidad del retorno o reubicación y (iii) EEAF. No obstante, la CSMLV advierte que estos tres componentes tienen un alcance limitado frente a aquello que debe contener un acompañamiento que garantice la sostenibilidad del proceso de retorno y la efectiva estabilización socioeconómica de las personas desplazadas.

¹²⁹ Se entiende por soluciones duraderas: el retorno, la reubicación e integración local, a la que acceden las víctimas de desplazamiento forzado que han sido acompañadas.

La UARIV reportó que, de las 17.632 solicitudes recibidas de hogares para 2021, inició el acompañamiento a 5.987, es decir, el 34% de hogares, lo que significa que 11.645 hogares (66%), no han recibido el mismo.

Existen tres rutas de acompañamiento al proceso de retorno o reubicación: (i) la ruta individual; (ii) la ruta comunitaria; y (iii) la ruta en emergencia.

a) Ruta individual

El universo de personas en proceso de retorno, reubicación e integración local, desde el año 2012 hasta el primer trimestre de 2022, especificando por escenario de soluciones duraderas, es el siguiente:

Tabla 35. Personas que solicitan y reciben acompañamiento.

Solución duradera	Total solicitudes	No. de acompañados efectivos	% de acompañamiento
Integración local	1.703	214	13
Retorno	7.867	1.277	16
Reubicación	18.903	4.500	24
Total	28.473	5.991	21

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

A diez años de implementación de la Ley 1448 de 2011, se observó que el porcentaje de acompañamiento respecto de las solicitudes de retornos es muy baja y no supera el 24% en cada una de las soluciones. Teniendo en cuenta que el universo de víctimas de desplazamiento se estableció a partir de la Ley 387 de 1997, los sujetos de atención para esta medida no se pueden limitar a la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

b) Ruta comunitaria

En cuanto a las comunidades acompañadas en procesos de retornos, reubicaciones e integración local, el indicador contemplado del PND 2018-2022 especifica el escenario de soluciones duraderas, y la fase en la que se encuentran de acuerdo con el protocolo actual, y si cuentan con Plan de retorno y / o reubicación “en formulación”, “formulado”, “aprobado” o “en implementación”. Se tiene que de 2018 a 2022, de un total de 717 comunidades no étnicas, 391 tienen planes comunitarios aprobados; 267, planes en implementación; y 59 planes en etapa de formulación.

La UARIV informó que de las 717 comunidades no étnicas, el 60% de los planes corresponde a soluciones de retornos (427), el 18% (132) a reubicaciones y el 33% (158) a integración local. Sin embargo, la CSMLV advierte que el indicador únicamente reporta comunidades con plan formulado, en actualización o en formulación, por lo cual no incluye el universo total de comunidades en ruta de acompañamiento, de acuerdo con el Protocolo de Retornos y Reubicaciones.

Frente a los planes de retorno y reubicación comunitarios que continúan teniendo ajustes con ocasión de la aplicación de la Resolución 3320 de 2019¹³⁰, se tiene que de las 64 comunidades no étnicas con Plan Comunitario previo a la expedición de la Resolución, 63 se encuentran aprobados y en actualización, y cuatro en fase de formulación¹³¹: diez en Antioquia, ocho en Bolívar, nueve en Guaviare, seis en Magdalena, cuatro en Meta, seis en Nariño, 18 en Sucre y tres en Valle del Cauca. De los 64 Planes, 35 corresponden a municipios PDET, De estos 64 Planes, en formulación o aprobados, 19 corresponden a comunidades que solicitaron Integración Local; 39, solicitaron Retorno como solución Duradera; y, 6 requirieron Reubicación.

La UARIV informó¹³² que el número total de planes comunitarios de retorno y reubicación en implementación, son 658 aprobados en el marco de los CTJT; y que el porcentaje de acciones en corresponsabilidad concertadas con la institucionalidad, en el marco de los planes aprobados en los CTJT y el avance de su implementación (decreto 2460 de 2015) desde el año 2012, corresponde a 18.564 acciones ejecutadas, respecto de las que, en el 7% (1.301 acciones). Estas acciones implementadas bajo el principio de complementariedad, se desarrollaron en 22 departamentos del país¹³³.

Sin embargo, en el marco del seguimiento que se realiza a la comunidad retornada de la comunidad de El Congal, en el departamento de Caldas, se identificaron dificultades en la implementación de uno de estos esquemas¹³⁴, relacionadas entre otras, con el incumplimiento del objeto contractual, la completitud de la obra, excedente de material¹³⁵ y debilidades en el seguimiento de la UARIV al uso de los materiales que entrega a través de esta estrategia. Así las cosas, la CSMLV considera necesario realizar una evaluación de los EEAC para la próxima anualidad.

¹³⁰ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág.135: Anexo del punto 13

¹³¹ Sacramento, La Cincuenta, Cristalina Alta y Cristalina Baja.

¹³² UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág.137: Anexo del punto 16

¹³³ Acciones en complementariedad por departamento: 24 en Antioquia; 02 en Amazonas; 01 en Atlántico; 23 en Bolívar; 01 en Caldas; 03 en Caquetá; 02 en Casanare; 03 en Cauca; 09 en Cesar; 04 en Córdoba; 07 en Cundinamarca; 13 en Magdalena; 01 en Meta; 17 en Nariño; 01 en Norte de Santander; 17 en Sucre; 02 en Tolima; 03 en Valle del Cauca; y 01 en Vichada.

¹³⁴ “Construcción de Obra Pública tendiente a la Adecuación para la estabilidad de taludes y Manejo de Aguas superficiales y Sub – Superficiales en la Vereda el Congal del municipio de Samaná, Departamento de Caldas” que protegerán de las aguas lluvias a las viviendas construidas en dicha vereda C-30092021-1315 (Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía SAMC-SGOB-002-2021, adjudicado mediante Resolución 4768-2 del 24-09-2021 por valor total inicial anticipado de 168.823.262 COP\$)

¹³⁵ El Departamento de Ingeniería Civil de la UNAL sede Manizales realizó un concepto técnico de la ejecución de la obra por solicitud de la Defensoría del Pueblo Regional Manizales.

A continuación se relaciona el número de EEAC, por año, desde 2012 hasta 2021, en el marco de las acciones de complementariedad, entregados:

Tabla 36. No. EEAC entregadas

Vigencia	No. de EEAC entregados
2012	29
2013	21
2014	66
2015	36
2016	10
2017	19
2018	33
2019	313
2020	402
2021	372
Total	1.301

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre de 2021

La UARIV, informó¹³⁶ que desde la Subdirección Red Nacional de Información, se ha construido un documento en el cual se establecen las pautas, lineamientos, requisitos, tipo de recolección de la información, herramientas *web* y *offline* disponibles para el proceso de recolección de información, acompañamiento, para realizar el proceso de caracterización en las entidades territoriales que cuentan con o sin disponibilidad de recursos. El documento – según indica la UARIV – establece las condiciones mínimas que deben tener las EETT al momento de realizar la caracterización, independiente de la categoría e incluso, hacemos referencia a la articulación con el Sisbén. Sin embargo, la CSMLV no conoce si las acciones reportadas en complementariedad a las realizadas por los EE.TT, correspondan a la aplicación de dichos lineamientos.

La CSMLV, observa que el 7% de acciones de complementariedad es bajo, respecto al universo de acciones desarrolladas por los entes territoriales en el país.

(i) Ruta en emergencia

De manera general, es importante señalar que el número de municipios que cuentan con solicitudes de retorno, y el estado del concepto de seguridad registrado, según la UARIV, a 31 de marzo de 2022¹³⁷, es el siguiente:

Tabla 37. Solicitudes de retorno

Estado de concepto	No.
Desfavorable	53

¹³⁶ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág.139: Anexo del punto 16

¹³⁷ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág. 148

Favorable	864
Sin concepto	6
Total	923

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

En 923 municipios, se han presentado 2.843 solicitudes de retorno a los lugares de origen, de las cuales, 1.059, se encuentran en 53 municipios con concepto de seguridad desfavorable; 864 municipios cuentan con concepto favorable de seguridad; mientras que 18 solicitudes se realizaron en 6 municipios donde no se ha tenido concepto; y 811 solicitudes no aplica, lo que implica que posiblemente un total de 1.888 no tiene activada la ruta de acompañamiento en los términos del protocolo actual de retornos y reubicaciones.

Según la UARIV¹³⁸, de 2018 a marzo de 2022, se han recibido 40 solicitudes de integración local no étnicos con posterioridad a la expedición de la Resolución 3320 de 2019, 32 de estas están registradas en municipios no PDET, y cuatro en zonas PDET (03 en el municipio de Alto Patía en el norte del departamento del Cauca y 01 en el municipio de Arauca). 15 planes de integración local se encuentran aprobados, mientras que 25 en están en formulación.

- Indicador: *“Número de hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes”*.

Este indicador, previsto en el CONPES 4031 DE 2021, mide el apoyo en el componente de transporte y traslado de enseres, que recibieron las víctimas de desplazamiento forzado, acompañadas en procesos de retorno y reubicaciones, en 2021.

La línea base del indicador¹³⁹ es de 15.864 hogares con apoyo para el transporte y traslado de enseres. En 2021, la UARIV trazó una meta acumulada de 17.364 hogares con apoyo, que según cálculos de la CSMLV corresponde a una meta anual de 1.500. La entidad reportó la entrega de 1,5 SMMLV por concepto de apoyo económico para el traslado para el retorno o reubicación, a 5.176 hogares para la anualidad, es decir 21.040 de forma acumulada. De esta manera, superó la meta establecida en el PAS en 121%.

Sin embargo, la CSMLV advierte que las metas trazadas para este indicador son muy bajas y no tienen un impacto relevante frente al universo de hogares que solicitan el acompañamiento, que fueron 17.632 para 2021. Asimismo, es necesario mencionar que el acompañamiento a los hogares no se puede limitar al pago de apoyos en transporte y requiere la intervención integral de todas las entidades del SNARIV competentes.

- Indicador *“Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido”*

¹³⁸ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág.148

¹³⁹ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág.119.

Este indicador acumulado del CONPES 4031 de 2021, señala el número de víctimas que recibieron EEA. Establece como fórmula de cálculo la sumatoria de los hogares con EEA al retorno o reubicación en zona rural.

PS registra como línea de base 57.575 hogares, mientras que el documento PAS del CONPES 4031 de 2021, tiene como línea de base 38.202 hogares. En 2021, la entidad se propuso como meta atender y acompañar, de forma acumulada, a 65.728 hogares, que según cálculos de la CSMLV sería de 27.526 para la anualidad. PS reportó el apoyo a 19.373 hogares, que equivalen al 70% de avance en la meta, por lo que esta no se cumplió para la vigencia. Sin embargo, la CSMLV advierte la inconsistencia entre las líneas bases informadas por PS y aquella consignada en el PAS del CONPES 4031 de 2021.

- Indicador. *“Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana”.*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo la sumatoria de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que reciben EEA en escenarios urbanos.

Este indicador acumulado tiene como línea base 12.527 hogares con EEAF entregados. Para 2021, se trazó como meta acompañar a 14.527 hogares, por lo que la meta anual es de 2.000 hogares. La UARIV reportó que en el segundo semestre de la vigencia acompañó a 2.500 hogares víctimas de desplazamiento forzado, entregándoles EEAF¹⁴⁰.

No obstante, la CSMLV reitera que las metas trazadas para este indicador son muy bajas y no responden al universo y a las necesidades de los hogares que solicitan el acompañamiento; que como se mencionó previamente, fueron 17.632 para 2021.

Análisis cualitativo

Avances

Es importante resaltar como avance la elaboración del documento de lineamientos para la transversalización de enfoque diferencial y de género en el acompañamiento, el cual tiene como objetivo principal, definir los elementos conceptuales y operativos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el acompañamiento no étnico a la decisión de retorno, reubicación o integración local de las víctimas de desplazamiento forzado. El documento busca generar aportes significativos para el acompañamiento en la toma de decisión voluntaria de retornarse, reubicarse o integrarse localmente, en aras de brindar condiciones idóneas para la estabilización y avances en el fortalecimiento de la integración comunitaria y arraigo territorial de la población, en este caso, de los sujetos de especial (SEPC) víctimas de desplazamiento forzado.

¹⁴⁰ Se debe examinar el reporte total del año, para realizar el análisis correspondiente

Dificultades

En cuanto a las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, la CSMLV ha advertido anteriormente que la metodología de medición de la SSV establecida en la Resolución 2200 de 2018, no refleja la realidad de los hogares en situación de desplazamiento ni es acorde con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015.

Igualmente la CSMLV, advierte que las cifras de SSV ofrecidas por el SNRI de la UARIV, durante la vigencia del PND 2018 – 2022, son bajas respecto del universo de víctimas de desplazamiento forzado, encontrando que 324.299 víctimas superaron su situación de vulnerabilidad para 2019, 431.072 para 2020 y 696.293 para 2021.

Preocupa, asimismo a la CSMLV, la manifestación de la UARIV, frente a que no se identifique víctimas que indiquen voluntariamente que han superado la situación de vulnerabilidad, para lo cual se recomienda el diseño de una estrategia que permita establecer el motivo de dicha falta de manifestación voluntaria.

Para 2021, Sinergia reporta 2.768.193 víctimas con SSV y la SNRI, 2.941.009, con una diferencia de 172.816 víctimas de desplazamiento forzado, lo cual impide para la CSMLV, un análisis adecuado, utilizando las cifras de la UARIV, responsable del registro de víctimas, según lo establece la Ley 1448.

Respecto de las víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente, la CSMLV, ha insistido en que la medición no debe incluir los EEAF y que esta se debe llevar a cabo analizando el acceso de al menos dos de los programas sectoriales (vivienda, tierras y/o generación de ingresos).

La CSMLV advierte el bajo nivel de SSV, de las víctimas de acuerdo a escenarios de soluciones duraderas (retornos, reubicaciones o integración social), ya que el porcentaje de avance es del 11% (33.410 de 2.900.916 víctimas de desplazamiento forzado); lo que indica que el acompañamiento a las víctimas no ha tenido el alcance esperado en materia de restablecimiento y goce efectivo de los derechos.

El acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de retorno o reubicación, que reciben apoyo transporte o traslado de enseres, sostenibilidad o EEF, no es suficiente para garantizar la sostenibilidad del proceso y la efectiva estabilización socioeconómica de las personas desplazadas.

Asimismo, la CMSLV, encuentra bajo nivel de acceso al acompañamiento en procesos de retorno, reubicación o integración local, de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, ya que el 66% de los mismos (5.987 de 11.645), no han recibido dicho acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas.

La CSMLV, encuentra que, desde la expedición de la Ley 1448 al 31 de marzo de 2022, la activación de la ruta individual en escenarios de soluciones duraderas, es de baja cobertura, ya que no supera el 16% en retorno, el 24% en reubicación y el 13% en integración local, frente a un universo de 28.473 solicitantes. En la ruta comunitaria, el acompañamiento no incluye a la totalidad de las comunidades solicitantes con plan formulado, en actualización o formulado, tal como los establece el Protocolo de Retornos y Reubicaciones.

En la ruta en emergencia, la CSMLV, el nivel de acompañamiento a retornos y reubicaciones a EE.TT, es bajo, ya que solo cubre el 7% de acciones desplegadas por municipios o departamentos en el país.

La crisis humanitaria que afecta el territorio nacional, dificulta la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, ya que existe el riesgo de nuevos desplazamientos, lo cual obstaculiza, igualmente, los retornos en emergencia. El principio de seguridad, necesario para la garantía de los procesos de retorno y reubicación, no está garantizado, debido a la persistencia de acciones armadas en el país. De las 2.843 solicitudes de retorno en 923 municipios, 1.059 presentan concepto desfavorable de seguridad, impidiendo la ruta de acompañamiento de 1.888 solicitudes.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo¹⁴¹ registró en 2021 un total de 151 eventos de desplazamientos masivos, que afectaron a 24.040 familias y 69.425 personas, la mayoría de estos eventos tuvieron lugar en municipios de la región pacífica colombiana y el suroccidente. Adicionalmente, la CSMLV analizó el caso particular del municipio de Argelia en el departamento del Cauca, caracterizado por la presencia de grupos armados ilegales en disputa, en donde la Defensoría del Pueblo registró, durante los tres primeros meses de 2021, al menos 17 desplazamientos masivos e igual número de retornos sin acompañamiento, debido a la persistencia del conflicto que impidió el acceso al municipio.

La CSMLV advierte que las metas trazadas de apoyo para el transporte de bienes o enseres, a las víctimas de desplazamiento forzado que solicitan apoyo en retornos y reubicaciones, son bajas, lo que no permite disminuir la brecha de superación de la situación de vulnerabilidad del universo de hogares. El acompañamiento a los hogares requiere acciones complementarias de las entidades del SNARIV competentes.

¹⁴¹ Reportes de evento de enero a diciembre de 2021, en los que la estrategia de defensores comunitarios, adscritos a la Defensoría delegada para los derechos de la población en Movilidad Humana, reportó eventos masivos de desplazamiento masivo en el país

Los reportes de avance, en cuanto al apoyo con EEA a los hogares víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de retorno o reubicación, en zona rural, es del 70% de avance frente a la meta de 27.526, quedando si dicho apoyo 8.153 hogares solicitantes. La CSMLV, además, encontró dualidad en la línea de base reportada por PS, respecto de lo establecido en el PAS del CONPES 4031 de 2021.

Las metas de apoyo con EEA en zona urbana, tal como lo reitera la CSMLV son bajas, presentado una cobertura insuficiente, frente al universo y necesidades de los hogares que solicitan el acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas que permitan la superación de la situación de vulnerabilidad de para 2021 de las víctimas de desplazamiento forzado.

La UARIV señala que: “la gran mayoría de los hogares que solicitan acompañamiento en el retorno, reubicación o integración local no cumplen con los 3 principios para iniciar el acompañamiento los cuales son I) Principio de Seguridad II) Principio de Dignidad III) Principio de voluntariedad”¹⁴². Preocupa a la CSMLV que la UARIV, traslada la responsabilidad en el bajo cumplimiento de los principios establecidos universalmente, en cabeza de los solicitantes de acompañamiento para el retorno y reubicación, desconociendo que es el Gobierno quien debe garantizar dichos principios. Persisten debilidades en la articulación y coordinación entre las entidades del SNARIV para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Conclusiones

- Se advierte que las metas para los indicadores del CONPES 4031 de 2021 “Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana” y “Número de hogares que han recibido recursos para el transporte de bienes”, tienen metas muy bajas y no tienen un impacto relevante frente al universo de hogares que solicitan el acompañamiento, que fueron 17.632 para 2021.
- Se insiste en lo manifestado en el octavo informe respecto a la SSV en cuanto a que: (i) su medición está enfocada en identificar una condición socioeconómica que no se relaciona con la superación de las afectaciones derivadas del desplazamiento; (ii) no refleja la realidad de los hogares desplazados por cuanto se lleva a cabo de manera acumulada y (iii) su uso para determinar el cierre del acompañamiento implica una reducción del alcance de este.¹⁴³
- Igualmente, no se han superado las dificultades en la coordinación y articulación interinstitucional de las entidades del SNARIV, en el acompañamiento a los retornos y reubicaciones, pues las entidades nacionales no incluyeron en sus POA planes, programas y proyectos específicos para ejecutar las acciones de los planes de

¹⁴² UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Pág. 119.

¹⁴³ “al verificar un cambio favorable en cualquiera de los derechos que componen la medición de la SSV”.

retornos y reubicaciones, en particular en vivienda, generación de ingresos y tierras, las cuáles son esenciales para la sostenibilidad de dichos procesos.

- Si bien el Gobierno nacional reportó una cifra de 2.941.009 de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado entre 2018 y 2022, se advierte que la metodología de medición de la SSV no es acorde a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario, por lo tanto, no refleja efectivamente avances en la estabilización socioeconómica de las víctimas de este hecho.
- Las víctimas de desplazamiento forzado acompañadas, durante la vigencia del PND 2018 – 2022, que han superado la situación de vulnerabilidad y que se encuentran en escenarios de soluciones duraderas: retornos, reubicación o integración social, es bajo (11%), lo que implica una limitación en el restablecimiento y goce efectivo de derechos, además de representar un riesgo de variación de la estabilidad socioeconómica en una población altamente vulnerable.
- Para 2021, el 66% (11.637) del total (17.632) de los hogares en situación de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento en retornos y reubicaciones, no accedieron a la oferta de la Unidad para las Víctimas. Se advierte que dichos programas tienen un alcance limitado para la garantía de la sostenibilidad del proceso de retorno y la efectiva estabilización socioeconómica de las personas desplazadas.
- El 67% de las personas que solicitaron acompañamiento en retorno o reubicaciones, no accedieron al apoyo de transporte y traslado de bienes y enseres, para el 2021.
- Desde la expedición de la Ley 1448 al 31 de marzo de 2022, la activación de la ruta individual en escenarios de soluciones duraderas, es de baja cobertura, ya que no supera el 16% en retorno, el 24% en reubicación y el 13% en integración local, frente a un universo de 28.473 solicitantes. En la ruta comunitaria, el acompañamiento no incluye a la totalidad de las comunidades solicitantes con plan formulado, en actualización o formulado, tal como lo establece el Protocolo de Retornos y Reubicaciones. En la ruta en emergencia, la CSMLV, el nivel de acompañamiento a retornos y reubicaciones a EE.TT, es bajo, ya que solo cubre el 7% de acciones desplegadas por municipios o departamentos en el país.
- La CSMLV advierte que las metas trazadas de apoyo para el transporte de bienes o enseres, a las víctimas de desplazamiento forzado que solicitan apoyo en retornos y reubicaciones, son bajas, lo que no permite disminuir la brecha de superación de la situación de vulnerabilidad del universo de hogares. El acompañamiento a los hogares requiere acciones complementarias de las entidades del SNARIV competentes.

- Los reportes de avance, en cuanto al apoyo con EEA a los hogares víctimas de desplazamiento forzado, en escenarios de retorno o reubicación, en zona rural, es del 70% de avance frente a la meta de 27.526, quedando si dicho apoyo 8.153 hogares solicitantes. La CSMLV, además, encontró dualidad en la línea de base reportada por PS, respecto de lo establecido en el PAS del CONPES 4031 de 2021.
- Las metas de apoyo con EEA en zona urbana, tal como lo reitera la CSMLV son bajas, presentado una cobertura insuficiente, frente al universo y necesidades de los hogares que solicitan el acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas que permitan la superación de la situación de vulnerabilidad de para 2021 de las víctimas de desplazamiento forzado.
- La UARIV manifiesta que los hogares solicitantes no cumplen con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, desconociendo que: (i) el Estado debe garantizar las condiciones para la decisión libre e informada de las víctimas que resulta en la firma de las actas de voluntariedad, (ii) es el Estado quien debe garantizar las condiciones de seguridad, y (iii) el principio de dignidad se cumple con el acompañamiento efectivo a los procesos de retornos y reubicaciones.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia que permita aumentar el porcentaje de acompañamiento en retornos y reubicaciones de hogares solicitantes, que identifique y atienda los cuellos de botella y fortalecer las capacidades institucionales.
- A la Unidad para las Víctimas, articular con la Agencia de Renovación del Territorio, Articular con la Agencia de Renovación del Territorio, un plan de identificación de los cruces de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) con las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas para garantizar la priorización en su implementación.
- A la Unidad de Víctimas identificar la totalidad de las comunidades en proceso de retorno, reubicación e integración local, especificando el escenario de soluciones duraderas, la fase en la que se encuentran de acuerdo con el protocolo actual, y si cuentan con Plan de Retorno y/o Reubicación en formulación, formulado, aprobado, superando la práctica inconstitucional y el bloqueo institucional, relacionado con la falta de criterios objetivos y racionales para formular la PP.
- A la unidad para las Víctimas, identificar el universo total de personas en proceso de retorno y reubicación, estableciendo su lugar de residencia actual en el nivel veredal

y corregimental. Esto teniendo en cuenta que se identifica solo el nivel municipal, y por lo tanto, en el caso de los retornos no es posible determinar si efectivamente la víctima se encuentra en el lugar de expulsión.

- A la Unidad para las Víctimas, revisar y ajustar la resolución 2200 de 2018, pues la metodología de medición del Índice de Estabilización Social y Económica no se acoge a lo manifestado por la Corte Constitucional, respecto a los Indicadores de Goce efectivo de Derechos de aquellos frente a la medición, su resultado no refleja la realidad de los hogares pues se realiza de manera acumulada (una vez cumplido un derecho no se vuelve a medir) y no se identifica la superación de las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento forzado.
- A la Unidad para las víctimas, diseñar una estrategia de divulgación o campaña acerca de las rutas de acceso, responsables y formas para acceder a la política pública de retorno y reubicaciones.
- A la Unidad para las Víctimas revisar y ajustar la Resolución 3320 de 2019, en particular la definición de integración local y el uso del resultado de la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) para determinar el cierre del acompañamiento pues, a consideración de la Comisión, la metodología que establece la Resolución 2200 de 2018 no refleja la realidad de los hogares desplazados ni la superación de las vulnerabilidades derivadas del hecho victimizante de desplazamiento forzado.
- A la Unidad para las Víctimas, coordinar con la Agencia Nacional de tierras el establecimiento d programas de acceso a tierras para las víctimas de desplazamiento forzado que son sujetos de ordenamiento territorial en procesos de retorno y reubicaciones.

REHABILITACIÓN

En esta sección se muestran los progresos, cambios y limitaciones respecto de la garantía del derecho de rehabilitación¹⁴⁴ de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, así como los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento¹⁴⁵. Es pertinente aclarar que frente a la medida de rehabilitación no hay un universo determinado, que permita establecer el número de víctimas por atender, pues se trata de una medida voluntaria que puede solicitarse en cualquier momento de la ruta.

La garantía de este derecho tiene como responsable principal al Minsalud quien diseña y coordina la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), cuya ejecución se encuentra en cabeza de las EETT¹⁴⁶. Adicionalmente, la UARIV cuenta con la Estrategia de Recuperación Emocional. El PAPSIVI, define sus fundamentos en la Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado diseñada por el Minsalud y el Protocolo de Atención Integral en Salud, con Enfoque Psicosocial (en adelante Protocolo) quien informó que para 2022, iniciará la implementación del PAPSIVI en el marco del SGSSS, con el fin de lograr la integralidad entre los dos componentes: Atención Psicosocial¹⁴⁷ y Atención Integral en salud con enfoque psicosocial¹⁴⁸.

La atención psicosocial se desarrolla en tres modalidades: individual, familiar, y comunitaria. Cada una comprende diferentes momentos de: (i) alistamiento y análisis del contexto, (ii) focalización y priorización de la población víctima, (iii) acercamiento y reconocimiento, (iv) inicio de planes de trabajo concertados/ seguimiento, y (v) cierre. La atención se realiza por equipos de profesionales de Psicología, Trabajo Social, Sociología y/o Antropología, con entrenamiento y experiencia en atención psicosocial y comunitaria con víctimas o población vulnerable. Por su parte, la atención integral comprende el conjunto de actividades y procedimientos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, y se presta a través del SGSSS.

La UARIV diseñó la ERE como una forma de dar respuesta a las necesidades psicosociales de las víctimas, y la desarrolló en las modalidades grupal, individual, y para SRC: *Entrelazando*. La EREG se implementó a través de sesiones grupales en cuatro momentos estructurados para posibilitar el diálogo con las diferentes formas de comprensión de los

¹⁴⁴ Artículo 135, Ley 1448 de 2011. La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.

¹⁴⁵ Autos 176, 177 y 178 de 2005; autos 218 y 266 de 2006; autos 027, 109 y 233 de 2007; Auto 116 de 2008; Auto 008 de 2009; Auto 219 de 2011; Auto 373 de 2016; Auto 509 de 2018; Auto 734 de 2018; y Auto 331 de 2019, expedidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional.

¹⁴⁶ Corte Constitucional (2019). Auto 331 Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025.

¹⁴⁷ La atención psicosocial busca favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales y el sufrimiento emocional generado a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia del conflicto armado.

¹⁴⁸ La atención integral en salud con enfoque psicosocial consiste en prestar servicios de salud para la rehabilitación física y mental, de la población víctima del conflicto armado.

hechos victimizantes, de las historias personales y del devenir histórico, social y cultural en el que se han configurado las violaciones a los DDHH y al DIH, así como las resistencias y los referentes de superación.

En este capítulo se analizan: (i) los indicadores del PND 2018-2022, el PMI, el CONPES 3726 de 2012 y el CONPES 4031 de 2021, (ii) la respuesta dada por las entidades a los requerimientos de la CSMLV,¹⁴⁹ y (iii) los resultados del seguimiento preventivo adelantado por la PGN¹⁵⁰. Los datos sobre atención y rehabilitación psicosocial se desagregan por cobertura: (i) poblacional, (ii) enfoque de género, y (iii) discapacidad.

Por su parte, el análisis cualitativo estudió la información relacionada con las EETT que implementan técnica y operativamente componentes para la gestión del Protocolo, así como la atención psicosocial a víctimas de la Fuerza Pública.¹⁵¹ Igualmente, se hace referencia a la implementación de los programas de rehabilitación en zonas rurales.¹⁵²

Finalmente, se revisó la información sobre la rehabilitación para NNA, teniendo en cuenta que el conflicto armado ha generado una afectación masiva, generalizada y diferencial a la población más vulnerable.¹⁵³

Análisis cuantitativo

- Indicador: “*Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial*”.

Este indicador del PND 2018-2022, tiene como fórmula de cálculo “número de personas únicas víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal”. Para ello, se tienen en cuenta las atenciones realizadas por el Minsalud a través del PAPSIVI, por la UARIV a través de la EREG, y el modelo de atención psicosocial en los CRAV.

¹⁴⁹ UARIV Rad. 20225200018593; Minsalud: Rad. 202216100747411, 202216100737951 y 202216100747411. Mindefensa Rad. 0122003782402. Gobernaciones: Bolívar 22-013390, Caldas DG-100-CU-2819-2022, Caquetá 00743, Putumayo SSD 1455, Quindío D-3788, Risaralda 74312022, Meta 1512840000000, Casanare 2022-0244311-9002901, Cesar 2022-4953, Guainía 1718-2022-001, Sucre 10001103/SS181, Valle 1512840000000, Santander AP-AI-RG-110, Guaviare PS-1011-07-138, Magdalena 2022325145415447, Norte de Santander S-2022-024300, Antioquía 2022030140659.

¹⁵⁰ Asuntos preventivos E-2022-113346, E-2022-121488, E-2022-143622 y E-2022-121488.

¹⁵¹ La atención integral en salud a las víctimas de la Fuerza Pública requiere la articulación con el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, y se enmarca en el compromiso asumido en el Acuerdo Final de Paz.

¹⁵² Las consideraciones para el análisis de este tema se enmarcan en el compromiso asumido en el Acuerdo de Paz en relación con el enfoque reparador de los PDET y con las medidas de recuperación emocional, en lo referente al indicador de cobertura territorial en zonas rurales y rurales dispersas incluido en el PMI.

¹⁵³ Procuraduría General de la Nación - DSAP (2020). Balance a la Ley 1448 de 2011. Pág. 71

Tabla 38. Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.

Año	Línea base	Meta anual	Avance	%	Víctimas atendidas
	692.999				
2019		792.999	838.138	106	145.139
2020		912.999	935.706	103	97.568
2021		1.032.999	1.107.505	107	171.799
2022 (31/03/22)		1.152.999	N.R.	N.R.	N.R.

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, marzo 2022.

El PND 2018-2022 tiene como meta 1.152.999 víctimas atendidas en rehabilitación de manera acumulada, al restar la línea base se tiene una meta para el cuatrienio de 460.000 personas atendidas,¹⁵⁴ de las cuales ya se han atendido en tres años 414.499 a 2021, para un reporte acumulado de 1.107.505. Se destaca que todos los años se ha superado la meta propuesta, preocupa que estas metas no responden a las necesidades reales de las víctimas, que de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012 el número de víctimas para atención es de 3.000.000.

En el Octavo Informe, con corte al 31 de marzo de 2021, el reporte del año 2020 fue de 50.928 víctimas, lo que representaba un cumplimiento de tan sólo el 42%. Sin embargo, se observó que recientemente se complementó esta información, alcanzando 97.568 registros.

Ahora bien, respecto al reporte general del indicador para 2021 y 2022, se advierten las siguientes diferencias al comparar la información entregada por el Minsalud¹⁵⁵ y la publicada en Sinergia¹⁵⁶:

- El Minsalud reportó que “logró la atención psicosocial a 1.042.543 víctimas entre 2012-2021, lo que indica un avance del 90% respecto de la meta del PND, esta última, de carácter acumulativo.” En esa misma comunicación, la entidad informó que en ese mismo periodo logró un acumulado de 1.107.505 víctimas, es decir que en 2021 se atendieron 171.799, lo que corresponde al 107% de la meta proyectada de 120.000 víctimas por atender.
- En Sinergia, se reportó un acumulado de 1.010.212 víctimas atendidas hasta 2021, con un avance del 93% con relación a la meta del PND 2018-2022, y una atención en 2021 de 74.506 víctimas. Adicionalmente, se informó que para el primer trimestre de 2022 se atendieron 3.998 personas únicas nuevas, con la concurrencia de EETT y la UARIV, para un acumulado de 1.014.210 víctimas.

Se evidenció que, aunque el corte de Sinergia es más reciente, el dato acumulado en el número de personas atendidas es menor. Es pertinente aclarar que al Minsalud se le solicitó

¹⁵⁴ El Minsalud atendería a 380.000 a través del PAPSIVI y la UARIV a 80.000 por medio de EREG en el cuatrienio 2018-2022.

¹⁵⁵ Minsalud. Radicado No.: 202216000705231, pág. 2.

¹⁵⁶ DNP. Sinergia. Página web <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1562/6110/109> Consultada el 16 de mayo de 2022.

información con corte al 31 de marzo de 2022, y no reportó ningún dato para este año. En este orden de ideas, no coincide el reporte acumulado al no tenerse certeza del número de atención en las vigencias 2021 y 2022.

Por otra parte, sobre esta misma medición es pertinente señalar que, el CONPES 3726 de 2012 contaba con un indicador que se denominaba “*Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal*”, pero fue modificado en diciembre de 2019, quedando con la misma denominación establecida en el PND 2018-2022.¹⁵⁷ Igualmente, se ajustó la meta para el año 2021, equiparándola a la del cuatrienio, es decir, 1.077.824 víctimas, que en estricto sentido se cumplió de acuerdo a las cifras indicadas en la tabla anterior en las que se reportó un acumulado de 1.107.505.

En relación con este reporte, se llama la atención sobre las siguientes inconsistencias:

- a) En el informe final del CONPES 3726 de 2012, presentado por el DNP, el Tablero de Control señaló un avance del 75% con relación a la meta de 1.077.824 víctimas atendidas, indicando que atendió un acumulado de 838.138 víctimas, con corte al año 2021. Sin embargo, esta cifra corresponde al 2019, lo que evidencia una desactualización del informe.¹⁵⁸
- b) El Minsalud en su respuesta señaló que logró 1.042.543 víctimas y por tanto el avance con relación a la meta de este CONPES 3726 de 2012 es del 35%, respecto a *la “meta establecida en 3.000.000 de víctimas”*¹⁵⁹, es decir, que no tiene en cuenta el ajuste realizado por el Gobierno en 2019.

A partir de las reiteradas inconsistencias en el reporte de este indicador, se insiste en la validación y actualización oportuna de las cifras, para que los informes del Gobierno coincidan, independientemente de la fuente a la que se soliciten.

- Indicador: “*Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa*”

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, homologa el indicador del CONPES 3726 de 2012¹⁶⁰. Su fórmula de cálculo es “Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa”. La meta propuesta para 2022 es de 1.716.322 víctimas de manera acumulada. Frente a la meta para 2021 de 251.820, se reportó un avance del 81% con 202.845 víctimas atendidas, llama la atención que el reporte se presenta en términos de la acción, “*Brindar servicios de rehabilitación psicosocial*”, y no de acuerdo a la fórmula de cálculo establecida.

¹⁵⁷ DNP. Informe de Seguimiento Documento CONPES 3726 de 2012. Reporte 2019 – I.

¹⁵⁸ DNP. Informe de cierre al Documento CONPES 3726 de 2012 Reporte 2021 –I

¹⁵⁹ Minsalud. Radicado No.: 202216000705231, pág. 2.

¹⁶⁰ Indicador Conpes 3726 de 2012: Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención. Fórmula del cálculo: Numero víctimas con planes de atención psicosocial elaborados y que reciben dicha atención por el sector salud.

Ahora bien, la línea base es de 107.249 víctimas para 2020, razón por la cual se sugiere revisar la mencionada homologación pues el indicador del CONPES 3726 de 2012 superó el millón de personas, en los diferentes reportes del Gobierno. Adicionalmente, las fórmulas de cálculo, no tienen las mismas categorías de medición.

Luego de revisados estos tres indicadores, preocupa que el ajuste de la meta general establecida ha disminuido, a pesar de que la CSMLV insistió en el Octavo Informe sobre la necesidad de definir las metas considerando el universo de víctimas que requieren de la medida de rehabilitación. Para ello, se reitera la necesidad de tener en cuenta los siguientes referentes dados por el Gobierno:

- a) 3.000.000 era la meta a 2021 que estableció inicialmente el CONPES 3726 de 2012 para la atención psicosocial.
- b) 3.472.453 era el universo de población a atender en rehabilitación según la RNI en 2017.
- c) 7.277.408 víctimas fueron identificadas como sujetos de atención y reparación por la RNI en 2020.
- d) El número de víctimas en el RUV ha seguido aumentando y, en consecuencia, el universo de víctimas por atender es cada vez mayor.

Adicionalmente, esta reducción de las metas institucionales no se ajusta a lo establecido en el Acuerdo de Paz, en el cual el Gobierno se comprometió “a 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”.¹⁶¹

- Variable de análisis CSMLV: “Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género y discapacidad”.

De la información reportada en los indicadores anteriores, es pertinente desagregar la atención psicosocial por enfoque de género y discapacidad.

Tabla 39. Atención psicosocial desagregada por género y discapacidad.

Año	Mujeres	Personas con OSIGD	Personas con discapacidad ¹⁶²
2013	251	616	63
2014	23.304	5.376	4.658
2015	50.881	7.686	4.048
2016	77.298	10.805	5.172
2017	78.426	6.136	5.210
2018	36.075	2.407	2.674

¹⁶¹ Acuerdo de Paz. Punto 5.1.3.4.1.

¹⁶² Se entiende como persona con discapacidad a aquellas que se encuentran en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad

Año	Mujeres	Personas con OSIGD	Personas con discapacidad ¹⁶²
2019	71.976	5.422	4.841
2020	51.219	3.376	2.859
2021	47.201	S.I.	2.822
2022	S.I.	S.I.	S.I.
2013-2021	434.513	41.208	32.347 ¹⁶³

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, diciembre 2021.

Entre 2013 y 2021, recibieron atención psicosocial 434.513 mujeres víctimas, y 41.208 personas con OSIGD. En la tabla se identifica la disminución de las atenciones en los años 2018 y 2020, para estos grupos poblacionales. Por su parte, las personas con discapacidad recibieron 32.347 atenciones con un descenso notable en 2018, 2020 y 2021 correspondiente a una disminución de por lo menos el 50% de lo alcanzado en 2014 a 2017 y el año 2019

- Indicador: *“Víctimas que acceden a rehabilitación en salud física y/o mental”*

El Minsalud, reportó en el Subcomité de Rehabilitación del SNARIV, realizado en marzo de 2022, que 13.138 víctimas recibieron atenciones de rehabilitación física (49.821) y 24.930 víctimas recibieron atenciones en rehabilitación mental (143.454), por parte de los actores del SGSSS durante 2021. Asimismo, 3.188 víctimas recibieron servicios tanto de rehabilitación física como mental, con un total de 38.313 atenciones.¹⁶⁴

Este indicador, es homologado en el CONPES 4031 de 2021, con los siguientes dos indicadores, donde se mide de forma independiente la rehabilitación física, de la rehabilitación mental. Se resalta este ajuste, pues se puede determinar el avance desagregado.

- Indicador: *“Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física”*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, mide el “Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación física”. La meta propuesta aumenta levemente cada año, pero se mantiene entre 38.391 y 43.124, con un promedio de 40.460 víctimas. La línea base es de 36.932 servicios, con una meta para 2021 de 37.898 y un avance del 35% (13.138). Preocupa que el avance se reportó en términos de la acción “Brindar servicios de rehabilitación física a víctimas del conflicto armado” y no de acuerdo a la fórmula de cálculo establecida en el CONPES, además del bajo cumplimiento.

¹⁶³ El Minsalud aclaró que una persona puede ser atendida en más de una vigencia

¹⁶⁴ Subcomité de Rehabilitación del SNARIV. Acta No. 1 del 28/03/22.

Con el fin de complementar el análisis histórico de estas cifras, resulta pertinente revisar el indicador elaborado por la CSMLV y publicado en informes anteriores, donde se indagó por la cobertura poblacional con atención integral en salud física.

Tabla 40. Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud física y número de atenciones

Año	Víctimas atendidas	Atenciones
2013	43.018	446.481
2014	73.289	666.286
2015	76.196	772.783
2016	73.558	426.933
2017	87.241	531.032
2018	59.963	417.659
2019	46.154	203.147
2020	17.722	97.548
2021	14.655	56.018
2022 (31/03/22)	1.293	3.290
2013-2022	493.089	3.621.177

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, abril 2022.

El consolidado histórico de víctimas del conflicto armado con atención integral en salud física es de 493.089, evidenciándose una atención mayor en los primeros años, y un descenso permanente en la atención luego de 2017.

- Indicador: *“Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación mental”*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, mide el “Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación mental.” La meta propuesta aumenta levemente cada año, pero se mantiene entre 24.363 y 27.722, con un promedio de 26.010 víctimas. La línea base es de 23.742 con una meta para 2021 de 24.363, la cual se superó con 102% (24.930). Llama la atención que el cumplimiento se reportó en términos de la acción “Brindar servicios de rehabilitación mental a las víctimas del conflicto armado” y no de acuerdo a la fórmula de cálculo establecida en el CONPES.

Es pertinente complementar este análisis con el indicador elaborado por la CSMLV y publicado en informes anteriores, donde se indagaba por la cobertura poblacional con atención integral en salud mental.

Tabla 41. Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud mental y número de atenciones

Año	Víctimas atendidas	Atenciones
2013	12.522	140.030
2014	19.714	208.578
2015	21.236	264.259
2016	22.371	172.072
2017	28.167	227.278
2018	27.757	297.006
2019	32.662	193.261
2020	22.853	151.961
2021	27.422	161.414
2022 (31/03/22)	2.541	11.170
2013-2022	217.245	1.827.029

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, abril 2022.

El consolidado histórico de víctimas del conflicto armado con atención integral en salud física es de 184.243, con un aumento desde 2013 a 2019, y una disminución en 2020.

- Indicador: “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”.

Este indicador se encuentra en el PMI (E.317) y su medición incorpora “tanto las medidas de recuperación emocional a nivel individual a las que hace referencia el Acuerdo de Paz en el punto 5.1.3.4.1, así como lo mencionado frente a los componentes colectivo y comunitario que corresponde al punto 5.1.3.4.2” y mide la implementación territorial del Plan Nacional de Rehabilitación, a través de informes anuales elaborados por el Minsalud.

Tabla 42. “Avance del indicador Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”

Año	Meta	Avance	% avance
2018	0	0	0
2019	1	1	100
2020	1	1	100
2021	1	1	100
2022	1	S.I.	S.I.
2019 - 2022	1	1	25

Elaboración propia. Fuente: SIPO, abril 2022.

En el SIPO, para 2021, se reportó el 100% del cumplimiento de la meta para este indicador. Sin embargo, a la fecha del presente análisis no se conoce el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación a pesar de las múltiples insistencias por parte de los órganos de control. En enero de 2022 se realizó una reunión entre la PGN y el ministro de salud, quien informó que el decreto se encontraba en trámites de firmas.

En 2021 el Gobierno continuó reportando avances en las tres líneas de acción que componen el Plan, se observó que persisten las falencias identificadas en el Octavo Informe:

- a) Línea 1: articulación con los mecanismos del Sistema Integral para la Paz. Se proponen mejorar los canales de derivación para la atención psicosocial y salud integral de víctimas que participaron en procesos de la JEP y UBP. Sin embargo, no se reportan resultados al respecto.
- b) Línea 2: medidas para la recuperación emocional individual. Se reportaron las cifras de atención del PAPSIVI, frente a las cuales se observó una disminución en la cobertura general y un porcentaje muy bajo del programa en zonas rurales, especialmente en municipios PDET como se detallará más adelante.
- c) Línea 3: rehabilitación psicosocial, comunitaria y colectiva. Se informó la terminación de los pilotos en San Jacinto y San Juan Nepomuceno (Bolívar), y no se obtuvieron los resultados y/o recomendaciones para su implementación en otras zonas del país.

- Indicador: “Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”

Este indicador se encuentra en el PMI (E.318) y su fórmula de cálculo es la sumatoria de CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.¹⁶⁵

Tabla 43. “CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”

Año	Meta	Avance	% avance
2017	S.I.	S.I.	S.I.
2018	S.I.	28	100
2019	28	28	100
2020	32	32	100
2021	32	32	100
2022	32	32	100

Elaboración propia. Fuente: SIPO, abril 2022.

¹⁶⁵ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBzkNqwSYw3QrAbcYqFi>. Consultado 16/05/2022.

Se destaca el cumplimiento desde el 2018 de este indicador. Se reportaron los convenios con los cuales en 2021 se garantizó la atención presencial en nueve CRAV¹⁶⁶ y de forma telefónica en los 23 restantes, alcanzando 3.405 víctimas atendidas. Se hace un llamado para que en 2022 se garantice al 100% la atención presencial.

No obstante, se reiteran las conclusiones y recomendaciones presentadas en el capítulo de atención del presente informe, pues el deterioro tanto en la infraestructura como en las metodologías de atención de los CRAV, afecta el oportuno cumplimiento de este indicador y de las otras medidas previstas en el Acuerdo de Paz para fortalecer las medidas de atención psicosocial. Llama la atención que en el reporte de la UARIV se indicó que los CRAV en funcionamiento son 34, por lo que se solicita unificar los reportes.

- Indicador “*Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados*”.

Este indicador se encuentra en el PMI (E.452) y su fórmula de cálculo es “sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial”.

Tabla 44. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	S.I.	S.I.
2018	0	0	S.I.
2019	12.000	17.958	150
2020	15.000	15.045	100
2021	15.000	S.I.	S.I.
2022	15.000	S.I.	N.A.
2017 - 2022	57.000	33.003	31

Elaboración propia. Fuente: SIPO, abril 2022.

Si bien se reportó el cumplimiento de las metas para 2019 y 2020, preocupa que, para 2021 y 2022 no se ha informado el avance, persistiendo las dificultades de reporte, pues no evidencia un aumento gradual y constante de cobertura relacionada con este indicador.

¹⁶⁶ Apartado, Sincelejo, Soacha, La Palma, Curumaní, Caucasia, El Molino, Pereira, Santa Marta.

Análisis cualitativo

Avances

Se destaca que el Gobierno nacional acogió 13 de las 15 recomendaciones presentadas en el Octavo Informe. No obstante, se reitera el llamado al ICBF para fortalecer las acciones de rehabilitación para NNA de acuerdo con sus competencias.

Por otra parte, se destaca que a pesar de las dificultades advertidas en el marco del Convenio 473 de 2020, el Minsalud reportó que adelantó las acciones contractuales correspondientes y logró brindar la atención a las víctimas, sin que se ocasionaran traumatismos en la atención en el cambio de ciclo del PAPSIVI.

Implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado

Se resalta que aumentó la respuesta de las gobernaciones sobre las acciones de impulso a la implementación del Protocolo, suministrando datos importantes acerca de la experiencia directa de cada una de las entidades. Es importante considerar que las experiencias territoriales en la implementación del Protocolo son diversas. De acuerdo con la información recibida, se encontró lo siguiente:

- a) Gobernaciones con acciones básicas: el 35% de las secretarías de salud concentran su gestión en: (i) acceder a los sistemas de información de víctimas, (ii) cumplir con la documentación exigida para la planeación, (iii) participar en las jornadas de asistencia técnica programadas por el Minsalud y los operadores del PAPSIVI, y (iv) solicitar datos del número de víctimas en el departamento y la relación de afiliados.
- b) Gobernaciones con acciones de liderazgo y planeación: el 45% de las secretarías de salud impulsan la coordinación y socialización del Protocolo con las EPS y las EAPB. Proporcionando documentos relacionados con: (i) conformación de equipos interdisciplinarios, (ii) capacitaciones virtuales y presenciales, (iii) socialización de lineamientos técnicos a los actores del SGSSS, (iv) mesas en salud para la implementación del Protocolo, y (v) aprobación y seguimiento al plan de acción. Adicionalmente, brindan información acerca de los municipios priorizados, lo que permite conocer el avance en la territorialización del Protocolo, sin que se presenten resultados concretos de la implementación.
- c) Gobernaciones con caracterización de la población: el 20% de las secretarías de salud avanzan en la gestión de conocimiento acerca de la atención en salud a la población víctima. Es decir, conocen los informes entregados por las EPS con datos sobre las barreras de acceso al servicio de salud, afiliación, asignación de citas médicas, consulta y diagnóstico médico, entrega oportuna de medicamentos, citas con especialistas, tratamiento médico especializado, hospitalización, traslados y urgencias.

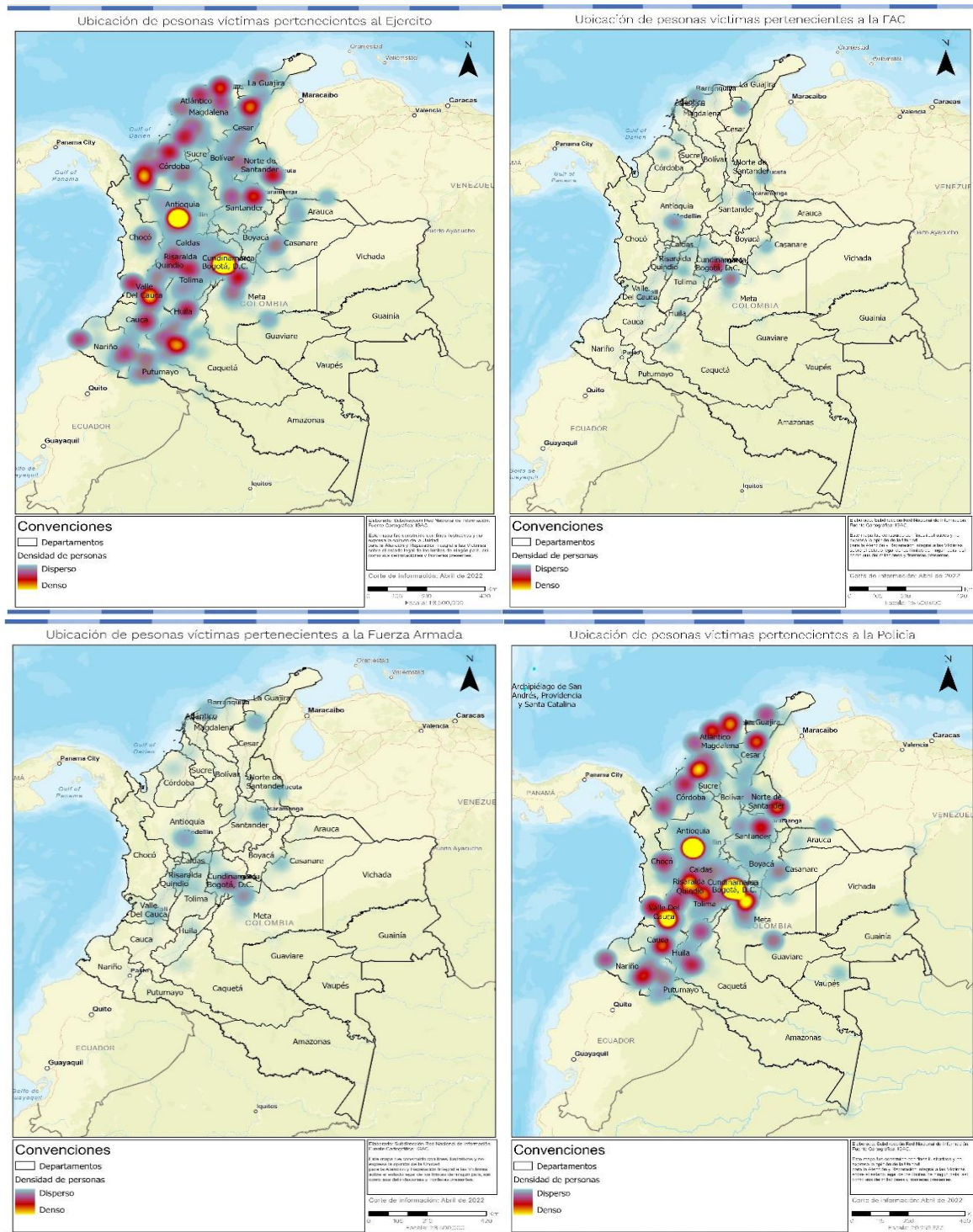
Asimismo, se encontró información sobre la caracterización correspondiente a: (i) los momentos de identificación de los riesgos de las víctimas afiliadas, (ii) análisis demográfico de morbilidad y mortalidad, (iii) priorización de los problemas de salud, y (iv) programación de las intervenciones de protección específica, detección temprana y atención de las enfermedades de interés en salud pública. Este proceso evidencia una lógica permanente de identificación, análisis, priorización e intervención, lo que cualifica la toma de decisiones y el fortalecimiento de la atención en salud a víctimas, desde una visión integral de la rehabilitación. Se reconoce el esfuerzo de las gobernaciones de Bolívar, Caquetá, Córdoba, Guainía, Magdalena, Quindío y Santander que han avanzado en la implementación del Protocolo.

En síntesis, se observó un desarrollo heterogéneo en la implementación del Protocolo. Mientras algunas gobernaciones no han logrado consolidar su acompañamiento y coordinación de actividades y responsabilidades de los diferentes actores del SGSSS, otras han podido documentar su liderazgo en el desarrollo continuo y sistemático de actividades de fortalecimiento de atención en salud y caracterización de la población víctima.

Fortalecimiento de la medida de rehabilitación con enfoque psicosocial a víctimas de la Fuerza Pública.

De acuerdo con la RNI con corte a diciembre de 2021, 403.352 integrantes de la Fuerza Pública²⁶ se encuentran incluidos en el RUV: 37.825 pertenecen a la ARC, 6.123 a la FAC, 288.421 al Ejército y 70.980 a la PON. De estas, 396.974 son hombres, 6.119 mujeres y 259 LGBTI. Los hechos victimizantes más recurrentes para miembros de la Fuerza Pública son desplazamiento forzado (352.976), homicidio (48.492) y amenaza (28.420).

Ilustración 1. Distribución territorial de integrantes de la Fuerza Pública incluidos en el RUV



Fuente: RNI, abril de 2022.

Los integrantes de la Fuerza Pública incluidos en el RUV se concentran principalmente en: (i) Medellín (Antioquía), (ii) Bogotá y Soacha (Cundinamarca), (iii) Villavicencio (Meta) (iv)

municipios del Valle del Cauca, y (v) municipios del Cauca. Se encuentra una presencia difusa de víctimas en: (i) Cúcuta (Norte de Santander), (ii) Sincelejo (Sucre), (iii) Valledupar (Cesar), (iv) Barraquilla (Atlántico), y (v) Santa Marta (Magdalena).

Entre las acciones desarrolladas en 2021 para la atención psicosocial, se destaca la conformación y funcionamiento de la Mesa Estratégica de la Fuerza Pública, a partir de la cual la UARIV y el Minsalud realizan acompañamiento técnico al sector defensa. En estas sesiones de trabajo, el Mindefensa se comprometió a liderar el proceso¹⁶⁷ y adoptar los protocolos para la implementación de la medida. Un avance, es el desarrollo de “pilotes” para la adopción del Protocolo del PAPSIVI. La CSMLV advierte que realizará el seguimiento a los reportes técnicos sobre el resultado de estas iniciativas.

El Minsalud adelantó ejercicios de capacitación y fortalecimiento técnico a miembros de la Fuerza Pública, que en el último trimestre de 2021 abordaron los temas relacionados con: (i) enfoque psicosocial y acción sin daño, (ii) PAPSIVI, y (iii) los componentes de salud integral y psicosocial. La UARIV socializó las estrategias EREG y jornadas de autocuidado

Se destaca que se haya incorporado el enfoque psicosocial a través de la conformación de los Equipos Interdisciplinarios de Salud¹⁶⁸ responsables del desarrollo de actividades, intervenciones y procedimientos que permiten a los miembros de la Fuerza Pública recuperar su integridad física, emocional y psicológica.

La CSMLV reitera que la comprensión de los daños psicosociales sufridos por las víctimas guarda relación con las necesidades de salud física presentadas por las víctimas, permitiendo un análisis integral en el proceso de atención en salud.

Se resalta la articulación para desarrollar estrategias ajustadas a las necesidades especiales que tienen las víctimas de la Fuerza Pública. Sin embargo, Colombia no ha adoptado el Estándar Internacional de Asistencia a Víctimas de MAP, MUSE, MUNE y AEI, y tampoco cuenta con un estándar nacional de atención a víctimas. Esto ha generado un vacío normativo que se refleja en falta de claridad operativa para la rehabilitación de las víctimas de MAP, MUSE, MUNE y AEI.

¹⁶⁷ El alcance de la competencia del sector defensa debe entenderse conforme al siguiente marco legal y jurídico: (i) el parágrafo primero del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, establece que “cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley”; y (ii) la Sentencia C-161 de 2016 se establece que el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional atiende a los uniformados, sean o no víctimas del conflicto armado.

¹⁶⁸ Cabe mencionar que, la Dirección General de Sanidad Militar actualmente cuenta con 132 equipos de salud, quienes realizan y socializan la caracterización sociodemográfica y de salud de las víctimas.

Dificultades

La cobertura es una de las principales dificultades para la garantía del derecho a la rehabilitación. Otra dificultad está relacionada con la calidad en la prestación del servicio y la ejecución de los programas establecidos. Si bien se han implementado acciones de mejora para fortalecer el desarrollo del PAPSIVI, la CSMLV advierte que su ejecución en cabeza del SGSSS repercute negativamente en el derecho a la rehabilitación de las víctimas, debido a los problemas estructurales, los cuales fueron advertidos por la Corte Constitucional¹⁶⁹. Como se evidenció en el análisis anterior, la implementación del PAPSIVI por parte de las EETT es heterogénea.

Reparación Colectiva y apropiación del enfoque transformador

En el RUV, han sido incluidos 847 SRC, de los cuales 217 son No Étnicos, y 58 corresponden a organizaciones y grupos. A la fecha existen 147 sujetos con PIRC en fase de implementación, de los cuales 84 se encuentran recibiendo acompañamiento psicosocial a través del Programa Entrelazando, y 63 ya cerraron este programa. De este número, 17 SRC se encuentran ubicados en las siguientes Subregiones PDET: (i) Montes de María, (ii) Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, (iii) Alto Patía y Norte del Cauca, (iv) Urabá Antioqueño, (v) Macarena Guaviare, (vi) Sierra Nevada - Perijá, y (vii) Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

Se considera que mediante la apropiación del enfoque psicosocial y la rehabilitación comunitaria se puede avanzar hacia: (i) la recuperación de las prácticas sociales de intercambio y convivencia, (ii) el cuestionamiento de los imaginarios colectivos que legitiman y validan la violencia, (iii) el fortalecimiento de las redes de apoyo, (iv) el manejo frente al dolor, y (v) la consolidación de las relaciones de confianza, aportando a la reconstrucción del tejido social.

Si bien se reconocen los esfuerzos y logros de Entrelazando,¹⁷⁰ preocupa que aún persisten limitaciones en la cobertura y el acceso a las medidas de rehabilitación colectiva, comunitaria y atención psicosocial. En este sentido, es necesario generar acciones de articulación entre las diferentes estrategias de rehabilitación para favorecer la integralidad y lograr atender el daño individual y colectivo.

A continuación, se señalan algunos temas sobre los que se considera sustancial fortalecer la gestión institucional:

¹⁶⁹ Corte Constitucional de Colombia. Auto 331 de 2019. Pág. 148-152

¹⁷⁰ Procuraduría General de la Nación. (2020), Balance de la Ley 1448 de 2011. Pág. 124

- a) Cobertura de los procesos de rehabilitación en los SRC de manera que logren abarcar la totalidad de los integrantes del SRC, y no solo el ámbito más cercano del comité de impulso y tejedores.
- b) Procesos de formación y acompañamiento brindados por parte de los profesionales psicosociales a los tejedores con el objetivo de fortalecer sus capacidades para implementar de manera autónoma las acciones en cada uno de los componentes de la medida.
- c) Garantía en la continuidad del acompañamiento de los profesionales encargados de la implementación de la medida de rehabilitación. Además, los perfiles de quienes se contraten deben responder a las especificaciones profesionales que se requieren para la adecuada implementación de las estrategias.
- d) Articulación entre las medidas de rehabilitación individuales y colectivas, en la medida en que hay elementos del daño individual y familiar que no pueden ser asumidos por los tejedores y que requieren procesos de atención psicosocial en el marco del PAPSIVI o la EREG.

Baja cobertura territorial en zonas rurales y rurales dispersas – PDET.

En el Octavo Informe se advirtió un déficit de cobertura en las zonas rurales y rurales dispersas donde la población no cuenta con una oferta institucional disponible; evidenciando la necesidad de cubrir mayor parte del territorio con esta medida. Esta situación afecta diferenciadamente a la población incluida en el RUV que vive en zonas donde persisten escenarios de conflicto armado o se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas, lo que ha generado obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención psicosocial y procesos de rehabilitación física y mental. Con el propósito de observar con más detalle esta situación, se tomó como referencia la atención psicosocial que el Minsalud ha implementado en los 170 municipios PDET.

La CSMLV ha recomendado en varias ocasiones ajustar los criterios de focalización de la oferta de rehabilitación en zonas rurales con el propósito de aumentar la cobertura territorial de esta medida. Al respecto, el Minsalud considera que *“existen suficientes y amplios criterios que permiten dirigir la oferta institucional, conforme a la capacidad de esta y en cumplimiento de los mandatos de gradualidad y progresividad dispuestos en la Ley 1448 de 2011”*¹⁷¹.

El Minsalud señaló que el programa PAPSIVI tiene un módulo de ruralidad específicamente diseñado con base en las necesidades de la población residente en zonas rurales y que los criterios de focalización han sido establecidos teniendo presente la capacidad técnica y operativa propia del programa¹⁷². El Minsalud suministra información acerca del ejercicio de

¹⁷¹ Minsalud Respuesta requerimiento de la CSMLV abril 2022.

¹⁷² (i) zonas con concentración de población víctima, (ii) zonas donde no exista presencia de otras ofertas de atención psicosocial en el marco de la medida de rehabilitación, (iii) zonas rurales con iniciativas psicosociales y de salud en los PDET, y (iv) zonas donde las condiciones de orden público permiten la implementación de la atención psicosocial y en salud.

“alistamiento y análisis de contexto en el cual se explora la oferta institucional, las barreras de atención y las acciones de articulación interinstitucional”¹⁷³

El Minsalud mencionó que el proceso de definición y priorización de zonas para la implementación del PAPSIVI exige agotar varias fases de valoración de los territorios: (i) valoración cuantitativa, (ii) valoración técnica, y (iii) adecuación presupuestal. Se observó que en la definición de criterios y fases de valoración de territorios el objetivo es determinar si las zonas rurales se adaptan a las exigencias operativas del PAPSIVI, y no cómo este se adapta a las condiciones de las zonas rurales donde viven las víctimas.

En consecuencia, se advierte que la fase de valoración técnica tiene como objetivo determinar el valor de las condiciones de seguridad que podrían afectar la implementación de la atención psicosocial. De lo anterior y de acuerdo con la información relacionada por organismos internacionales como la Cruz Roja¹⁷⁴, sobre los retos humanitarios en Colombia, se advierte que la población que se encuentra en medio de emergencias humanitarias, desplazamientos masivos, confinamientos, atentados terroristas y otras situaciones que alteran el orden público, difícilmente recibirán atención psicosocial de forma oportuna; por lo menos, hasta que las condiciones de orden público y de seguridad lo permitan, en particular en territorios como Chocó.

Las zonas rurales que no cumplen con los criterios de focalización para la implementación de la atención psicosocial se caracterizan por presentar: “una incidencia de la pobreza multidimensional del 73% mayor al nivel nacional que se ubica en el 49%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67% de los municipios presentan alta y muy alta incidencia del conflicto armado, según el índice del DNP, y concentraron el 94% de los cultivos de coca, según Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.”¹⁷⁵

En este sentido, son importantes las alternativas para acercar la atención psicosocial a la población víctima ubicada en zonas rurales donde se concentra un alto grado de afectación derivado del conflicto por la intensidad de la confrontación armada, con altos niveles de victimización, entre los que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas MAP, y desaparición forzada.

El PMI del Acuerdo de Paz, define como uno de sus objetivos la construcción de paz mediante la reparación de las víctimas del conflicto armado a través del despliegue de la estrategia de rehabilitación psicosocial. El Minsalud tiene la responsabilidad de diseñar e implementar las

¹⁷³ El Minsalud cuenta con el desarrollo del Módulo Rural del PAPSIVI, cuyo documento técnico se encuentra en la fase final de adecuación después del pilotaje realizado en el año 2021 en seis municipios de los departamentos de Chocó, Guajira, Sucre y Cauca, y cuyos resultados fueron presentados en la sesión plenaria de la Mesa Nacional de Víctimas realizada este año.

¹⁷⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja (2021). Retos Humanitarios para el 2021

¹⁷⁵ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Censo 2016.

estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados en el periodo de tiempo comprendido entre 2017 y 2031.

Tal como se presentó en el análisis cuantitativo, no se advierten datos para 2017, 2018, 2021 y 2022. El Minsalud reportó cifras únicamente para 2019 y 2020 con un total de 33.003 víctimas con atención psicosocial que no alcanza la tercera parte de la meta propuesta de 57.000. En este sentido, se hace un llamado para que los criterios de focalización del PASIVI correspondan a los de las zonas PDET, de tal forma que se amplíe la cobertura de atención psicosocial.

El Minsalud ha venido suministrando la misma información acerca de la implementación del pilotaje del módulo rural desde el 2019. Sin presentar avances en el módulo rural PAPSIVI, pues solo se cuenta con documentos de orientaciones metodológicas para la atención a comunidades. La CSMLV advierte para que se avance en la definición de esta metodología y se inicie su implementación de manera acelerada.

En consecuencia, de acuerdo a la información suministrada por el Minsalud, en 2021 la atención psicosocial llegó a 59 de los 170 municipios PDET, lo que corresponde a una cobertura geográfica del 34%. Las seis subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en 2021 fueron: (i) Putumayo, (ii) Catatumbo, (iii) Macarena - Guaviare, (iv) Sur de Bolívar, (v) Sur del Tolima, y (vi) Urabá Antioqueño. De las 171.799 víctimas atendidas en 2021, 17.008 se ubican en las subregiones PDET donde llegó el PAPSIVI, lo que representa sólo el 10% de la atención reportada por el Minsalud para el indicador: “Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial”.

De acuerdo con la información suministrada por el Minsalud, estos datos evidencian un retroceso respecto a la atención psicosocial en zonas rurales: para 2020 el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET (61%) atendiendo a 22.483 víctimas, mientras que en 2021 llegó a 59 municipios (34%) atendiendo a 17.008 víctimas.

Atención psicosocial y rehabilitación de NNA

Los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas han manifestado su inquietud frente a la necesidad de entender y comprender los daños transgeneracionales¹⁷⁶ del conflicto armado en la niñez y la juventud, por lo que la CSMLV ha acogido estas inquietudes y se ha planteado la necesidad en términos de la identificación de estos daños en los NNA víctimas.

Es importante que la gestión del conocimiento permita profundizar en la comprensión de los daños psicológicos y emocionales producto de los hechos victimizantes. La rehabilitación

¹⁷⁶ El ICBF define que el daño transgeneracional está asociado a la incidencia de los hechos en los hijos, en términos de lo que transmiten los padres a raíz de la situación vivida. Al hablar de daño transgeneracional, no necesariamente se está hablando de personas incluidas en el RUV y allí se supera la capacidad de las entidades que tienen responsabilidad en el tema.

psicosocial y con enfoque de construcción de paz, debe atender los daños transgeneracionales que produce el conflicto armado y ciertos hechos victimizantes, en particular delitos que prolongan el sufrimiento a lo largo del tiempo, como la desaparición forzada,¹⁷⁷ homicidios, secuestro, tortura, así como, violencia sexual en el marco del conflicto armado, con hijas e hijos nacidos bajo el delito contra la libertad e integridad sexual, ya que generaciones de niños, niñas y jóvenes que no vivieron los hechos de manera directa, están heredando los daños de estas victimizaciones.

Si bien en Colombia, aún son incipientes las investigaciones para documentar el daño transgeneracional, la CSMLV hace un llamado para avanzar en este tema que podría contribuir a la reconciliación y consolidación de la paz. Entre algunos antecedentes que se tienen en el tema, se destaca:

- a) El ICBF (2014), con el apoyo de OIM y UNICEF, llevó a cabo una investigación titulada *“Impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños, niñas y adolescentes”*, para determinar los impactos de las experiencias potencialmente traumáticas que constituyen cada uno de los hechos victimizantes a los que son expuestos los NNA.
- b) La Corporación Vínculos y el Tejido Juvenil de Rafael Uribe Uribe (2020) entregaron a la Comisión de la Verdad un informe titulado *“Los Ninxs y Jóvenes de Rafael Uribe Uribe no le copiamos a la guerra, le jalamos a la Paz”*. El cual realizó una aproximación a los daños e impactos transgeneracionales que vive la población infantil y juvenil.

En el Subcomité de Rehabilitación se socializó la recomendación para el ICBF presenta por la CSMLV¹⁷⁸ y se consultó al Minsalud frente a las acciones para dar cumplimiento a la misma. En ese sentido, la entidad presentó una propuesta¹⁷⁹ de diagnóstico y consolidación de un documento que permita avanzar en este tema. Al respecto, el Subcomité considera necesario realizar una reunión técnica posterior, para el abordaje de los alcances de la caracterización.

¹⁷⁷ Para los casos particulares como desaparición forzada, la Unidad y el Ministerio están llamados a atender a las víctimas registradas en el RUV bajo este hecho, y adicional a esto, la Ley establece la obligación de realizar acompañamiento psicosocial en los escenarios de búsqueda y entrega digna de restos. Lo anterior entendiendo el acompañamiento psicosocial como el realizado en los escenarios de alto impacto emocional como procesos de identificación de cuerpos o de entrega de restos de familiares, como víctimas indirectas (según lo establecido en el Artículo 3 de la Ley), asimismo, si se identifica la necesidad de atención psicosocial también se brinda.

¹⁷⁸ Desarrollar en coordinación con el Minsalud, una caracterización que reconozca las afectaciones psicosociales y en salud mental como efecto del conflicto armado ha dejado en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, considerando particularmente situaciones que han generado afectaciones desproporcionadas en ellos, como: la desaparición forzada de padres y madres, la violencia sexual contra ellos o siendo testigo de la violencia sexual contra sus seres queridos, el reclutamiento ilícito, las minas antipersonales y municiones sin explotar, y el desplazamiento forzado. Frente a esta recomendación, el ICBF señaló no acogerla.

¹⁷⁹ (i) realizar un ejercicio diagnóstico del acceso a la medida de rehabilitación por parte de niños, niñas y adolescentes, a partir de la exploración de información en fuentes y registros administrativos disponibles, (ii) consultar fuentes secundarias en función de la atención psicosocial como PAPSIVI y estrategias complementarias como EREG y CRAV, (iii) realizar un análisis de la información encontrada a partir de variables (hecho victimizante, geografía de atención, nivel de atención psicosocial, modalidad de atención psicosocial, acceso a la medida de rehabilitación física y mental), (iv) consolidar un documento que dé cuenta de las conclusiones del ejercicio antes descrito revisando el alcance, las fuentes de información utilizadas, las diferencias entre un ejercicio diagnóstico y una caracterización de las afectaciones psicosociales.

Se hace un llamado para continuar con este proceso¹⁸⁰ y avanzar de manera decidida en acciones que diagnostiquen y aborden los daños transgeneracionales que ha dejado el conflicto armado.

Conclusiones

- A pesar de las reiteradas inconsistencias en el reporte de este indicador, advertidas por la CSMLV en los informes 6, 7 y 8, no se advierte la validación y actualización oportuna de las cifras, esto redundando en que los informes de Gobierno no coinciden de acuerdo con las diferencias evidenciadas en los registros administrativos de DNP-Sinergia y MSPS.
- Revisados los indicadores de cobertura, preocupa que el ajuste de la meta general establecida ha disminuido, a pesar de que la CSMLV insistió en el Octavo Informe sobre la necesidad de definir las metas considerando el universo de víctimas que requieren de la medida de rehabilitación. Para ello, se reitera la necesidad de tener en cuenta los siguientes referentes dados por el Gobierno:
 - a) 3.000.000 era la meta a 2021 que estableció inicialmente el CONPES 3726 de 2012 para la atención psicosocial.
 - b) 3.472.453 era el universo de población a atender en rehabilitación según la RNI en 2017.
 - c) 7.277.408 víctimas fueron identificadas como sujetos de atención y reparación por la RNI en 2020.
 - d) El número de víctimas en el RUV ha seguido aumentando y, en consecuencia, el universo de víctimas por atender es cada vez mayor.
- Se evidenció un estancamiento y retroceso en el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, debido a que en 2020 y 2021 se suspendió la puesta en marcha del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en zonas rurales. No se cuenta con información detallada de las fechas para la implementación de las estrategias diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁸⁰ En la elaboración del presente informe, se reportaron algunas acciones de avance: (i) el Minsalud, la UARIV, ICBF y DNP realizaron el 11 de mayo de 2022 la primera mesa técnica, en la que se presentaron las características de la información disponible con el propósito de llegar a los acuerdos sobre la metodología a usar en el proceso de elaboración del diagnóstico sobre acceso a la medida de rehabilitación de NNA. (ii) El Minsalud, la UARIV, ICBF y DNP el 13 de mayo realizaron reunión virtual en donde se establecieron acuerdos sobre las variables y procesos de tratamiento de la información (cruce de datos y fuentes de información). (iii) Se realizaron nuevas mesas técnicas en donde se evaluó el estado de avance en los cruces y análisis de la información con miras a la construcción del diagnóstico. (iv) En el Subcomité de Medidas de Rehabilitación del SNARIV se incluyó esta actividad en el Plan Operativo Anual – POA vigencia 2022 con el propósito de que en el marco de las sesiones ordinarias se puedan rendir los informes respectivos.

- Preocupa que no existe claridad ni certeza de la fecha en la que se adoptará el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, a pesar de que han pasado cinco años de la firma del Acuerdo Final y de las reiteradas solicitudes hechas por la CSMLV en los informes 5, 6, 7 y 8.
- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social, el análisis de las cifras de atención psicosocial y atención en salud física y mental, muestra un nivel bajo de cobertura para los enfoques diferenciales, especialmente para las víctimas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa y con discapacidad.
- El derecho a la rehabilitación de las víctimas de la Fuerza Pública se hace efectivo dentro del servicio de salud del régimen especial. Aun cuando son atendidas, se identificó un vacío originado por la no incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral a víctimas del conflicto armado.
- La apropiación e implementación del Protocolo de Atención Integral en salud con Enfoque Psicosocial por parte de las entidades territoriales ha sido heterogénea. Mientras algunas gobernaciones no han logrado consolidar su acompañamiento y coordinación de actividades y responsabilidades de los diferentes actores del SGSSS, otras han podido documentar su liderazgo en el desarrollo continuo y sistemático de actividades de fortalecimiento de atención en salud y caracterización de la población víctima.
- Se identificó la necesidad de fortalecer la articulación institucional y los procesos de territorialización en la incorporación del enfoque psicosocial y reparador de la medida de rehabilitación a las víctimas de la Fuerza Pública, puesto que persisten limitaciones en la cobertura, articulación institucional y coordinación y gestión de la oferta para el acceso a los servicios especializados en rehabilitación.
- La atención psicosocial llegó a 59 de los 170 municipios PDET, lo que corresponde a una cobertura geográfica del 34%. Las seis subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en 2021 fueron: Putumayo, Catatumbo, Macarena - Guaviare, Sur de Bolívar, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño. En 2021, de ñas 171.799 víctimas atendidas, se registraron 17.008 personas atendidas en las subregiones donde llegó el PAPSIVI, cifra que representa el 10% de la atención reportada por el Minsalud para el indicador “Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial”. De acuerdo con la información suministrada por el Minsalud, estos datos evidencian un retroceso respecto a la atención psicosocial en zonas rurales: para 2020 el PAPSIVI llegó a 104 de los 170 municipios PDET (61%) atendiendo a 22.483 víctimas, mientras que en 2021 llegó a 59 municipios (34%) atendiendo a 17.008 víctimas.

- La intervención en rehabilitación psicosocial con enfoque de paz para Niñas, Niños y Adolescentes debe orientarse a que esta población elabore herramientas de afrontamiento de los daños para que no se sigan transmitiendo de generación en generación. El Subcomité de Rehabilitación debe avanzar de manera decidida en acciones que diagnostiquen y aborden los daños transgeneracionales que ha dejado el conflicto armado.
- Existen limitaciones en la cobertura y el acceso a las medidas de rehabilitación colectiva, comunitaria y atención psicosocial.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las secretarías departamentales de salud, coordinar las acciones necesarias para fortalecer la implementación de los componentes del Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y a las secretarías departamentales de salud (i) fortalecer y aumentar la disponibilidad de información relacionada con la caracterización de la población en los momentos de identificación de los riesgos de la población víctima afiliada, (ii) realizar un análisis demográfico de morbilidad y mortalidad, (iii) hacer una priorización de los problemas de salud, y (iv) programar de las intervenciones de protección específica, detección temprana y atención de las enfermedades de interés en salud pública.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, diseñar estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados del país y aumentar el acceso a esta medida. En el marco de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, disponer de los mecanismos adicionales a los ya existentes que faciliten la ampliación de la cobertura geográfica de los municipios PDET que no tuvieron atención psicosocial en 2021.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollar procesos psicosociales que fortalezcan las capacidades locales de acompañamiento psicosocial y apoyo mutuo en estos territorios.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar estrategias de atención psicosocial a niños, niñas y adolescentes orientadas a mitigar y prevenir la transmisión intergeneracional del daño.

- Al Ministerio de Defensa Nacional, crear estrategias especializadas y diferenciadas para las víctimas de la Fuerza Pública, incorporando de una manera efectiva enfoques psicosocial y diferencial en la atención en salud integral a las víctimas que hacen parte de la Fuerza Pública.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el acompañamiento a través de estrategias psicosociales individuales familiares y colectivas en el tránsito a la vida civil cuando por la victimización son retirados del servicio.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer y aumentar la disponibilidad del recurso humano en salud mental con enfoque psicosocial, necesario para atender las necesidades en rehabilitación para los miembros de la Fuerza Pública que han sido víctimas y desarrollar estrategias de educación que promuevan acciones favorables frente a la medida de rehabilitación integral y el acceso a servicios de salud mental.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección Social, generar acciones de articulación entre las diferentes estrategias de rehabilitación para favorecer la integralidad y lograr atender el daño individual y colectivo.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, formalizar y poner en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, con el fin de fortalecer la rehabilitación colectiva, comunitaria y la atención en zonas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la permanencia en el acompañamiento de los profesionales encargados de la implementación de la medida de rehabilitación y que los perfiles que se contraten respondan a las especificaciones profesionales que se requieren para la adecuada implementación de las estrategias.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, impulsar las gestiones necesarias para la adopción por acto administrativo del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, e informar su cronograma de implementación.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la atención psicosocial en la totalidad de los Centros Regionales, y explorar los alcances y limitaciones de la implementación de la atención psicosocial no presencial por medios virtuales, de manera que se fortalezca la estrategia que permita llegar a regiones apartadas, complementando la estrategia de atención presencial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, elaborar estrategias para que en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, se fortalezca la comunicación y articulación entre las líneas del programa,

de manera que los equipos psicosociales puedan tener comunicación con el personal del sector salud, para brindar una atención integral.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el trabajo de articulación y asesoría técnica con el propósito de garantizar la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención y rehabilitación a miembros de la fuerza pública incluidos en el Registro Único de Víctimas.
- A las entidades territoriales, desarrollar las acciones necesarias para la adecuada implementación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado. Estas acciones son: (i) coordinación, (ii) socialización y capacitación, (iii) diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, (iv) formación del talento humano en salud, y (v) atención en salud.
- A las entidades territoriales, realizar el diagnóstico de la situación de salud de la población víctima, de acuerdo con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, y en especial, zonas donde persisten escenarios de conflicto armado y se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil, con el propósito de dar respuesta a las consecuencias que las violaciones de DDHH tienen sobre la salud emocional, física y mental de la población víctima. Así mismo, es necesario analizar la expresión territorial de la violencia, especialmente en zonas vulnerables, donde las víctimas han tenido, históricamente, innumerables obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, así como para que las instituciones puedan acceder a ellas.

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La política de restitución de tierras contenida en la Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 de 2021, contempla entre otras, las medidas para la restitución jurídica y material de las tierras que fueron despojadas a las víctimas del conflicto armado o que fueron abandonadas con ocasión del desplazamiento forzado, constituyéndose en una de las medidas preferentes de la reparación integral con un enfoque transformador, en su anhelo de recuperar el tejido social, la pertenencia con el territorio, la protección y promoción de la identidad cultural de las comunidades, el desarrollo rural del país, y en esa medida la disminución efectiva, de la permanente amenaza del conflicto y la violencia armada.

A través de este capítulo, la CSMLV presenta los resultados más significativos obtenidos con la implementación de esta política, a lo largo de los últimos 10 años de la vigencia de la Ley, especialmente en el último año de ejecución, para exponer los factores que han incidido en el proceso de restitución de tierras en la ruta individual. En este sentido la CSMLV ha logrado establecer que, pese a los avances de la institucionalidad, se requiere que el SNARIV construya una proyección de la gestión pública en clave de la eficacia y la garantía para el goce efectivo del derecho a la restitución, articulación y coordinación para el fortalecimiento de la gobernanza.

Bajo esa línea, la CSMLV insiste en que, para una mejora evidente de los resultados de la gestión pública frente a la garantía del derecho a la restitución, es necesario avanzar frente al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento y monitoreo de esta Comisión dirigidas a la institucionalidad encargada del proceso de restitución, que tiene unas características y condiciones especiales en el engranaje institucional, de acuerdo al proceso judicial.

A continuación se resumen las principales recomendaciones:

Cuadro 13. Histórico recomendaciones CSMLV

Entidad o autoridad competente	Recomendaciones de los informes de la CSMLV
URT	Fortalecimiento de la estrategia para el cumplimiento oportuno de los términos en etapa administrativa.
	Enfatizar en la debida evaluación de las pruebas allegadas por parte de los reclamantes e intervinientes, en aras de la garantía al debido proceso.
	Fortalecimiento de la representación judicial de las víctimas encaminada hacia una demanda con suficiencia probatoria, que satisfaga los intereses y pretensiones de los reclamantes.
	Mejorar la articulación institucional para el cumplimiento efectivo de las órdenes judiciales.
	Mayor socialización y difusión de las rutas de restitución y protección predial, con las comunidades que no han sido intervenidas dentro del procedimiento.

Entidad o autoridad competente	Recomendaciones de los informes de la CSMLV
	Coordinación institucional para la garantía del funcionamiento del Fondo de Restitución de Tierras -FRT-, en relación con la pronta compensación de predios.
MINDEFENSA, URT	Tramitar de manera oportuna las solicitudes de protección de tierras despojadas y/o abandonadas forzosamente, por parte de la población desplazada con ocasión del conflicto armado. Fortalecimiento del componente de seguridad en favor de los diferentes intervinientes en el proceso de restitución, priorizando a aquellos territorios en los que las situaciones de violencia y orden público afectan el avance del proceso de restitución.
ANT, IGAC y SNR	Impulsar una estrategia interinstitucional para generar un mayor impacto en la titulación, actualización catastral y registro de los predios.
DNP	Avanzar en la inclusión de más información en la elaboración y reporte de los indicadores sobre el cumplimiento y goce efectivo de la medida de restitución en la etapa posfallo, para un seguimiento y evaluación de impacto efectivo.
Consejo Superior de la Judicatura.	Regular procedimientos de descongestión para los jueces y magistrados de restitución de tierras que, permitan priorizar labores de seguimiento posfallo, en el cumplimiento de sentencias. Fijar lineamientos para se incluyan plazos perentorios en el cumplimiento de las órdenes judiciales y se modulen aquellas de difícil cumplimiento.
SNARIV	Avanzar desde el ejercicio de la planeación financiera y presupuestal, la priorización en la asignación de recursos al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución y así mejorar los tiempos de materialización.
UNP	Reducir los términos para la evaluación del nivel de riesgo y amenaza, así como de la implementación de las medidas de protección a favor de los reclamantes y demás intervinientes en los procesos de restitución de tierras.

Elaboración propia. Fuente: CSMLV, mayo de 2022.

En virtud de lo anterior, cabe resaltar la importancia e impacto que tiene la política de restitución sobre las garantías y los derechos de los beneficiarios, al ser este un proceso de justicia transicional caracterizado por la celeridad, el respeto al debido proceso, a la verdad, la justicia y la reparación integral de los restituidos por parte de la institucionalidad.

Análisis cuantitativo

- Indicador: *“Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados y las decisiones adoptadas”*

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “No. de decisiones de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA¹⁸¹ adoptadas en la vigencia / No. de solicitudes de inscripción en el RUPTA recibidas durante la vigencia”

Tabla 45. Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados decididas.

Año	No. Total de solicitudes RUPTA recibidas	No. de solicitudes con inscripción en el RUPTA	No. de solicitudes no inscritas en el RUPTA	No. de solicitudes RUPTA que se encuentran en trámite	No. de solicitudes RUPTA en ruta individual con inicio de estudio formal	No. de solicitudes RUPTA en ruta individual sin inicio de estudio formal	No. de solicitudes no inscritas en RUPTA por improcedencia de la solicitud
2021	524	259	187	78	331	193	49
01/01/2022							
A	84	37	58	(11)	70	74	11
31/03/2022							
Total	608	296	245	67	401	267	60

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo de 2022.

Para el periodo evaluado se recibieron 608 solicitudes de inscripción en el RUPTA, de las cuales 296 fueron inscritas, 245 no inscritas y 67 solicitudes pendientes de trámite; concluyendo que un 40% de las solicitudes recibidas no fueron inscritas en dicho instrumento y el 11% quedaron en trámite. Así mismo, 401 solicitudes contaron con estudio formal, todas en ruta individual y 267 sin estudio, dato último que representa el 44% del total de solicitudes recibidas que no contaron con estudio formal.

Al mismo tiempo, 60 solicitudes no fueron ingresadas por improcedencia¹⁸² de la solicitud. De otra parte, se evidenció que la URT durante el primer trimestre de 2022, tramitó 11 solicitudes

¹⁸¹ El RUPTA es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado obtener la protección de los derechos de propiedad, posesión u ocupación sobre sus predios, cuando se ven obligados a abandonarlos por causa del conflicto. Actualmente, dado que simultáneamente se adelanta el proceso de restitución de tierras, el mecanismo funciona para predios ubicados en zonas donde aún no ha iniciado la restitución y donde posiblemente con posterioridad se adelantará, una vez estén dadas las condiciones.

¹⁸² Improcedencia de la solicitud de registro o cancelación en el Rupta. La decisión de no inscribir o cancelar en el Rupta, se adoptará mediante acto administrativo debidamente motivado, cuando se evidencie alguna de las siguientes circunstancias: 1. No acreditar la titularidad, de acuerdo a lo establecido en los artículos 2.15.6.1.4. y 2.15.6.1.5. del presente Título, según corresponda. 2. Los hechos de desplazamiento forzado del predio objeto del trámite no se enmarcan en los presupuestos del artículo 10 de la Ley 387 de 1997. 3. En caso de cancelaciones, cuando no exista una anotación registral de medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de la solicitud o en el Rupta, según sea el caso. 4. Cuando no se reúnan los requisitos descritos en los artículos 2.15.6.2.7, y 2.15.6.2.8, según sea el caso.

adicionales a las recibidas, las cuales hacen parte del rezago de solicitudes de años anteriores, conforme a lo señalado en la línea base del PAS del CONPES 4031 de 2021 que para la vigencia 2020 fue de 637 solicitudes.

En reunión con funcionarios de la URT¹⁸³ responsables de la administración y actualización del RUPTA, indicaron a la CSMLV, que para la vigencia 2021 la meta de gestión programada por la entidad fue de 1.036 solicitudes inscritas en dicho instrumento, de las cuales se gestionaron 838 solicitudes, cifra que incluye las recibidas durante la vigencia 2021, alcanzando así un 81% de avance. Sin embargo, la línea base del PAS del CONPES 4031 de 2021 fijó como meta para la vigencia 2021, la inscripción de 1.203 solicitudes, cifra que, comparada con las 838 solicitudes tramitadas, representa el 69.65% de cumplimiento.

- Indicador: *“Solicitudes de cancelación y levantamiento¹⁸⁴ de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas”*.

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, su fórmula de cálculo es *“No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medida en el RUPTA decididas / No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medidas recibidas”*

¹⁸³ Visita administrativa realizada el 9 de marzo de 2022 en las instalaciones de la URT.

¹⁸⁴ Se precisa que el proceso de cancelación de la medida de protección sobre un predio procede de manera individual o colectiva y se surte a petición de parte. La entidad administradora del RUPTA podrá adelantar, de oficio o a solicitud de parte, el trámite de levantamiento y cancelación, parcial o total, de las medidas de protección colectiva que ordenaron inscribir los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia o Territoriales de Justicia Transicional.

Tabla 46. Cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados

Año	No. Total de solicitudes de cancelación RUPTA recibidas	No. de solicitudes de levantamiento de medida de protección RUPTA colectiva recibidas	No. de medidas RUPTA que fueron canceladas	No. de medidas RUPTA colectivas levantadas	No. de solicitudes en las cuales no procedió la cancelación de medida RUPTA	No. de solicitudes en las cuales no procedió el levantamiento de medida RUPTA	No. de solicitudes RUPTA con desistimiento expreso	No. de solicitudes RUPTA con desistimiento tácito
2021	2.179	14.548	2.689	14.626	132	3	187	206
01/01/2022 a 31/03/2022	486	0	471	2	22	0	17	23
Total	2.665	14.548	3.160	14.628	154	3	204	229

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo de 2022.

Durante el periodo evaluado la URT recibió 2.665 solicitudes de cancelación individual de medidas de protección¹⁸⁵ y resolvió de fondo 3.160, superando en un 18% la demanda requerida, es decir resolvió 495 más de las recibidas. Se precisa que las solicitudes de cancelación que se tramitaron adicionalmente a las recibidas obedecen a un esfuerzo importante en la depuración del rezago de años anteriores, que conforme con lo indicado por la URT y en concordancia con la línea base del PAS del CONPES 4031 de 2021 para la vigencia 2020 fue de 27.430 y la meta programada para la vigencia 2021 fue de 2.572 solicitudes.

¹⁸⁵ Existen diferentes razones por las cuales se puede cancelar una medida de protección sobre un predio. Por ejemplo, cuando la persona interesada lo solicita o cuando la Unidad de Restitución de Tierras advierte que existió alguna circunstancia ilícita, que hubo fraude u otra acción que sea contraria a derecho por parte de funcionarios, solicitantes o cualquier otra persona. Si la cancelación la solicita un particular, esta es por solicitud de parte.

Frente a las solicitudes para el levantamiento y cancelación de medidas de protección colectivas en el RUPTA, la URT recibió durante el periodo evaluado 14.548 y tramitó 14.628, es decir 80 más de las recibidas.

Para el periodo evaluado la URT terminó el proceso de inscripción de 229 solicitudes de protección predial en el RUPTA, mediante la declaratoria del desistimiento tácito. Sin embargo, con ocasión de la visita administrativa realizada a la URT, se conoció que los motivos que originaron las declaratorias, son debido a la imposibilidad de contactar a los solicitantes para que aporten la información necesaria para adelantar el estudio.

- Indicador: “Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matricula Inmobiliaria - FMI”.

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “No. de solicitudes inscritas en el RUPTA con anotación en el FMI / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA enviadas a la Súper Intendencia de Notariado y Registro SNR para el registro de la anotación en el FMI”

Tabla 47. Solicitudes RUPTA de protección predial remitidas a la SNR para registro de medida en el FMI.

Año	No. Solicitudes con A.A* enviados a la SNR para registro de la medida en el FMI	No. Solicitudes con A.A que registraron la medida en el FMI	No. Solicitudes con A.A que no registraron la medida en el FMI por estar en trámite	No. Solicitudes con A.A que presentaron Nota Devolutiva	No. Solicitudes con A.A que subsanaron la Nota Devolutiva y surtieron el registro en el FMI
2021	106	88	18	0	0
01/01/2022 a 31/03/2022	3	0	3	0	
Total	109	88	21	0	0

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo de 2022.

*Acto Administrativo

Para el periodo evaluado la URT remitió a la SNR un total de 109 solicitudes con acto administrativo RUPTA, a efectos de registrar la anotación de la medida de protección en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, obteniendo como resultado que 88 solicitudes que representan el 81% fueron registradas y las 21 restantes se encuentran en trámite, cifra última que representa el 19% de las solicitudes remitidas. La URT indicó que la mora del registro de la medida obedeció a las situaciones administrativas y laborales que presentaron algunas oficinas de registro de instrumentos públicos del país por la pandemia del COVID-19 y el cese de actividades laborales promovido por los sindicatos.

- Variable de análisis “Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial”

Tabla 48. Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial.

Año	No. de solicitudes con inscripción en el RUPTA	Mujeres	Personas OSIGD	NNA	Adultos mayores	Víctimas en el exterior
2021	259	121	1	0	89	2
01/01/2022 a 31/03/2022	37	15	0	0	15	0
Total	296	136	1	0	104	2

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo de 2022.

De las 296 solicitudes con registro de medida de protección en el RUPTA, 136 corresponden a solicitudes realizadas por mujeres, equivalente al 46%, 1 solicitud de personas OSIGD, 104 solicitudes de adultos mayores que corresponde al 35% y 2 solicitudes de víctimas en el exterior.

- Indicador: “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF en zonas microfocalizadas”.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “sumatoria del número de solicitudes de restitución de tierras que cuentan con acto administrativo de decisión de fondo”.¹⁸⁶

A continuación, se analizarán las diferentes variables que la CSMLV considera oportunas para dar cuenta de las gestiones de la etapa administrativa.

- Variable de análisis: “Nuevas zonas microfocalizadas”

Entre 2021 y el primer trimestre de 2022 se han microfocalizado 6.249.226 hectáreas, ubicadas en 11 departamentos, así:

¹⁸⁶ Es de resaltar que el CONPES 3726 de 2012 medía la etapa administrativa con el indicador “Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF”, sin embargo, estuvo vigente hasta el mes de junio de 2021.

Tabla 49. Zonas y número de hectáreas microfocalizadas.

Año	Total Departamento	Total microzonas	Total de hectáreas microfocalizadas
2021	Antioquia	34	206.282
2022		7	2.697
2021	Caquetá	5	1.264.657
2021	Cesar	1	4.964
2021	Chocó	8	49.680
2021	Córdoba	4	45.588
2021	Meta	1	48.276
2021	Nariño	10	122.479
2021	Norte de Santander	5	49.999
2022		2	181
2022	Sucre	1	1.030
2021	Tolima	4	159.724
2021	Vaupés	1	4.293.669
Total	11	83	6.249.226

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo de 2022.

Se resalta que el 41% de las nuevas zonas habilitadas para restitución se encuentran en Antioquia, el 12% en Nariño y el 10% en Chocó.

- Variable de análisis: *“Duración de la etapa administrativa desde la microfocalización de la zona hasta la decisión de fondo”*.

El Gobierno no ha formulado un indicador que dé cuenta del cumplimiento de los términos¹⁸⁷ por parte de la URT, razón por la cual la CSMLV procede a realizar un análisis de la duración real de la etapa administrativa. De acuerdo con los reportes periódicos suministrados por la URT¹⁸⁸, de las 21.582 solicitudes en trámite administrativo a 31 de marzo de 2021, la PGN¹⁸⁹ seleccionó 18.989 reclamaciones que registraban más de 180 días sin decisión de fondo (contados desde la fecha de la solicitud o su microfocalización), con el fin de indagar ante las 16 direcciones territoriales de la URT la validación de los datos y las razones o motivos que

¹⁸⁷ El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 prevé un término de 60 días, para que la URT pueda decidir sobre las solicitudes de inscripción en el RTDAF, término que puede prorrogarse excepcionalmente por 30 días más.

¹⁸⁸ La información reportada por la UAEGRD a la PGN, da cuenta que a 31 de marzo de 2021 se habían recibido 129.211 solicitudes de restitución de tierras de las cuales 82.227 contaban con decisión de fondo, 21.582 solicitudes se encontraban en trámite administrativo y 25.402 solicitudes no contaban con microfocalización.

¹⁸⁹ La Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2 Para la Restitución de Tierras a partir del año 2021 desarrolló una estrategia para el fortalecimiento del control preventivo e intervención en la fase administrativa de inclusión en el RTDAF. La estrategia está conformada por tres componentes dirigidos a fortalecer la incidencia de la Procuraduría en la fase administrativa para lo cual se crearon 3 casos preventivos: i) Control de términos de la etapa administrativa (radicado E-2021-1991752) ii) Control a la presentación oportuna de demandas (radicado E-2021-196028) iii) Revisión y control de decisiones administrativas (radicado E-2021-199213).

generaban el incumplimiento de los términos previstos en la Ley, encontrándose un número plural de solicitudes que llevaban varios años sin finalizar el procedimiento administrativo de inclusión en el RTDAF, así:

Tabla 50. Solicitudes de inscripción en el RTDAF con más de 6 meses en trámite ante la URT.

Año de la microfocalización / solicitud	No. de solicitudes	Duración del trámite administrativo aprox.
2012	188	8-9 años
2013	313	7-8 años
2014	250	6-7 años
2015	886	5-6 años
2016	1.200	4-5 años
2017	6.953	3-4 años
2018	3.112	2-3 años
2019	3.144	1-2 años
2020	2.943	6 meses – 1 año
Total	18.989	

Elaboración propia. Fuente: PGN con base en datos de la URT, marzo 2022

Sin perjuicio de la pandemia causada por el COVID 19 se encontró que, de conformidad con los datos analizados con corte a 31 de marzo de 2021, el promedio de la duración de la etapa administrativa a nivel nacional se situó en 20,17 meses contabilizados desde la fecha de la solicitud o la fecha de microfocalización, cuando fue posterior a la primera.

Los trámites administrativos que finalizaron con decisiones de no inclusión en el RTDAF reflejan los siguientes promedios de duración: (i) No inicios: 9,15 meses, (ii) Desistimientos: 16,27 meses, (iii) No inscripción: 17,53 meses y, (iv) Rechazos: 30,70 meses.

Por su parte, la resolución del recurso de reposición interpuesto por los solicitantes frente a las decisiones que niegan la inclusión en el RTDAF, tiene una duración promedio de respuesta de fondo de 11,05 meses, los cuales superan el término legal de dos meses, y 30 días más cuando haya lugar a la práctica de pruebas.

Es de resaltar que la URT adopta diferentes tipos de decisiones administrativas, entre las que se encuentran: (i) el inicio o no de estudio formal de la solicitud (también llamado exclusión de estudio); (ii) la inscripción o no de la solicitud en el RTDAF; desistimientos (tácitos y expresos); rechazos de plano y solicitudes remitidas a justicia y paz.

- Indicador: “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas”.

A continuación, se desagregan los datos de las solicitudes decididas de fondo de acuerdo con el tipo de acto administrativo proferido por la URT y el número de decisiones inscritas o no en el RTDAF.

Tabla 51. Avance acumulado de solicitudes en trámite administrativo inscritas o no en el RTDAF

Tipo de decisión	Año decisión de fondo					Total
	2018	2019	2020	2021	2022 (primer trimestre)	
Desistimiento	2.234	2.052	1.455	2.254	443	8.438
Exclusión	1	3	8	17	4	33
Inscripción	2.911	3.517	2.790	3.798	493	13.509
No inicio de Estudio Formal	3.062	2.556	2.056	2.334	456	10.464
No inscripción	2.621	3.121	1.792	2.193	279	10.006
Rechazos	198	246	407	254	58	1.163
Remitido a Etapa Judicial	6	3	0	0	0	9
Remitido a Justicia y Paz	2	1	0	5	0	8
TOTAL	11.035	11.499	8.508	10.855	1.733	43.630

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo de 2022.

El periodo evaluado contiene datos de solicitudes radicadas en fechas anteriores al periodo analizado pero que fueron decididas en la vigencia del presente informe. En ese sentido, en la vigencia 2021 a marzo 2022 fueron inscritas en el RTDAF 4.291 solicitudes y no inscritas 5.266 (entendidas aquellas con decisión de no inicio, o no inscripción o exclusión), manteniéndose la tendencia histórica de un mayor número de decisiones de no inscripción en la gestión de la URT.

La PGN continuó con la actuación preventiva tendiente a estudiar una muestra aleatoria de decisiones de no inscripción en el RTDAF y en esta segunda fase, encontró que uno de los elementos transversales para la negación de la inscripción en el RTDAF obedece mayoritariamente a la ausencia o indebida valoración probatoria, así como la indebida o falta de aplicación del fundamento jurídico.

Por otro lado, y en consonancia con lo anterior, pese a que el indicador no da cuenta de los otros tipos de decisión de fondo adoptadas por la entidad y que resultan también definitivas de las solicitudes de restitución, llama la atención de la CSMLV el alto número de

desistimientos resueltos, pues representan un total de 2.697 es decir el 21% del total de decisiones en la vigencia analizada.

Etapas Judicial

La CSMLV durante los ocho informes presentados al Congreso de la República, ha insistido en la necesidad de buscar mayor acceso de las víctimas reclamantes de tierras al sistema judicial, en el que se reconozca plenamente el derecho a la restitución, así como a las demás medidas complementarias que ordenan los jueces especializados, con el fin de hacer viable y sostenible este derecho fundamental.

De acuerdo con la estructura institucional establecida en la Ley 1448 de 2011, para el desarrollo de la etapa judicial del procedimiento de restitución de tierras, actualmente se cuenta con 5 Distritos Judiciales (Medellín, Cartagena, Bogotá, Cúcuta y Cali), conformado por 15 magistrados especializados, 38 jueces y 46 procuradores judiciales.

Es de resaltar que, el análisis sobre el estado de avance en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras debe partir del estado de solicitudes contendidas en las demandas presentadas ante la jurisdicción especializada, y en relación con quien cuenta con la facultad para ejercer dicha representación. Para ello, se analizaron los siguientes indicadores que permiten evidenciar el estado de avance de la presentación de demandas.

- Indicador. *“Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF con representación judicial presentadas ante jueces”*

El PND 2018-2022 estableció este indicador cuya fórmula de cálculo es: “Número de casos con demandas radicadas ante los jueces especializados en restitución por parte de la URT en el marco de la Ley 1448 de 2011 / Total de solicitudes de la Ley 1448 de 2011 con decisión de inscripción en el RTDAF en las que se ha otorgado poder a la URT para ejercer la representación legal*100%”

Tabla 52. Solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la especialidad de restitución de tierras.

Año	No. de solicitudes inscritas en el RTDAF	No. de solicitudes con demanda radicada	No. de solicitudes sin demanda radicada	No. de solicitudes con fallo de restitución
2011-2020	22.836	18.171	1.899	11.950
2021	3.375	4.070	890	761
2022 (mar-31)	425	691	361	177
Total, sin fecha de radicación o decisión	55	298	0	N/A
Total	26.690	23.230	3.150	12.888

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo de 2022.

Lo anterior evidencia que, en 10 años la URT ha logrado radicar 23.230 solicitudes con demanda y 255 más han sido presentadas por otras organizaciones civiles. De ese total, el año que ha registrado mayor número de radicaciones ha sido el 2021, con 4.070, quedando pendientes de presentación 3.150 solicitudes y 55 demandas sin fecha de radicación o decisión.

En este sentido, es importante resaltar que, el CONPES 4031 de 2021 y el plan de acción de la URT para 2022, establecieron como cumplimiento una línea base del 93% para el 2020, con metas del 90% para el 2021 y el 2022. Así las cosas, para el 2021 se contaba con 4.070 solicitudes de restitución con demanda radicada ante la especialidad, de las cuales 3.798 tenían decisión de fondo, y de estas 3.375 fueron inscritas en dicho Registro.

Por su parte, en el primer trimestre de 2022, la URT, radicó 691 demandas ante la especialidad, no obstante, para dicho periodo inscribió solo 425 en el RTDAF, en tal sentido, se evidencia que existe un excedente entre lo inscrito y lo demandado, diferencia que demuestra, entre otros factores, el rezago histórico que se tiene en la presentación de demandas.

Adicionalmente, en cuanto a la política pública de restitución con enfoque diferencial, es posible analizar el nivel de avance o retroceso del proceso, de la siguiente manera:

Tabla 53. Estado de solicitudes inscritas en el RTDAF por enfoque respecto a la presentación de la demanda

Año	Mujeres		Hombres		Personas en condición de discapacidad		Connacionales	
	Sin demanda	Con demanda	Sin demanda	Con demanda	Sin demanda	Con demanda	Sin demanda	Con demanda
2018	110	927	162	1.285	25	193	4	27
2019	46	1.075	62	1.335	11	309	5	54
2020	92	1.540	119	1.974	27	410	2	23
2021	322	1.845	441	2.220	103	506	7	43
2022 (31-03-22)	157	282	188	403	46	104	3	9
total	727	5.669	972	7.217	212	1.522	21	156

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo de 2022.

Por otro lado, de conformidad con los datos analizados con corte a 31 de marzo de 2021, fecha de inicio de la actuación preventiva por parte la PGN, sobre el control a la presentación oportuna de demandas de las solicitudes inscritas en el RTDAF, se encontró que los 4.880 casos incluidos presentaban un rezago promedio de 40,84 meses sin que se hubiere presentado la demanda respectiva ante la jurisdicción, así:

Tabla 54. Solicitudes con más de 3 meses sin demanda a 31-03-2021

Año de la resolución de inclusión en el RTDAF	Número de solicitudes	Duración del rezago en la interposición de la demanda aprox.
Sin datos	18	NA
2012	66	8-9 años
2013	199	7-8 años
2014	274	6-7 años
2015	521	5-6 años
2016	739	4-5 años
2017	901	3-4 años
2018	784	2-3 años
2019	364	1-2 años
2020	1.114	3 meses – 1 año
Total	4.880	

Elaboración propia. Fuente: PGN con base en datos de URT, marzo de 2022.

Entre las razones que impiden la formulación oportuna de demandas conforme a la indicado por las diferentes direcciones territoriales de la URT, se advierten principalmente las siguientes: (i) *dificultades en la contactabilidad de los reclamantes, ausencia de habilitación*

y/o autorización para la presentación de demandas, (ii) actualización y/o corrección de insumos catastrales necesarios para la demanda, (iii) casos que fueron objeto de desistimiento o revocatoria directa con posterioridad a la inclusión en el RTDAF, (iv) casos que fueron objeto de inadmisión o rechazo por parte de los jueces, (v) casos pendientes de apertura o correcciones en el FMI, (vi) falta de personal, (vii) inscripciones suspendidas por la posible venta del predio de parte del solicitante, (viii) situaciones de seguridad o acceso a la zona de ubicación del predio, (ix) casos en donde el solicitante no desea ser representado judicialmente por la URT, (x) el acto administrativo de inclusión demandado por la URT, y (xi) casos inscritos en los cuales se realiza consulta por presentar afectaciones ambientales.¹⁹⁰

Etapas Posfallo

- Indicador. “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT”

Este es un indicador propuesto por la CSMLV. Fórmula de cálculo: “Número de órdenes dirigidas a la Unidad de Restitución de Tierras / Número de órdenes cumplidas por la URT.”

Tabla 55. Órdenes proferidas a la URT en el marco de la restitución de tierras.

Vigencia	Órdenes proferidas	Órdenes cumplidas	Rezago
2013	2.423	1.251	1.380
2014	3.334	967	2.367
2015	3.414	1.268	2.146
2016	3.988	1.830	2.158
2017	4.783	1.874	2.909
2018	6.359	2.045	4.314
2019	2.737	1.844	893
2020	3.391	1.768	1.623
2021	3.104	1.630	1.474
A 31 de marzo de 2022	389	211	178
Total	33.999	14.953	19.046

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo de 2022.

La CSMLV evidencia que desde 2012 a marzo de 2022, se proferieron 33.999 órdenes a cargo de la URT, de las cuales fueron cumplidas 14.953, que corresponden al 44%, y 19.046 órdenes en proceso de cumplimiento, es decir el 56%.

¹⁹⁰ Causales identificadas en el marco de la actuación preventiva adelantada por la Procuraduría General de la Nación.

De acuerdo con lo informado por la URT, desde 2011 a marzo de 2022, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, han proferido 6.998 sentencias de ruta individual en 26 departamentos, mediante las cuales se han resuelto 12.888 solicitudes y se ha ordenado restituir y/o compensar un total de 183.466 hectáreas, conforme el siguiente cuadro:

Tabla 56. Número de sentencias, solicitudes y hectáreas, identificadas en la etapa posfallo a nivel nacional por año – ruta individual

Año	No. sentencias de ruta individual proferidas por año	No. de solicitudes resueltas en sentencia por año en el (RTDAF)	No. de hectáreas con orden de restitución y/o compensaciones identificadas en sentencia por año
2012	6	416	172.525
2013	365	906	19.834
2014	629	1.159	15.462
2015	625	1.473	24.672
2016	893	1.891	22.758
2017	1.281	2.129	26.020
2018	1.208	2.456	28.746
2019	623	969	15.607
2020	647	926	13.879
2021	580	761	13.570
2022	141	177	2.740
Total	6.998	12.888	183.466

Elaboración propia. Fuente: URT, periodo 2011 a 31 marzo de 2022

Los departamentos de Antioquia (1.167), Nariño (1.035), Putumayo (649), Tolima (545), César (530) y Bolívar (401) concentran el 62% de los fallos proferidos en ruta individual, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 57. Número de sentencias, solicitudes, hectáreas, personas, familias y mujeres identificadas en la etapa posfallo a nivel departamental – ruta individual

Departamento	No. sentencias de ruta individual	No. De solicitudes resueltas en Sentencia (RTDAF)	No. De hectáreas con orden de restitución-compensaciones	No. de personas identificadas en sentencia	No. de familias identificadas en sentencia	No. Mujeres identificadas
Antioquia	1.167	2.153	20.539	5.667	1.383	2.835
Atlántico	7	20	143	25	7	14
Bolívar	401	902	11.847	2.490	758	1.145
Boyacá	4	7	163	12	4	5
Caldas	158	246	4.025	711	176	360
Caquetá	39	39	1423	155	39	84
Casanare	7	7	539	21	7	9
Cauca	328	414	1.886	1.399	338	734
Cesar	530	789	17.037	2.461	616	1.172
Chocó	2	5	72	10	5	5
Córdoba	291	1.106	12.939	4.286	1.054	2.158
Cundinamarca	206	554	1.903	1.055	222	564
Huila	24	30	594	80	24	44
La Guajira	1	1	29	3	1	1
Magdalena	209	1.175	16.014	2.895	910	1.354
Meta	246	438	49.424	966	280	483
Nariño	1.035	1.217	1.680	3.298	977	1.668
Norte De Santander	269	368	3.681	1.027	295	546
Putumayo	649	669	3.786	2.477	592	1.257
Quindío	1	1	4	9	1	4
Risaralda	82	127	723	391	91	204
Santander	266	360	9.674	1.203	287	603
Sucre	139	457	6.898	1.317	325	603
Tolima	545	980	9.346	1.656	557	831
Valle del Cauca	390	821	9.163	2.080	427	1.704
Vichada	2	2	0,6615	5	2	4
TOTAL	6.998	12.888	183.544	35.707	9.378	17.764

Elaboración propia. Fuente: URT, periodo 2011 a 31 marzo de 2022.

En cuanto al total de hectáreas restituidas y/o compensadas, el 70% están concentradas en los departamentos de: Meta, Antioquia, Cesar, Magdalena, Córdoba y Bolívar.

Se resalta que, de las 6.998 sentencias proferidas se han beneficiado a 9.378 familias conformadas por 35.707 personas, de las cuales 17.764 son mujeres, representando estas el 50% del total de personas beneficiadas con sentencia de restitución.

De igual manera, para la vigencia 2021 y primer trimestre de 2022, se profirieron 721 sentencias en ruta individual (580 y 141 respectivamente), las cuales resolvieron 938 solicitudes del RTDAF y restituyó y/o compensó un total de 16.311 hectáreas.

Por último, llama la atención de la CSMLV que las cifras de hectáreas con orden de restitución o compensación informadas por la URT en el reporte nacional (tabla 56), difiere al de departamentos (tabla 57) en 78 hectáreas, por lo cual, se sugiere que dicha entidad revise y aclare las mismas.

- Indicador: *“Histórico del número de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución”.*

De acuerdo con el reporte entregado por la URT a 31 de marzo de 2022, se ha logrado restituir un total de 7.913 predios en cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución, de los cuales 6.888 corresponden a entregas materiales y 1.025 a compensaciones. Del total de beneficiarios de las entregas materiales y compensaciones, 7.765 se encuentran inscritos en el RUV.

Tabla 58. Número predios compensados

Año	Predios entregados	Predios compensados	Total, de predios restituidos
2021	6.888	1.025	7.913
	87.04%	12.95%	100%

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo 2022.

- Indicador: *“Número de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución (2021 a 31 de marzo de 2022)”*

Tabla 59. Número predios compensador a víctimas y terceros

Año	Predios compensados a víctimas	Predios compensados a terceros
2021	283	63
2022 (primer trimestre)	34	0
TOTAL	317	63

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo 2022.

Cabe resaltar que los departamentos en los que se realizó mayor número de compensaciones a víctimas del conflicto en 2021, fueron: Santander con 38, Cauca 36 y Norte de Santander 29. Mientras que, en las compensaciones a terceros para la misma vigencia, el de mayor número fue: Cesar con 28, seguido de Sucre con 9 y Antioquia con 8. Y, para el primer trimestre de 2022, la URT reportó 34 órdenes de compensación, encontrando que el mayor número se presentó en los departamentos de Putumayo y Caldas, ambos con un reporte de 6 compensaciones, además, que no se ordenaron compensaciones a terceros.

- Indicador: *“Número de proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras”.*

Este es un indicador propuesto por el CONPES 4031 de 2021, cuya fórmula de cálculo es: $\text{Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de proyectos productivos} / \text{Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con proyectos productivos}$.

Tabla 60. Proyectos productivos en el marco de la Restitución de Tierras

Año	No. de órdenes proferidas en sentencias judiciales	No. de órdenes proferidas, relacionadas con proyectos productivos	No. de órdenes cumplidas respecto de proyectos productivos
2021	2.925	932	663
2022 (31-03-22)	392	99	7
total	3.317	1.031	670

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo 2022.

Se observa que para el periodo evaluado se proferieron 3.317 órdenes judiciales dirigidas a la URT, de las cuales 1.031 están relacionadas con proyectos productivos, representando el 31% del total de las órdenes proferidas, de las cuales se materializaron 670, correspondiendo al 65% en el nivel de cumplimiento.

- Indicador: *“Número de proyectos productivos cuyas beneficiarias son mujeres”.*

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, cuya fórmula de cálculo es: $\text{“Mujeres beneficiarias con proyectos productivos} / \text{total de órdenes proferidas de proyectos productivos} \times 100$ ”

Tabla 61. Órdenes relacionadas con proyectos productivos a favor de mujeres víctimas

Año	No. de órdenes relacionadas con proyectos productivos	No. de órdenes relacionadas con proyectos productivos a favor de mujeres víctimas
2021	932	368
2022 (31-03-22)	99	29
total	1.031	397

Elaboración propia. Fuente: URT, marzo 2022.

Para el periodo evaluado se profirieron 1.031 órdenes judiciales relacionadas con proyectos productivos, de las cuales 397 tuvieron como beneficiaria una mujer, cifra que corresponde al 38.5% del total de las órdenes.

- Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC”

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, su fórmula de cálculo es: “Número total de órdenes dirigidas al IGAC y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes”

A continuación, se relaciona el número y estado de cumplimiento de las órdenes por Dirección Territorial del IGAC:

Tabla 62. Estado de cumplimiento de las órdenes judiciales por Dirección Territorial.

Dirección Territorial	Total órdenes	Cumplidas	Cumplida parcialmente o trámite	Incumplidas
Santander	193	126	4	63
Casanare	8	1	1	3
Caquetá	41	9	0	32
Cesar	376	188	6	189
Nariño	954	671	2	275
Córdoba	1119	1033	0	51
Quindío	1	1	0	0
Putumayo	651	275	0	336
Atlántico	2	0	0	2
Bolívar	341	264	11	227
Boyacá	2	1	0	1
Cauca	217	140	0	145
Cundinamarca	196	98	87	0
Huila	31	28	0	3
Meta	269	159	69	30

Dirección Territorial	Total órdenes	Cumplidas	Cumplida parcialmente o trámite	Incumplidas
Tolima	275	453	146	0
Guajira	1	1	0	0
Risaralda - Chocó	87	63	5	19
Sucre	145	138	0	7
Valle del Cauca	276	248	0	44
Magdalena	154	174	0	210
Caldas	161	165	1	22
Norte de Santander	98	82	22	8
TOTAL	5.598	4.318	354	1.667

Elaboración propia. Fuente: IGAC, marzo 2022.

De la tabla analizada, la CSMLV advierte que dichas cifras no coinciden, toda vez que al realizar la sumatoria de las columnas de: cumplidas, cumplidas parcialmente e incumplidas, se obtiene un total de 6.339 órdenes, es decir, una diferencia de 741 más de las reportadas por el IGAC en la primera columna de la tabla. En tal sentido, de tenerse como universo el último dato, se determinó que el IGAC avanzó en un 68% en el cumplimiento total de las órdenes, 5% parcialmente cumplidas o en trámite, y 26% corresponde a las órdenes incumplidas.

De otra parte, se evidencia que las Direcciones Territoriales con mayor cumplimiento de órdenes fueron: Córdoba con (1.033), Nariño (671) y Tolima (453); y las territoriales con más órdenes pendientes de cumplimiento fueron Putumayo con (336), Nariño (275) y Bolívar (227). Según el IGAC, las siguientes variables impiden el cumplimiento de las órdenes: (i) falta de garantía en el componente de seguridad, (ii) dificultades para acceder al territorio, (iii) registro histórico de omisión en la gestión catastral, entre otros.

Teniendo en cuenta que las órdenes judiciales en materia de formación, actualización y conservación catastral, representan una transformación de la formalización de la propiedad de la tierra, y que este es un eje estructural de la restitución, el retorno a los territorios y el desarrollo rural del país, es importante tener en cuenta los avances que en cuanto a cumplimiento de órdenes ha presentado el IGAC, cuyo análisis cuantitativo se expone a continuación.

Tabla 63. Número de predios objeto de las órdenes judiciales a cargo del IGAC

Dirección Territorial	Número de predios objeto de sentencia	Tipo de Predio	
		Rural	Urbano
Santander	253	182	11
Casanare	6	5	1
Caquetá	42	26	15
Cesar	441	323	60
Nariño	1072	943	5
Córdoba	1119	1081	3
Quindío	1	1	0
Putumayo	589	527	84
Atlántico	2	2	0
Bolívar	550	487	15
Boyacá	2	2	0
Cauca	349	258	0
Cundinamarca	99	66	0
Huila	31	31	0
Meta	303	179	87
Tolima	622	585	15
Guajira	1	1	0
Risaralda - Chocó	126	83	4
Sucre	181	145	0
Valle del Cauca	434	283	9
Magdalena	527	314	70
Caldas	344	178	10
Norte de Santander	146	78	32
TOTAL	7.240	5.780	421

Elaboración propia. Fuente: IGAC, marzo de 2022.

Se evidencia que, departamentos como Córdoba y Nariño son los que actualmente registran cada uno más de 1.000 predios objeto de sentencias en zona rural, seguido del Tolima, Magdalena, Putumayo y Bolívar, con más de 500. Y, en zona rural los departamentos que presentaron mayor número de predios urbanos restituidos fueron: Meta, Putumayo y Magdalena.

Llama la atención de la CSMLV, que las cifras reportadas por el IGAC no concuerdan, debido a que la sumatoria de los predios rurales y urbanos no corresponde con el total de predios objeto de sentencia, lo que imposibilita a esta Comisión realizar un debido seguimiento a los avances del IGAC en esta temática.

- Indicador: "Número de órdenes de subsidio de vivienda rural ejecutados"

Este es un indicador propuesto por la CSMLV su fórmula de cálculo es: “Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de subsidios de vivienda / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda”

Tabla 64. Número de órdenes relacionadas con subsidios de vivienda a cargo del Minvivienda

Año	No. de órdenes judiciales proferidas, relacionadas con subsidios de vivienda	No. de órdenes cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda
2021	110	33
2022 (31-03-22)	2	4
total	112	37

Elaboración propia. Fuente: Min. Vivienda, mayo de 2022.

La CSMLV observa que, de acuerdo con la base de datos remitida por el Ministerio, se profirieron 112 órdenes judiciales de subsidio de vivienda, de las cuales, se adjudicaron 37 subsidios, que corresponden al 33% del total ordenado.

Es de resaltar que, para el cumplimiento de las órdenes de mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva, intervienen las siguientes entidades: (i) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (ii) Fondo Nacional de Vivienda (iii) entidades territoriales (gestión de las visitas técnicas), (iv) la URT, (postulación de familias al subsidio de vivienda y gestión de las compensaciones cuando hubiere lugar) y (v) las Cajas de Compensación.

Frente al cumplimiento de órdenes de restitución de tierras con subsidio de vivienda rural, la CSMLV evidenció que el Minagricultura¹⁹¹ presenta un rezago de 670 pendientes de ejecutar y que corresponden a providencias judiciales con postulación al subsidio antes del 31 de diciembre del 2019. Estas se encuentran mayoritariamente ubicadas en Antioquia (111), Magdalena (98) y Bolívar (80)¹⁹².

De otra parte, la URT¹⁹³ indicó que frente a la gestión de priorización de los subsidios de vivienda ante la autoridad otorgante, señalando que, con corte al 25 de mayo de 2021 se tenía pendiente la adjudicación de 2.591 subsidios; situación que preocupa a la CSMLV, dado el alto número de subsidios sin materialización.

¹⁹¹ El artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹⁹² URT respuesta. 19/07/2021

¹⁹³ URT respuesta -SDG-00261 13/07/2022.

- Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la ANT”

Este es un indicador propuesto por la CSMLV, su fórmula de cálculo es: “Número total de órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes”

Tabla 65. Órdenes cumplidas por la ANT

Año	No. de órdenes dirigidas a la ANT	No. de órdenes cumplidas	No. de órdenes pendientes de cumplimiento	No. de órdenes sin cumplimiento
2021	198	169	2	27
2022 (31-03-22)	47	41	0	6
total	245	210	2	33

Elaboración propia. Fuente: ANT marzo 2022

La CSMLV observa que de acuerdo con la base de datos remitida por la ANT¹⁹⁴, se profirieron 245 órdenes de adjudicación de baldíos y de bienes fiscales, de las cuales se cumplieron 210, que corresponden al 85,7% del total ordenado. Igualmente, se resalta que 33 de las órdenes que representan el 13,5%, presentaron imposibilidad para su cumplimiento por las siguientes razones: (i) por modulación de la orden judicial, (ii) proceso supeditado a trámite de sucesión, (iii) proceso supeditado a descuento ronda hídrica, (iv) proceso supeditado a nueva georreferenciación por parte de la URT v) predio supera la UAF, y (vi) superposición con zona de explotación de hidrocarburos, entre otros.

Ahora bien, una vez analizada la totalidad de los datos remitidos por la ANT, se evidenció que proferida la orden a dicha entidad, esta se demora en emitir la resolución respectiva 87 días, es decir en promedio 2,86 meses. Lo anterior teniendo en cuenta que de un total de 2.553 sentencias, sólo 2.044 tienen resolución de adjudicación de baldío o bien fiscal patrimonial¹⁹⁵.

- Indicador: “Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP”

Este es un indicador propuesto por la CSMLV su fórmula de cálculo: “Número total de órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes”

- Variable de análisis: “Solicitudes de medidas de protección presentadas ante la UNP con enfoque diferencial”

¹⁹⁴ Respuesta entregada por la ANT mediante oficio 20221030750611 del 16 de junio de 2022

¹⁹⁵ Dicho cálculo es un promedio aritmético tomado del conteo de días que pasan entre la fecha sentencia y la fecha de resolución, sumando todos los resultados de las sentencias que tienen una resolución.

Tabla 66. Solicitud medidas de intervinientes en el proceso de restitución de tierras por enfoque diferencial

Enfoque diferencial	Persona reclamante de tierras	Dirigente, representante y líder reclamantes de tierras	Total General
Adulto mayor	7	0	7
Comunidades étnicas	6	6	12
Mujeres cabeza de hogar	1	0	1
OSIGD	0	0	0
Persona en condición de discapacidad	4	0	4
Ninguno	345	35	380
Total general	363	41	404

Elaboración propia. Fuente: UNP, 01 de enero de 2021 al 31 de marzo de 2022.

La UNP informó¹⁹⁶ que para el periodo evaluado recibió 2.292 solicitudes de protección personal de las víctimas del conflicto armado, de las cuales 404 solicitudes corresponden a reclamantes de tierras y demás intervinientes en los procesos de restitución de tierras, representado el 17% del total de las solicitudes.

Es preciso indicar que, de las 404 solicitudes de protección de los reclamantes de tierras, el 26% que representan 107 solicitudes de protección, entre ruta individual y colectiva, tuvieron como origen la URT y el restante 73% otros canales de solicitud. Las cifras presentadas para esta variable evidencian la necesidad de fortalecer las gestiones institucionales para proteger los derechos a la vida, libertad e integridad de la población víctima reclamante de tierras y sus familiares.

- Variable: “Número de medidas de protección individual y colectiva que fueron implementadas a favor de las víctimas reclamantes de tierras”.

En cuanto al número de medidas de protección individual y colectiva que fueron implementadas a favor de las víctimas reclamantes de tierras, para el periodo comprendido entre enero de 2021 y primer trimestre de 2022, la UNP presentó el siguiente registro:

¹⁹⁶ Oficio de respuesta No FI22-00018597 del 9 de abril de 2022.

Tabla 67. Medidas de protección implementadas a reclamantes de tierras.

No. de beneficiarios			Tipo de medidas					
Año	Masculino	Femenino	Medios de comunicación	Chalecos de protección	Botones de apoyo	Hombres de protección	Vehículos blindados	Vehículos convencionales
2021	20	12	35	43	10	28	4	10
2022	3	0	3	3	0	6	1	2
Total	23	12	38	46	10	34	5	12

Elaboración propia Fuente: UNP, marzo 2022.

De la anterior información se observa que, para el periodo evaluado se beneficiaron 35 víctimas reclamantes de tierras con implementación de medidas de protección, de las cuales el 66% corresponden a hombres y el 34% a mujeres.

- Variable: “*Término establecido para la ruta e implementación de las medidas de protección a las víctimas reclamantes de tierras*”.

Frente a los términos para dar respuesta por parte de la UNP a las solicitudes de protección, particularmente el inicio del estudio de evaluación de riesgo de población reclamante de tierras, se evidenció que para 2021 y el primer trimestre de 2022, el promedio en días hábiles fue de 2,32 días, conforme la información obtenida en la visita realizada a la UNP el 25 de mayo de 2022.

En relación con los términos transcurridos para realizar el estudio de evaluación de riesgo, desde el momento en que se expide la orden de trabajo, hasta que se proyectan los actos administrativos por parte de la Secretaría Técnica del CERREM Individual, el tiempo promedio en ruta individual para el año 2021 fue de 80,35 días hábiles y en el primer trimestre de 2022 fue de 63,72 días hábiles.

Tabla 68. Días hábiles en dar respuesta a solicitudes de evaluación del riesgo.

Vigencia	Meta plan nacional de desarrollo –PND–	Tiempo por cada grupo interno de trabajo			Número de órdenes de trabajo	Avance	Total tiempo ruta individual
		Grupo servicio al ciudadano GSC	Cuerpo técnico de análisis de riesgo - CTAR	STCERREM + CERREM			
2021	65	2,73	69,37	8,25	520	76%	80,35
2022	60	2,65	54,07	7	196	94%	63,72
Promedio		2,69	61,72	7,62	716	85%	72,03

Elaboración propia. Fuente: UNP, marzo 2022.

En visita administrativa adelantada por la CSMLV a la UNP en el mes de mayo de 2022, se conoció que, de las 520 órdenes de trabajo recibidas para evaluación de riesgo en el año 2021 y las 196 en el primer trimestre de 2022, se avanzó en un 76% que corresponde a 395 órdenes y en un 94% equivalente a 182 órdenes evaluadas, respectivamente.

Así mismo, se evidenció que la UNP tarda en promedio 97 días hábiles para tramitar la evaluación del nivel de riesgo y la implementación de las medidas de protección. En tal sentido, tarda en promedio 72 días hábiles para tramitar el estudio de nivel de riesgo, desde el momento en que el Grupo de Servicio al Ciudadano recibe la solicitud y hasta el momento de la decisión que adopta la Secretaría de CERREM. Y, 25 días hábiles desde el momento en que el acto administrativo es remitido por este último a la Dirección de la UNP para la aprobación y firma. Luego es enviado a la Oficina Asesora Jurídica para que surta el trámite de notificación al solicitante e inicio de la implementación de medidas. No obstante, este tiempo difiere cuando el protegido o protegida tiene derecho a postular hombres de protección y las hojas de vida remitidas no cumplen con los requisitos para su contratación.

Análisis cualitativo

Avances

En cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales, la URT mediante el Acuerdo No. 47 del 16 de julio de 2019 ha venido disminuyendo las barreras que impiden o limitan el acceso de las mujeres a la reclamación de sus derechos. Desde la etapa administrativa se fortaleció la identificación de las mujeres en los núcleos familiares y el acompañamiento específico para que sus solicitudes llegaran a instancia judicial, logrando enfatizar por parte de los despachos judiciales, la protección de los derechos de las mujeres que han sido restituidas y de esta manera, disminuir la brecha de discriminación entre mujeres y hombres que históricamente ha estado presente en la sociedad.

Se presenta un incremento en la presentación formal de la solicitud ante los jueces especializados por parte de las mujeres, pues para el 2012 se tenía un porcentaje del 37%, ascendiendo en el 2021 al 45 %, lo cual obedece a las acciones de mejora en los programas planteados por la URT.

En cuanto al trámite de la cancelación y levantamiento de las medidas de protección en el RUPTA, la URT ha sido diligente al gestionar un número superior de solicitudes a las recibidas durante la vigencia. Esto por cuanto superó en un 18% la demanda requerida, avanzando en la depuración del rezago de solicitudes. Igualmente, se resalta la gestión oportuna frente a las solicitudes de levantamiento y cancelación de medidas de protección colectivas al tramitar el 1% adicional de lo demandado, diferencia que obedece al rezago de años anteriores.

En la vigencia 2021 se evidenció un aumento del número de solicitudes con presentación de demanda de restitución, lo que ha permitido cumplir las metas trazadas inicialmente por la URT para dicho periodo, sin embargo, persiste un rezago considerable de solicitudes pendientes de demanda.

Se resaltan los esfuerzos de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, al resolver, durante la vigencia de la Ley, 12.888 solicitudes de restitución, contenidas en 6.998 fallos judiciales, beneficiando a 9.378 familias conformadas por 35.707 personas. También se resalta que en la vigencia analizada se profirieron 721 sentencias en ruta individual, las cuales resolvieron 938 solicitudes del RTDAF y restituyó y/o compensó un total de 16.311 hectáreas.

Los departamentos de Antioquia, Nariño, Putumayo, Tolima, César y Bolívar concentran el 62% de las sentencias proferidas en ruta individual.

La ANT y la URT fortalecieron su articulación a través del Anexo Técnico No. 002 de 2021 del Convenio Marco de Cooperación 582 (ANT) – 2430 (URT), el cual dispone: (i) canales de información y de acceso a la documentación, (ii) funcionamiento de mesas de articulación, diseño e implementación de priorizaciones conjuntas, (iii) elaboración de informes de seguimiento, y (iv) espacios de interlocución con jueces y magistrados.

Dificultades

La duración de la etapa administrativa desde la fecha de la solicitud o la fecha de micro focalización, fue en promedio de 20,17 meses. Las Direcciones Territoriales de la URT con menores promedios fueron: Bolívar con 13.06 meses, Tolima con 17.36 meses, y Cauca con 18.53 meses. En contraste, las Direcciones de mayores promedios fueron: Norte de Santander con 23.81 meses, Magdalena 23.81 y Apartadó 28.38.

Entre los obstáculos informados por las direcciones territoriales de la URT que impiden el trámite célere de las solicitudes en la etapa administrativa, son: (i) deterioro del orden público, (ii) problemas en la identificación e individualización de los predios, (iii) ausencia de respuesta oportuna por parte de otras entidades competentes, (iv); el trámite de solicitudes que se encuentran en zona de reserva forestal, y (v) dificultades en el contacto con los solicitantes y testigos.

Preocupa a la Comisión que persisten problemas de orden público que dificultan las gestiones de la URT en los territorios. Llama la atención que las condiciones de seguridad en la región del Urabá han llevado a la suspensión temporal de las gestiones administrativas en cuatro municipios y la dilación en las salidas a campo, situación que indica las altas complejidades de seguridad que persisten en la zona.

Pese al cumplimiento de las metas trazadas en el PAS del CONPES 4031 de 2021 en presentación de demandas, las cifras siguen dando cuenta de un rezago histórico de 3.150 solicitudes sin ser puestas en conocimiento de los jueces.

De conformidad con el análisis realizado por la CSMLV, no existe un control riguroso al interior de la URT a la formulación oportuna de demandas frente a las solicitudes incluidas en el RTDAF. En efecto, se constató un número considerable de solicitudes inscritas en dicho instrumento desde hace más de cinco años, que no han sido puestas en conocimiento de los jueces especializados.

De las 608 solicitudes de protección predial recibidas por la URT para la vigencia 2021 y primer trimestre del año 2022, preocupa que 245 solicitudes equivalentes al 40% no fueron inscritas en el RUPTA, y 67 de ellas quedaron pendientes de trámite. Asimismo, 267 solicitudes que representan el 44% de las recibidas, no se les inició estudio formal de protección, situación que refleja la necesidad de priorizar en mayor medida este trámite, en aras de garantizar el derecho a la propiedad, posesión u ocupación de las víctimas del desplazamiento forzado.

Respecto a la inscripción de las medidas de protección predial en los respectivos FMI, se evidenció que, de las 109 solicitudes enviadas a la SNR, 21 de estas (19%) no habían surtido el trámite de anotación de la medida en el FMI, situación que vulnera el derecho que tiene la población en condición de desplazamiento forzado, a que sus bienes inmuebles tengan una protección jurídica real.

En cuanto al proceso de inscripción de solicitudes en el RUPTA, la URT terminó con la no inscripción de 229 solicitudes de protección predial mediante la declaratoria del desistimiento tácito, debido a la imposibilidad de contactar a los solicitantes para que aportaran la información necesaria para adelantar el estudio.

La UNP manifestó en la visita administrativa adelantada por parte de la CSMLV que, dentro de las principales razones por las cuales no se inicia la ruta de protección para intervinientes en los procesos de restitución de tierras, se tienen: (i) La falta de documentación mínima necesaria para iniciar con el estudio (ii) el no cumplimiento de requisitos por parte de los solicitantes, (iii) el desistimiento voluntario de continuar con el trámite de la solicitud de protección, (iv) la falta de nexo causal entre la amenaza y el autor de la misma, y (v) el traslado por competencia a otra entidad por tratarse de población objeto de otros programas de protección.

Para la URT, el anexo 11 del FUD y la información enviada por parte de la UARIV, con el fin de evaluar la viabilidad de ingresar la solicitud en el RTDAF, no especifica las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de los hechos que originan la solicitud de restitución de tierras y tampoco se acompaña con la información necesaria para la identificación del predio, sumado a la dificultad que se presenta para contactar a las víctimas solicitantes, debido a que

este tipo de población es flotante, hecho que afecta ostensiblemente el proceso de la documentación técnica del caso, y termina por la declaratoria del desistimiento tácito por parte de la URT.

La URT no cuenta con un mecanismo idóneo para materializar en el tiempo requerido por los jueces, las órdenes de compensación en dinero a los beneficiarios de sentencia y/o a los terceros que demostraron la buena fe exenta de culpa, además, de no contar con predios disponibles para compensar a los restituidos y la Sociedad de Activos Especiales SAE, Fiscalía General de la Nación FGN y ANT han tenido demoras para establecer un mecanismo de entrega de predios.

Conclusiones

- El procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se desarrolla en los términos previstos por el legislador. En efecto, el promedio de duración del procedimiento es cercano a los dos años, lo que tiene profundas implicaciones para los derechos y garantías de los solicitantes, víctimas e intervinientes, así como para el cumplimiento de los fines transicionales de la restitución. La demora en el trámite administrativo aumenta la desconfianza en las instituciones, lo que puede explicar en parte, el volumen de desistimientos de las reclamaciones.
- Se evidencia baja gestión en el trámite de la protección predial, toda vez que, el 40% de solicitudes presentadas no fueron inscritas en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados para el periodo evaluado. Causa preocupación que el 19 % de las solicitudes de inscripción en el mencionado registro, enviadas a la Superintendencia de Notariado y Registro, no surtieron el trámite de anotación de la medida en el Folio de Matricula Inmobiliaria, teniendo en cuenta que no se presentaron notas devolutivas.
- La Unidad Nacional de Protección, no cumple con los términos establecidos para la activación de la ruta y la implementación de las medidas de protección, adoptadas por parte del CERREM a favor de las víctimas reclamantes de tierras, toda vez que esta se realiza entre 5 y 6 meses, superando los 2 meses establecidos en la norma, situación que eleva la exposición al riesgo de la vida, seguridad e integridad de esta población y sus familias.
- La Unidad Nacional de Protección ha cumplido con las jornadas de capacitación en autoprotección y autoseguridad dirigidas a víctimas del conflicto armado; no obstante, evidencia la Comisión que en la formulación del Plan de Acción Institucional 2022, no se cuenta con actividades dirigidas a reclamantes de restitución de tierras, beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, y derechos territoriales étnicos.

- Persisten las dificultades en el anexo 11 del Formato Único de Declaración y la información enviada por la Unidad para las Víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras, ya que en algunas ocasiones no se aporta documentación anexa a efectos de identificar el bien inmueble objeto de solicitud y no se especifican las circunstancias de tiempo, modo y lugar, respecto de los hechos que originan la solicitud de restitución de tierras, generando dificultad en cuanto a la identificación del predio y continuidad en el trámite del registro de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- Existe un represamiento de más de 3.150 solicitudes pendientes de presentación ante los jueces especializados, que representa un rezago histórico en este componente que exige una pronta intervención de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Continúan las dificultades en la asignación de recursos mediante los proyectos de inversión que permiten dar cumplimiento por parte de la Unidad de Restitución de Tierras a las órdenes proferidas, toda vez que, la asignación de dichos recursos es menor a lo solicitado en los anteproyectos de presupuesto, asignándose para 2022 solo \$81.984 millones, de los \$107.065 millones proyectados en la matriz PAS,
- Persisten las dificultades en la atención de los segundos ocupantes frente a la entrega de predios en cumplimiento con lo ordenado; teniendo en cuenta los prolongados tiempo para la adquisición de predios por parte de la URT.

Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras evitar exámenes probatorios propios de la labor de la jurisdicción especializada. La labor de la Unidad de Restitución de Tierras debe estar encaminada a la verificación de los presupuestos para la inscripción a que alude el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.
- A la Unidad de Restitución de Tierras promover estrategias y acciones prioritarias tendientes a resolver de fondo las solicitudes que tienen más de un año pendientes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- A la Unidad de Restitución de Tierras implementar la logística adecuada para superar en un plazo razonable, los rezagos en la actualización de los insumos catastrales, visitas de georreferenciación y realización de informes técnicos prediales en el marco del trámite administrativo de restitución.

- A la Unidad de Restitución de Tierras en conjunto con el Ministerio de Defensa Nacional evaluar de manera periódica, las zonas de intervención suspendidas por razones de seguridad.
- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad de Restitución de Tierras promover una estrategia conjunta que priorice los procedimientos de sustracción de reserva forestal, asociados a las reclamaciones de restitución de tierras.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, reformular el indicador de cumplimiento, a fin de incluir el rezago histórico de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y las pendientes de presentación de demanda, dando prelación a las solicitudes más antiguas y atendiendo a los criterios diferenciales definidos en la Ley.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y a las entidades que integran el Subcomité de Restitución, garantizar el intercambio de información frente a aquellas solicitudes que no han sido atendidas previamente a través del Nodo de Tierras, con el fin de reducir los tiempos de respuesta y mejorar la gestión administrativa.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer su capacidad y arquitectura institucional, para evacuar el rezago de solicitudes pendientes de demanda.
- A la Unidad de Restitución de Tierras incluir dentro del haber del Fondo de Restitución de Tierras, predios idóneos para cumplir las órdenes de compensación en especie emitidas por los jueces y magistrados especializados y así no trasladarle la carga al beneficiario de la sentencia.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer el rol de los funcionarios y colaboradores que ejercen representación judicial para que atiendan con especial esmero y prontitud los intereses de los reclamantes de tierras, respecto del seguimiento al cumplimiento de las órdenes en la fase posfallo.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer el proceso de capacitación y divulgación a los agentes del Ministerio Público responsables del diligenciamiento del formulario de solicitudes de protección de predios y territorios abandonados, a efectos de garantizar la adecuada recepción de la información para la posterior evaluación e inscripción de las solicitudes en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras, revisar y ajustar coordinadamente el diseño del Anexo 11 del Formato Único de Declaración, con el fin de superar las dificultades mencionadas por la Unidad de Restitución de Tierras,

en cuanto a: la identificación del predio; la circunstancias de modo, tiempo y lugar; la contactabilidad de los declarantes, con el fin de dar continuidad al trámite de la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

- Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad de Restitución de Tierras, mejorar la articulación de esfuerzos para garantizar las condiciones de seguridad, el apoyo y acompañamiento de los funcionarios que intervienen en las diligencias en terreno.
- A la Unidad Nacional de Protección, garantizar el cumplimiento de los términos legalmente establecidos para la ruta e implementación de las medidas de protección.
- A la Unidad Nacional de Protección, caracterizar y focalizar las jornadas de autoprotección y autoseguridad, específicamente a víctimas reclamantes de restitución de tierras, beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, y derechos territoriales étnicos.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar que las mujeres beneficiarias de proyectos productivos, participen de manera activa en la toma de decisiones, definición del proyecto productivo y Plan de Acompañamiento Técnico Integral.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, cumplir con los términos legales en el trámite de las solicitudes que presentan las víctimas, sobre la inscripción de la medida de protección en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas.
- A la Superintendencia de Notariado y Registro, priorizar la inscripción de las medidas de protección predial en los respectivos Folios de Matricula Inmobiliaria, de los predios que han sido ingresados en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, formular estrategias encaminadas a evitar la declaratoria del desistimiento tácito de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, consolidar y reportar en debida forma la información sobre el estado de cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de tierras a su cargo, en aras de garantizar la coherencia en la información.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad de Restitución de Tierras, materializar la entrega de los subsidios de vivienda, promoviendo escenarios de articulación e intercambio de información que facilite los procesos de adjudicación y la contactabilidad con los beneficiarios.



- A la Agencia Nacional de Tierras, dar cumplimiento a las órdenes emitidas por los jueces y magistrados especializados en los términos establecidos en las sentencias.

VIVIENDA URBANA Y RURAL

La Constitución Política de Colombia consagra la obligación del Estado de fijar las condiciones para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y el de promover planes de vivienda de interés social¹⁹⁷. La Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a un acceso preferente a los programas de subsidio de vivienda en las modalidades establecidas por el Gobierno nacional, priorizando el ingreso a las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad¹⁹⁸.

En el PND 2018 – 2022, la Política de Vivienda Urbana se centra en tres programas: (i) Mi Casa Ya, (ii) Casa Digna - Vida Digna y (iii) Semillero de Propietarios. Cabe resaltar, que desde la vigencia 2020 la Política de Vivienda Rural, que estaba en cabeza del Minagricultura pasó a ser competencia del Minvivienda.

El análisis cuantitativo y cualitativo de este capítulo de acceso de la población víctima del conflicto armado a una vivienda digna, tendrá en cuenta: (i) los avances y rezagos del periodo 2012 – 2021, en los diferentes programas de vivienda urbana y rural; (ii) el cumplimiento de metas del CONPES 3726 de 2012 y del CONPES 4031 de 2021 (iii) el seguimiento a la aplicación y acceso por parte de la población a los subsidios y a la entrega efectiva de las viviendas; (iv) los proyectos de vivienda que iniciaron y su estado al final del periodo y (v) los avances a marzo 31 de 2022 de los programas de vivienda del actual gobierno.

Para la elaboración de este capítulo, se solicitó información al Minvivienda, FIDUAGRARIA, BAC y se consultó el SPI del DNP. Se analizaron las respuestas¹⁹⁹ de las entidades y de las bases de datos tanto de beneficiarios como de proyectos de vivienda.

Análisis cuantitativo Vivienda Urbana

Este primer análisis está dirigido al cumplimiento de la meta establecida en el CONPES 3726 de 2012 para el periodo 2012- 2021, relacionado con la reparación de población desplazada a través de subsidios familiares de vivienda.

- Indicador “Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado”.

Para este indicador la fórmula es el “número de hogares víctimas indemnizados con Subsidio Familiar de Vivienda Asignado”. De acuerdo con la información entregada por Minvivienda²⁰⁰, se tiene lo siguiente:

¹⁹⁷ Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia

¹⁹⁸ Artículo 123 de la Ley 1448 de 2011

¹⁹⁹ Oficio de respuesta Ministerio de Vivienda, radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022; Respuesta Banco Agrario, radicado GV-PE 00346, del 08/04/2022; Respuesta FIDUAGRARIA PE-133 del 19/04/2022

²⁰⁰ Oficio de respuesta MVCT radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022.

Tabla 69. Cumplimiento de la meta de SFVU del CONPES 3726 de 2012

Vigencia	Línea base	Meta ²⁰¹	Cumplimiento	% avance
	118.803			
2012		23.860	467	2%
2013		23.860	23.830	100%
2014		23.860	25.166	105%
2015		31.008	14.654	47%
2016		31.008	6.289	20%
2017		31.008	5.845	19%
2018		31.008	7.306	24%
2019		31.008	7.637	25%
2020		31.007	6.757	22%
2021		31.007	11.513	37%
2012-2021		288.634	109.464	38%

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

Se observa que en el periodo 2012 – 2021, se asignaron 109.464 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana a población víctima de desplazamiento forzado, sumado a la línea base presenta una cifra de 228.267 subsidios, con un avance del 38% frente a lo establecido en el CONPES 3726 del 2012²⁰².

Subsidios asignados

Entre 2012 y 2021 se desarrollaron programas como: Bolsas Anteriores²⁰³ y Bolsa de Desplazados, que iniciaron desde 2003 y continúan con la asignación de subsidios en este periodo y otros programas que iniciaron desde 2012 como Vivienda Gratuita, Vivienda de Interés Prioritarios para Ahorradores -VIPA, Mi Casa Ya, programa de Mejoramiento Casa Digna Vida Digna, y los programas de arrendamiento.

Desde 2011 a 2021 se asignaron 427.581 subsidios de vivienda, de los cuales 109.464 (26%) fueron para población víctima. A continuación, se muestra el detallado por programa:

²⁰¹ Se tomaron las metas 2012 a 2014 del CONPES 3726 y de 2015 a 2021 se estableció un promedio, teniendo el valor total de la meta.

²⁰² CONPES 3726 Tabla 3. Indicadores Generales página 43 Medida número 3 Reparación-Ruta vivienda Urbana

²⁰³ En bolsas anteriores se incluyen los programas de vivienda: Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional; fenómeno de la niña; atentados terroristas; desastres naturales y macroproyectos

Tabla 70. SFVU asignados por programa en el período 2012 - 2021²⁰⁴

Programa	Período	SFV asignados total	SFV hogares víctimas	% víctimas*
Bolsas Anteriores	2012-2021	15.197	3.615	3
Bolsa Desplazados	2012-2021	1.353	1.334	1
PVG Fase I	2012-2021	102.587	65.242	60
PVG Fase II	2015-2021	22.493	14.825	14
Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores	2014-2021	72.669	6.964	6
Mi Casa Ya	2015-2021	194.920	15.007	14
Casa Digna, Vida Digna	2019-2021	7.072	1.164	1
Semillero de Propietarios - Arriendo	2019-2021	10.534	1.176	1
Semillero de Propietarios - Ahorro	2019-2021	756	144	0
Total		427.581	109.464	100

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021.

*se calcula sobre el total de subsidios a hogares víctimas.

De acuerdo con la información anterior, se puede observar que el total de SFVU asignados corresponde a: (i) 3% Bolsas Anteriores (ii) 1% a Bolsa de Desplazados; (iii) 74% Vivienda Gratuita Fases I y II, (iv) 6% Vivienda de Interés Prioritario -VIPA, y (v) 14% Mi Casa Ya. El PND 2018 – 2022 planteó los programas de Casa Digna Vida Digna -CDVD, Semillero de propietarios – Arriendo y Semillero de propietarios – Ahorro, los cuales representan el 1%, 1% y el 0,1% del total, respectivamente.

A nivel regional, sobre la asignación de los SFVU para adquisición de vivienda nueva para población víctima²⁰⁵, se observa que en diez territorios se concentra el 63% (67.918), destacándose, los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Magdalena y Bogotá. Cabe anotar que, en departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada, se asignaron 300 o menos subsidios.

²⁰⁴ Oficio de respuesta Ministerio de Vivienda radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022

²⁰⁵ Estos no incluyen los subsidios para mejoramiento de vivienda y arrendamiento.

Tabla 71. Distribución departamental de SFVU para adquisición de vivienda nueva 2012-2021

Departamento	VIPA	PVG I y II	Bolsas Anteriores	Mi Casa Ya	Bolsa Desplazados	Total
Antioquia	0	10.157	428	1.496	59	12.140
Valle del Cauca	492	6.132	632	2.630	264	10.150
Atlántico	670	5.186	108	2.221	11	8.196
Bogotá	1.822	3.313	29	1.010	70	6.244
Magdalena	138	5.429	12	482	41	6.102
Cesar	1.314	3.956	26	641	12	5.949
N. Santander	162	4.333	140	499	31	5.165
Córdoba	0	4.437	205	217	20	4.879
Bolívar	377	2.978	342	867	20	4.584
Sucre	160	4.104	12	224	9	4.509
Otros Departamentos	1.829	30.042	1.681	4.720	797	39.069
Total	6.964	80.067	3.615	15.007	1.334	106.987

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

Viviendas entregadas

De los 109.464 subsidios asignados, 93.144 corresponden a programas de vivienda nueva y mejoramientos de vivienda, adelantados con la participación de entidades nacionales y/o territoriales. Cabe aclarar que este dato no incluye los subsidios de Mi Casa Ya. En el periodo se han entregado el 85% (79.134) de estas soluciones de vivienda a los beneficiarios, presentando un rezago de 14.010 viviendas por entregar, de las cuales el programa de vivienda gratuita fase II tiene el mayor rezago, con un 68% (10.015), seguido por Bolsas Desplazados con un 56% (745) y Bolsas Anteriores con un 37% (1.350).

Tabla 72. Programas con proyectos de vivienda, asignados y entregados 2012-2021

Programa	Periodo	SFV asignados	Viviendas entregadas	Rezago de cumplimiento	% rezago
Bolsas Anteriores	2012 - 2021	3.615	2.265	1.350	37
Bolsa Desplazados	2012 - 2021	1.334	589	745	56
PVG Fase I	2012 - 2021	65.242	64.459	783	1.2
PVG Fase II	2015 - 2021	14.825	4.810	10.015	68
VIPA	2014 - 2021	6.964	6.005	959	14
Casa Digna, Vida Digna	2019-2021	1.164	1.006	158	14
Total		93.144	79.134	14.010	

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

Atención Diferencial

El Minvivienda reporta que de los subsidios asignados en el periodo 2012 – 2021, el 16% correspondieron a mujeres cabeza de hogar, el 3% personas con discapacidad, el 0,5% población indígena y el 2% población NARP. Preocupa a la CSMLV que las tasas de atención en vivienda urbana para estas poblaciones son muy bajas, y no están cubriendo, las desigualdades históricas que las afectan.

Tabla 73. Atención diferencia periodo 2012 – 2021

Vigencia	SFV víctimas	Discapacidad	Mujeres cabeza de hogar	NARP	Indígenas	Rrom
2012	467	8	179	2	8	0
2013	23.830	427	3.332	442	186	0
2014	25.166	715	4.459	174	61	0
2015	14.654	503	2.768	238	93	0
2016	6.289	183	1.527	1.011	37	0
2017	5.845	130	1.268	189	18	0
2018	7.306	201	1.027	26	82	0
2019	7.637	200	1.284	152	45	3
2020	6.757	194	741	31	27	0
2021	11.513	190	1.348	343	19	1
Total	109.464	2.751	17.933	2.608	576	4

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

PND 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, vivienda urbana

Tabla 74. Cumplimiento de los programas de vivienda del PND 2018-2022²⁰⁶

Vigencia	Programas	Adquisición de vivienda nueva		Subsidio de arrendamiento		Mejoramiento de vivienda	
		Meta	Avance	Meta	Avance	Meta	Avance
2019	SFV	32.311	39.366	40.000	329	27.516	6.359
	SFV víctimas	10.000	7.593	1.000	44	500	0
2020	SFV	32.689	42.007	40.000	323	26.622	0
	SFV víctimas	6.000	6.324	1.000	258	500	132
2021	SFV	35.000	67.542	60.000	8.043	29.247	5.923
	SFV víctimas	6.000	9.513	1.000	874	500	1.032
2022	SFV	35.000	16.427	60.000	352	29.205	807

²⁰⁶ Para la medición de los indicadores se tomaron las metas y avances del SPI del DNP, teniendo en cuenta que, en el PND 2018 - 2022 no se establecieron metas para población víctima del conflicto

Programas		Adquisición de vivienda nueva		Subsidio de arrendamiento		Mejoramiento de vivienda	
Vigencia	Subsidios	Meta	Avance	Meta	Avance	Meta	Avance
Total	SFV víctimas	6.000	2.711	1.000	352	500	240
	SFV	135.000	148.915	200.000	8.695	112.590	12.282
	SFV víctimas	28.000	26.141	4.000	1.528	2.000	1.404

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2022

En el PND 2018 – 2022, se establecieron dos objetivos estratégicos para el sector de “Vivienda, Ciudad y Territorio”: (i) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna a los hogares de menores ingresos y (ii) mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y aglomeraciones humanas de desarrollo incompleto.

- Indicador. *“Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda”*.

Su fórmula de cálculo es la “suma de los subsidios otorgados para la adquisición de vivienda de los programas Bolsas Anteriores, Bolsa Desplazados, PVG I y II, Mi Casa Ya, y VIPA”

En el indicador, se observa que entre 2019 y marzo de 2022, de los programas de Vivienda Gratuita FASE I y II, VIPA, Bolsa de Desplazados, y Mi Casa Ya para adquisición de vivienda nueva, se asignaron a la población en general 148.915 subsidios con un cumplimiento del 110%. De la meta establecida para población desplazada (28.000 SFVU), según información del SPI, se tuvo un avance del 93% (26.141), de los cuales el 53% (13.781) corresponden a Mi Casa Ya y 42% al PVG II (10.841).

- Indicador. *“Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de VISU”*.

Su fórmula de cálculo es la “suma de los subsidios otorgados para arriendo del programa Semillero de Propietarios – Arriendo”.

De este programa, la meta establecida para toda la población fue de 200.000 subsidios, con un avance del 4% (8.695). Para población víctima la meta del cuatrienio fue 4.000 subsidios asignados con un avance del 38% (1.528). La CSMLV llama la atención que la meta establecida para la población víctima es muy baja pues se proyectaron 1.000 subsidios por año. Lo anterior evidencia el bajo acceso de la población víctimas a este programa, lo que podría atribuirse a las exigencias en los requisitos para acceder al mismo, como falta de vida crediticia, tal como se mencionó en el Octavo Informe.

- Indicador. *“Viviendas de interés social urbanas mejoradas”*.

Su fórmula de cálculo es la “suma de los subsidios otorgados para mejoramiento de viviendas del programa Casa Digna, Vida Digna”.

Para este programa la meta para población general fue de 112.590 subsidios asignados con avance del 11% (12.282), para población víctima, la meta del SPI-DNP fue de 2.000 con un 70% de avance (1.404); metas y resultados que resultan bajos frente al universo de víctimas a atender, pues según cálculos de Minvivienda para 2020, el número de hogares que no cumplen con materiales adecuados fue de 471.197.

Estado de Proyectos de Vivienda 2012 - 2021

Entre 2012 y 2021, se desarrollaron los PVG FASE I y II y VIPA, de los cuales, se reportaron 639 proyectos de vivienda con 198.281 SFVU asignados y se han entregado 169.686 (85%) viviendas a los beneficiarios. De los 296 proyectos PVG I (2012-2021), uno se encuentra paralizado afectando a 140 hogares²⁰⁷, PVG II (2015-2021) de los 188 proyectos contratados, cuatro no han iniciado, 31 están suspendidos y 41 se encuentran en ejecución, y de los 155 proyectos de vivienda del programa VIPA, dos no han iniciado y seis se encuentran en ejecución.

De los proyectos de vivienda del PVG FASE II, 60% se están desarrollando en diez departamentos, entre los que se encuentran Huila, Norte de Santander, Atlántico, Cesar y Antioquia. Se destaca el avance en Norte de Santander, donde ya se certificaron los 14 proyectos de vivienda que se desarrollaron.

Tabla 75. Estado de los proyectos del PVG II por departamento (2012-2021)

Departamento	Certificadas	En ejecución	Por iniciar	Suspendidos	Terminadas	Total
Huila	11	3	1	2	0	17
N. de Santander	14	0	0		0	14
Atlántico	12	0	0	1	0	13
Cesar	4	8	0	1	0	13
Antioquia	6	0	0	4	1	11
Boyacá	2	5	2	1	0	10
Bolívar	7	1	0		1	9
Córdoba	2	4	1	1	1	9
Magdalena	4	0	0	5	0	9
Nariño	4	4	0	1	0	9
Otros Departamentos	38	16	0	15	5	74
Total	104	41	4	31	8	188

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

SFVU Bolsa Desplazados sin legalizar para el período 2003 a marzo de 2022

²⁰⁷ Proyecto Villa Lina en el municipio de Chitaga – Norte de Santander.

De los 117.079 SFVU que han sido asignados desde 2003 a marzo de 2022 en la Bolsa de Desplazados, se encontró que un 18% (21.313) no han sido legalizados²⁰⁸. De estos, 19.878 fueron asignados entre 2006 y 2011, y los recursos que no se han aplicado ascienden a \$319.415 millones. El 75% de los SFVU y el 77% de los recursos que no se han legalizado, se concentran en diez departamentos como se puede observar a continuación:

Tabla 76. Saldo de SFVU sin legalizar Bolsa Desplazados 2003 – marzo 2022 ²⁰⁹

Cifras en millones de pesos

Departamento	SFVU	Valor asignado	Valor indexado	Total, asignado
Antioquia	4.474	\$ 60.419	\$ 3.242	\$ 63.662
Choco	1.588	\$ 21.010	\$ 2.177	\$ 23.187
Bolívar	1.573	\$ 26.169	\$ 1.212	\$ 27.381
Caquetá	1.596	\$ 27.766	\$ 1.382	\$ 29.148
Córdoba	1.340	\$ 21.782	\$ 1.275	\$ 23.056
Cesar	1.215	\$ 16.650	\$ 765	\$ 17.415
Bogotá	1.206	\$ 16.132	\$ 1.016	\$ 17.148
Meta	1.179	\$ 14.604	\$ 1.797	\$ 16.402
Valle del Cauca	931	\$ 13.348	\$ 354	\$ 13.702
Magdalena	978	\$ 13.752	\$ 1.245	\$ 14.997
Otros departamentos	5.233	\$ 68.578	\$ 4.739	\$ 73.316
Total	21.313	\$ 300.211	\$ 19.203	\$ 319.415

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2022

Preocupa a la CSMLV, que hay hogares con más de 10 años esperando la entrega de estas soluciones de vivienda, con el agravante de que hay proyectos, paralizados o en incumplimiento que se encuentran en etapa de cobro a las EETT ejecutoras. De otra parte, no se definen tiempos exactos para establecer el incumplimiento de los proyectos y permitir así a la población con subsidios asignados la posibilidad de ser liberados de los mismos y que puedan acceder a otros programas de vivienda

Minvivienda tiene en la actualidad 28 proyectos con resoluciones de incumplimiento del programa de bolsas anteriores que afectan a 2.286 hogares. El departamento más afectado es La Guajira con cuatro proyectos en incumplimiento y con recursos pendientes de devolución por parte de las EETT, y con dos proyectos que permanecen en ejecución y se proyectan entregar a población víctima desde el 2004.

²⁰⁸ Entendido el término de legalizado como la entrega de la vivienda y la titularidad del bien a favor del beneficiario: Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, ARTÍCULO 2.1.1.1.6.3.5. Legalización del Subsidio Familiar de Vivienda. La legalización del Subsidio Familiar de Vivienda se realiza mediante escritura pública de compraventa, la cual deberá ser suscrita, como máximo, dentro del año siguiente a la asignación de dicho subsidio y registrada dentro de los dos (2) meses siguientes.

²⁰⁹ Oficio de respuesta Ministerio de Vivienda radicado 2022EE0045199 de 10/05/2022

- Indicador. “Goce Efectivo del Derecho -IGED de Vivienda Urbana”

Según lo informado por el Gobierno nacional, para 2020²¹⁰, el universo hogares víctimas de desplazamiento, ubicados en el sector urbano fueron 2.398.692, el avance a una vivienda adecuada es del 20% (475.890) de viviendas que cuentan simultáneamente con las condiciones de espacio suficiente, materiales adecuados, servicios públicos domiciliarios, seguridad jurídica de la tenencia y que no ha sido afectada por desastres naturales en los últimos dos años, conforme a los indicadores complementarios para este derecho. Preocupa a la CSMLV, este bajo porcentaje frente a los 1.642.537 hogares que no tienen garantizado este derecho fundamental para su reparación y estabilización socioeconómica.²¹¹

Tabla 77. Número de hogares con vivienda digna a 2021

Hogares Víctimas	NARP	Indígena	Rrom
475.890	88.526	32.539	1.230

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

Con respecto a restitución de tierras y según lo reportado por Minvivienda²¹² en el periodo 2020 a marzo de 2022, se han asignado 93 SFVU en el marco del cumplimiento de sentencias de restitución de tierras, con recursos principalmente de la Bolsa de Desplazados y del PVG II.

Saldos en Cuentas de Ahorro Programado – CAP y en Fiducias

Las CAP que aún permanecen en el BAC de los subsidios otorgados por Bolsas Anteriores, cuentan con saldos que ascienden a \$335.995 millones y que corresponden a 35.520 subsidios, cabe anotar que el 89% de estos pertenecen al programa de Bolsa de Desplazados.

Tabla 78. Saldos en cuentas de ahorro por programa a marzo de 2022

Cifras en millones de pesos

Bolsa	SFVU	Saldo disponible
Desplazados	31.636	\$ 317.409
Desastres Naturales	598	\$ 3.578
Vivienda Saludable	115	\$ 505
Atentados Terroristas	1.170	\$ 583
Bolsa Única - Esfuerzo Territorial - Recuperadores - Ordinaria	2.001	\$ 13.920

²¹⁰ Informe Anual de Gobierno 2021, vigencia 2020 Superación del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre Desplazamiento Forzado, página 442.

²¹¹ Oficio de respuesta del Ministerio de Vivienda radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022: En el requerimiento, la CSMLV solicitó tener en cuenta: (i) financiación de la vivienda; (ii) seguridad jurídica de tenencia; (iii) espacio, materiales de las viviendas, acceso a servicios públicos y saneamiento básico; (iv) entorno: acceso a colegios, centros de salud y lugares de recreación; y v) adecuación cultural.

²¹² Oficio de respuesta MVCT radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022.

	Bolsa	SFVU	Saldo disponible
Total		35.520	\$ 335.995

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2022

De otra parte, los recursos pendientes por girar y que permanecen en los patrimonios autónomos²¹³ ascienden a \$556.101 millones, correspondientes al programa de Vivienda Gratuita, de los cuales el 6% corresponden a la Fase I y 94% a la Fase II.

Tabla 79. Saldos en fiducias a marzo de 2022. Cifras en millones de pesos

Año	Programa	Valor
2015	PVG I	\$ 23.969
2016		\$ 10.333
2019	PVG II	\$ 521.799
Total		\$ 556.101

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2022

CONPES 4031 de 2021 – Vivienda Urbana

En este documento se identifica como objetivo estratégico asociado a vivienda, el de mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población.

Se resaltan a continuación los principales resultados en los indicadores para 2021:

- Avance del 89% en el número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana con los programas vigentes.
- 44% de avance en el número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.
- Reducido avance de 0,7% en el número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés 2ª generación para adquirir vivienda nueva urbana.
- 118% de cumplimiento, en el número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana, lo anterior teniendo en cuenta la meta de 1.000 subsidios para 2021, que resulta muy baja frente al universo de población pendiente de atención.
- Avance del 94% (942) en el número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas, no obstante, su meta fue de 1.000 subsidios anuales.

²¹³ artículo 1226 del Código de Comercio que trata la figura de la fiducia mercantil como un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente transfiere uno o más bienes a otra llamada fiduciario quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Tabla 80. Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 vigencia 2021

Indicador	Línea base	Meta	Avance	%
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	3.570	11.500	10.230	89
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	3.039	11.500	5.006	44
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés 2ª generación para adquirir vivienda nueva urbana	1.588	2.500	18	0,7
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	153	1.000	1.181	118
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	289	1.000	942	94

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

La meta a 2031 es la asignación de 121.000 subsidios, de los cuales, 96.000 son para vivienda nueva, 12.500 para mejoramientos y 12.500 para subsidios de arrendamientos. De acuerdo con los indicadores, se observó que las metas son bajas en comparación con el universo de víctimas de desplazamiento que requieren de una solución de vivienda urbana que a 2020²¹⁴ ascendió a 1.642.537 hogares urbanos.

El Informe de Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, adelantado por la CGR, resaltó que entre 2012 y 2020, se registraron nueve proyectos de inversión por valor \$6 billones a valor constantes de 2020 con marcación para la política pública de víctimas en vivienda. El 76% de estos recursos se asociaron a FONVIVIENDA, seguido de un 19% del Minagricultura y un 5% a PS. De estos recursos, un 94% se destinaron al otorgamiento de subsidios de vivienda urbana y rural y un 6% para mejoramiento de viviendas.

Revisados los proyectos de inversión, el estudio evidenció que las metas de estos no guardaban relación con el IGED para vivienda dado que se expresan como asignación de subsidios de vivienda y, no permiten observar con claridad el avance de este indicador como un porcentaje de la población atendida, ni establecer cómo se pueden cumplir las condiciones de una vivienda digna.

Frente al avance financiero se observó que el 93% de los recursos fueron comprometidos, y el 82% obligados, lo que significa que, \$304 mm (de 2020) no fueron contratados. Se destaca que, a nivel de compromisos, de 2012 a 2019 se presentó una ejecución del 100% con una disminución del 45% para 2020. De otro lado, se evidenciaron retrasos en la terminación y

²¹⁴ Informe Anual de Gobierno 2021, vigencia 2020 Superación del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre Desplazamiento Forzado, página 443

posterior entrega de las viviendas a los beneficiarios y de los subsidios monetarios sin legalizar.

Análisis cualitativo vivienda urbana

Avances

A diez años de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se han asignado 109.464 SFVU a población víctima del desplazamiento forzado, de los cuales el 73% (80.067) son subsidios en especie (vivienda gratuita), el 14% (15.007) de subsidios del programa Mi Casa Ya, el 6% del programa de VIPA, la Bolsa de Desplazados el 1%, Casa Digna Vida Digna y Semillero de Propietarios - Arriendo, representan el 1% cada uno, y otros programas agrupados en Bolsas Anteriores representan el 3%.

De los 125.080 subsidios en especie que se han otorgado de 2012 a marzo de 2022, un 64% fueron asignados a población víctima, superando el 50% que se había establecido como meta en el PND 2014 – 2018.

En el periodo de 2012 – 2021 se entregaron 78.128 viviendas de los programas de vivienda nueva que se adelantaron en proyectos desarrollados por las entidades nacionales y/o territoriales, resaltando que el 89% (69.269) hacen parte de los programas de vivienda gratuita y el 8% (6.005) del VIPA. En estos diez años a las mujeres cabeza de hogar víctima se les otorgaron 19.080 SFVU, a personas con discapacidad 2.868, a población indígena 2.662, a población NARP 865 y a población Rrom, cuatro.

De los programas de vivienda del PND 2018 – 2022 se resalta la asignación de 25.902 SFVU a marzo de 2022 del programa para adquisición de vivienda nueva, Mi Casa Ya. De igual forma, este programa presentó un avance en las metas del CONPES 4031 del 89% en 2021, frente a una meta establecida de 11.500 subsidios asignados.

De las recomendaciones realizadas en el Octavo Informe de la CSMLV, Minvivienda acogió parcialmente tres recomendaciones relacionadas con: (i) acceso a la información; (ii) establecer una estrategia de información que permita a los hogares que aún permanecen en estado calificado acceder a un subsidio familiar de vivienda; y; (iii) determinar una estrategia para que los hogares que aún cuentan con subsidios de vivienda en CAP o en fiducias, puedan aplicar a los actuales programas de vivienda urbana o rural.

Dificultades

El cumplimiento del indicador “Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado” del CONPES 3726 de 2012, con un 38% (109.464) fue bajo, frente a los 288.634

subsidios establecidos en la meta. Lo anterior, preocupa a la CSMLV puesto que refleja una reducida cobertura de atención a población víctima con carencia de vivienda, al igual que una baja asignación de subsidios en las últimas vigencias.

De los 366.207 hogares víctimas de desplazamiento indemnizados, al 63% se le asignó un SFVU, lo que evidencia la necesidad de un esfuerzo adicional en la focalización de hogares víctimas de desplazamiento forzado para la asignación del SFVU y contribuir a su estabilización socioeconómica, más aún, teniendo en cuenta que esta meta fue insuficiente, comparada con el total de hogares víctimas de desplazamiento que no cuentan con vivienda adecuada (1.642.537) a 2020.

Los SFVU otorgados a población víctima en el periodo 2012 -2021 se han concentrado en un 63% (67.918) en diez departamentos de los que se destacan: Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Magdalena y Bogotá. En departamentos con alta incidencia de desplazamiento forzado como Putumayo, Arauca y Caquetá, la asignación de subsidios fue baja.

De los programas para vivienda nueva con proyectos que se han adelantado entre 2012 a marzo de 2022 (bolsas anteriores, bolsa desplazados, PVG FASE I y II y VIPA) se han asignado 93.144 subsidios de vivienda nueva y se han entregado 79.134 viviendas, presentando un rezago de 14.010 viviendas por entregar a población víctima.

Se presentó baja asignación de subsidios a población víctima de los programas Casa Digna, Vida Digna y Semillero de Propietarios – Arriendo entre 2019 y marzo de 2022, ya que se han otorgado 1.404 y 1.528 subsidios los cuales representan el 70% y el 38% de las metas programadas, que, a su vez, son muy bajas frente al déficit cualitativo de vivienda (23,4%)²¹⁵.

A marzo de 2022 de los 117.079 SFVU otorgados a través del Programa Bolsa de Desplazados desde la vigencia 2003 aún permanecen sin hacerse efectivos 21.313, de los cuales 19.878 subsidios se asignaron entre 2006 y 2011. Lo anterior, muestra que a más de diez años de asignados los SFVU, estos beneficiarios no han accedido a una vivienda digna.

A marzo de 2022 permanecen recursos en las CAP los cuales corresponden a subsidios otorgados desde la vigencia 2004, por un valor de \$335.995 millones. Además, se observó que, de los subsidios de vivienda en especie de los programas de vivienda gratuita, permanecen en los patrimonios autónomos, recursos por girar por un total de \$556.101 millones de proyectos que siguen en ejecución.

En la AEF por la CGR al Programa de Vivienda Gratuita Fase II²¹⁶, de la muestra de proyectos analizados, se concluyó: (i) incumplimiento de los contratistas; (ii) cesión de los contratos al

²¹⁵ Déficit cualitativo población general, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional#2020>

²¹⁶ Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/386966/CGR-CDSVSB-024-2021+Informe+Final+AEF+PVG+II.pdf/030ed211-7b7d-6c97-8d14-ee587442bd61?t=1643855596382>

declarar la imposibilidad financiera para continuar con la ejecución de las obras; (iii) proyectos abandonados por los contratistas, sin acciones oportunas ni efectivas por parte de Fonvivienda, que han generado riesgo de invasiones o deterioro de las viviendas, y (iv) deficiencias en la planeación y viabilización de los proyectos que generaron reducción del alcance de los mismos.

La CSMLV advierte que Minvivienda no acogió las recomendaciones realizadas en el Octavo Informe, referidas a desarrollar una oferta específica dirigida a la población víctima dentro de los programas de vivienda, ni establecer un porcentaje medible en los diferentes programas de asignación de subsidios a esta población dentro de las metas anuales de la entidad.

Por otra parte, la entidad informó que existen medidas establecidas en la normatividad sobre la asignación de subsidios a población víctima por programa: en Casa Digna, Vida Digna del 10%; en Semillero de Propietarios 20%, y en Semillero de Propietarios - Arriendo 20% del cupo. A este respecto se aclara que, para la CSMLV, es importante que en los programas se establezcan metas anuales con el fin de realizar el monitoreo y seguimiento de la política de vivienda dirigida a la población víctima. y así establecer sus avances.

Análisis cuantitativo de vivienda rural

En el periodo 2012 – 2021, se presentaron cambios en las entidades responsables de otorgar los Subsidios Familiares de Vivienda de interés Social Rural (SFVISR) a la población general y víctima del conflicto armado, es así, como entre 2012 y 2017 la entidad otorgante fue el BAC; entre 2018 y 2019 el Minagricultura y FIDUAGRARIA. A partir de 2020, la Política de Vivienda Rural es responsabilidad de Minvivienda²¹⁷ y como entidad otorgante se encuentra FONVIVIENDA.

Los subsidios entregados por el BAC (2012 – 2017) a la población general fueron de 96.819, de los cuales el 26% (25.011) se asignaron a población víctima, el valor de los subsidios a la población general fue de \$2 billones, y a la población víctima un 31% (\$617.809 millones), adicionalmente los recursos indexados ascendieron a \$18.649 millones para 2020.

Minagricultura – FIDUAGRARIA (2018 –2019) asignaron 12.633 subsidios, de los cuales el 81% (10.254) se dirigieron a población víctima; se asignaron \$395.276 millones a nivel general, de estos el 82% (\$322.698 millones) se destinaron a población víctima.

El Minvivienda²¹⁸ informó que, desde 2020, ha trabajado en la estructuración y puesta en marcha de programas y proyectos que abarcan cerca de 12.500 soluciones de vivienda (nueva y mejoramientos), por un valor aproximado de \$ 760 mm, para los que en algunos casos ya

²¹⁷ Según lo establecido en la Ley 1955 de 2019 del PND 2018-2022. Con base en la cual, mediante Decreto 1341 de 2020 se adoptó una nueva reglamentación de vivienda rural y con el Decreto 1604 de 2020, se establecieron los cambios en la estructura del ministerio.

²¹⁸ Respuesta del Ministerio de Vivienda a la CSMLV, con radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022

se han suscrito convenios con entidades nacionales y territoriales y que de acuerdo con lo reportado iniciarán en 2022, como se muestra a continuación:

Tabla 81. Programas de vivienda rural del Minvivienda para la vigencia 2022²¹⁹
Cifras en millones de pesos

Programa	Viviendas programadas	Inversión	Características
Programa Vivienda Social para el Campo	4.800	\$327.000	79 municipios (49 PDET) de 23 departamentos, con una inversión Nación-Territorio
Compromisos del Gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas:	3.296	\$161.000	1.912 viviendas nuevas y 1.384 mejoramientos, en cuatro departamentos
Atención a sentencias judiciales de restitución de tierras	1.743	\$147.000	Soluciones de vivienda nueva y mejoramientos, hogares víctimas del conflicto armado, en 22 departamentos

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2022

Se reportó un 6% (2.170) para el Programa de Mejoramientos Casa Digna Vida Digna Rural del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial por un valor de \$ 47 mm, y finalmente otro 6% (446) por un valor aproximado de \$ 45 mm para la atención a población reincorporada y ubicada en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR).

Viviendas Entregadas

- Indicador. “CONPES 3726 de 2012: Indicador “Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”.

Su fórmula de cálculo es “sumatoria de soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas”.

²¹⁹ Oficio de respuesta del Ministerio de Vivienda radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022

Tabla 82. Subsidios y viviendas entregadas en el periodo 2012 – 2021²²⁰

Cifras en millones de pesos

Entidad Otorgante / Periodo	SFV asignado víctimas	Viviendas entregadas víctimas	Valor SFVISR asignadas	Valor viviendas entregadas
BAC 2012 - 2017	25.011	12.866	\$617.809	\$295.254
Minagricultura– FIDUAGRARIA 2018 - 2019	10.254	761	\$322.698	\$32.283
Minvivienda–FONVIVIENDA 2020 - 2021	0	0	0	0
Total	35.265	13.627	\$940.507	\$327.537

Elaboración propia. Fuente: Banco Agrario de Colombia y FIDUAGRARIA, diciembre 2021

Las viviendas rurales entregadas a población víctima en el periodo 2012 – 2021²²¹ fueron 13.627 correspondiente a un 41% de avance de la meta. De los proyectos de vivienda adelantados por el BAC y FIDUAGRARIA, en los que se asignaron 35.265 SFVISR, se presentó un rezago de 21.638 soluciones de vivienda.

Tabla 83. Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas

Periodo	Línea base	Meta	Avance	% avance
2012 - 2021	2.581	36.148	16.208	41

Elaboración propia. Fuente: BAC y FIDUAGRARIA, diciembre 2021

La anterior situación evidencia una problemática grave que tiene la población víctima ubicada en la ruralidad a quienes se les asignó un subsidio de vivienda, pues además de no cumplirse con la meta del CONPES, el rezago es importante y las víctimas llevan un tiempo muy largo esperando la ejecución de los subsidios asignados. Es importante mencionar que las problemáticas e incumplimiento que se han presentado en la ejecución de los proyectos no deben ser trasladadas a la población víctima.

La PGN, realizó un seguimiento en primer lugar, en el municipio de Tame (Arauca), donde se identificaron 307 subsidios adjudicados desde el 2012 y que corresponden a 11 proyectos que a la fecha no se han ejecutado debido a incumplimientos de las gerencias integrales responsables y a falta de gestión por parte del BAC para ejecutar y entregar las soluciones de vivienda a las víctimas.

²²⁰ Respuesta BAC radicado GV-PE 00346; Respuesta FIDUAGRARIA PE-133 abril de 2022

²²¹ Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012, Primer Informe 2015, página 6.

En segundo lugar, en el municipio de Chivolo (Magdalena), se identificaron ocho proyectos desde 2012, relacionados con el subprograma de Restitución de Tierras en los cuales están asociados 45 hogares, seis de dichos proyectos no han iniciado. Se observa un incumplimiento de las órdenes judiciales y falta de acceso al derecho a la vivienda de los beneficiarios.

Distribución regional de SFVISR asignados y viviendas entregadas.

De los 96.919 SFVISR otorgados por el BAC en el periodo 2012 a 2017²²², 25.011 se asignaron a población víctima. A 2021, de estos, el 51% (12.866) representaban las viviendas terminadas o mejoradas y entregadas a los beneficiarios, el 20% (4.961) viviendas por terminar, el 5% (1.321) hogares víctimas que se han retirado de los proyectos y el 21% (5.235) viviendas con dificultades para ser terminadas. Revisando la distribución regional, un 69% de los subsidios asignados y un 72% de los recursos asignados se concentraron en diez departamentos como son: Antioquia, Nariño. Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena, La Guajira, Cauca, Tolima y Sucre.

Tabla 84. Distribución departamental y estado de los SFVISR, 2012–2017 del BAC

Departamento	Hogares asignados	Hogares retirados	Soluciones terminadas	Soluciones por terminar	Soluciones no ejecutables
Antioquia	5.318	291	3.690	953	953
Nariño	2.005	138	1.113	411	411
Bolívar	1.815	26	892	450	450
Córdoba	1.700	95	769	127	127
Cesar	1.397	58	523	519	519
Magdalena	1.341	120	528	345	345
Guajira	1.290	0	885	164	164
Cauca	1.117	16	766	121	121
Tolima	1.050	167	658	62	62
Sucre	923	54	604	159	159
Otros Departamentos	7.055	356	2.438	1.650	1.924
Total	25.011	1.321	12.866	4.961	5.235

Elaboración propia. Fuente: BAC, diciembre 2021

Minagricultura a través de FIDUAGRARIA en el periodo 2018 – 2019²²³ asignó 12.633 SFVISR, de los cuales 10.254 se destinaron a población víctima, 5.637 para mejoramiento y 4.617 para vivienda nueva.

De los subsidios asignados a población víctima el 52% (5.348) de los beneficiarios se concentran en diez (10) departamentos, así como el 55% (\$177.461) de los recursos asignados.

²²² Respuesta BAC radicado GV-PE 00346 del 8 de abril de 2022

²²³ Respuesta FIDUAGRARIA PE-133 del 19/04/2022

Tabla 85. Subsidios asignados por FIDUAGRARIA por departamento
Cifras en millones de pesos

Departamento	Beneficiarios	Valor subsidios
Putumayo	684	\$17.366
Antioquia	671	\$26.726
Nariño	561	\$20.706
Cauca	543	\$20.428
Bolívar	534	\$18.339
Córdoba	530	\$19.010
Caquetá	495	\$11.567
Magdalena	481	\$16.081
Chocó	429	\$14.605
Cesar	420	\$12.634
Otros departamentos	4.906	\$145.237
Total	10.254	\$322.698

Elaboración propia. Fuente: FIDUAGRARIA, diciembre 2021

Estado de los Proyectos de Vivienda Rural 2012 - 2021

La aplicación de los SFVISR entre 2012 y 2019, se realizaron a través de proyectos de vivienda, contratados por las entidades otorgantes con operadores (Gerencias Integrales o constructores). El BAC para el periodo 2012 – 2017, relacionó 1.553 proyectos, de los cuales el 16% se terminaron a marzo de 2022; presentando un rezago del 61% (951) de proyectos de vivienda rural que no han iniciado, situación que afecta a 8.629 familias y de los cuales se han retirado 956 hogares.

Tabla 86. Estado de los Proyectos del BAC 2012-2017 a marzo de 2022

Estado	No. proyectos	Incumplimiento	SFVISR adjudicados	Viviendas entregadas	Hogares retirados
Sin iniciar	951	773	8.629	40	956
En ejecución	348	171	9.235	5.781	271
Terminados	253	3	7.142	7.045	94
Sin información	1	5	5	0	0
Total	1.553	947	25.011	12.866	1.321

Elaboración propia. Fuente: BAC, marzo 2022

Minagricultura - FIDUAGRARIA en el periodo 2018 – 2019 ha contratado 1.063 proyectos de vivienda rural, de los cuales, a marzo de 2022, se han terminado el 11%, están en ejecución el 53% y no han iniciado el 36%.

Tabla 87. Estado de los Proyectos del MADR-FIDUAGRARIA 2018-2019 a marzo de 2022²²⁴

Estado	No. de proyectos
Sin iniciar	379
En ejecución	561
Terminados	123
Total	1.063

Elaboración propia. Fuente: FIDUAGRARIA, marzo 2022

Atención Diferencial

En los registros de Minagricultura – FIDUAGRARIA de los 10.254 SFVISR asignados a población víctima, entre los cuales se resaltan los otorgados a Mujeres Cabeza de Hogar (3.690) a población indígena de 470 y a población NARP, 23. La atención diferencial es muy baja teniendo en cuenta que las zonas rurales se concentran gran parte de la población afrodescendiente e indígena.

Tabla 88. Atención diferencial en vivienda rural MADR- FIDUAGRARIA

Mujeres Cabeza de Hogar	Indígena	NARP	Discapacidad
3.690	470	23	5

Elaboración propia. Fuente: FIDUAGRARIA, diciembre 2021

De los 25.011 subsidios del BAC, un 53% (13.180) se asignaron a mujeres cabeza de hogar, la entidad no reportó la atención diferencial de otros grupos poblacionales.

PND 2018 - 2022 - Vivienda Rural

El PND, tuvo como objetivo promover soluciones de habitabilidad a la población rural, para lo cual estableció los indicadores: (i) Viviendas de Interés Social Rural - VISR construidas, con una meta del cuatrienio de 40.000; y (ii) VISR mejoradas, con una meta de 41.000. Sin embargo, es necesario mencionar que no se establecieron metas para población víctima.

Entre 2018 y 2019 se asignaron 12.633 SFVISR, lo que representa el 16% de la meta total, de estas el cumplimiento de viviendas mejoradas es de 17% y por viviendas nuevas fue de 15%. De los subsidios otorgados el 81% se destinaron a la población víctima de desplazamiento.

²²⁴ Respuesta BAC radicado GV-PE 00346 del 08/04/2022; Respuesta FIDUAGRARIA PE-133, del 19/04/2022.

Tabla 89. Avances metas PND 2018 - 2022²²⁵ Cifras en millones de pesos

Bolsa	Programa	SFVISR	Valor SFVISR
Nacional	Mejoramiento	1.178	\$ 15.263
	Vivienda nueva	1.201	\$ 57.314
Víctimas	Mejoramiento	5.637	\$ 100.729
	Vivienda nueva	4.617	\$ 221.969
Total		12.633	\$ 395.276

Elaboración propia. Fuente: FIDUAGRARIA, marzo 2022

En cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras en las órdenes relacionadas con acceso a la vivienda rural, el BAC en el periodo 2012 – 2017²²⁶ asignó 3.723 SFVISR con el subprograma de Restitución, los cuales se integraron a 452 proyectos. De los 3.723 subsidios adjudicados se han entregado un 58% (2.163) en viviendas terminadas y un 26% (955) de los hogares se han retirado por demoras o paralización de los proyectos. Adicionalmente, FIDUAGRARIA en el periodo 2018–2019 otorgó 1.463 subsidios a hogares restituidos, de los cuales se han terminado el 27% (388) de las viviendas.

CONPES 4031 de 2021 – Vivienda Rural

A partir de 2020, año en el que la competencia de la Política Pública de Vivienda Rural paso a Minvivienda, se ha reportado por parte del ministerio estar en proceso de la formulación de dicha política, su reglamentación y su estructura operativa, tal como indicó el Octavo Informe²²⁷. Los programas diseñados a nivel rural, están en proceso de formulación, asignación y su ejecución se desarrollará en 2022, por lo que no se observa ningún avance en los indicadores de vivienda rural en 2021. Preocupa a la CSMLV, que no se ha materializado la oferta en esta materia, lo que genera un rezago importante que afecta el cumplimiento a las víctimas en zonas rurales.

Tabla 90. Avances Indicadores de Vivienda Rural del CONPES 4031 de 2021

Acción	Indicador	Línea base 2020	Meta 2021	% avance
Asignar subsidios para la adquisición de vivienda nueva rural a hogares víctimas.	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	3.174	0
Asignar subsidios para el mejoramiento de vivienda rural a hogares víctimas	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales.	0	565	0

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2021

²²⁵ FIDUAGRARIA PE-133, del 19/04/2022

²²⁶ Respuesta BAC radicado GV-PE 00346 del 08/04/2022

²²⁷ Oficio de respuesta MVCT radicado 2022EE0045199 del 10/05/2022

Las metas para la vigencia 2031, son de 49.929 subsidios para los diez años, distribuidos en 28.749 subsidios de vivienda nueva y 21.180 para mejoramientos de vivienda. Preocupa a la CSMLV que estas metas no se compadecen con el universo de víctimas por atender y que la de 2021, resulta baja dada la comparación con la política pública anterior a cargo de Minagricultura, que asignó 10.254 subsidios en dos vigencias y más aún, si se considera que deberían tener en cuenta la falta de ejecución de 2020.

IGED de Vivienda Rural

Según lo informado por el Gobierno nacional para 2020²²⁸, el universo de hogares víctimas de desplazamiento ubicados en el sector rural, son 861.367. Para este grupo, el avance de una vivienda adecuada es del 15% (129.851). Llama la atención de la CSMLV que este porcentaje sea tan bajo y que a 2020²²⁹ los hogares rurales víctimas que no han garantizado el acceso a este derecho son 636.448.

Análisis cualitativo de vivienda rural

Avances

Para 2020 y 2021 el Minvivienda, trabajó en la estructuración y puesta en marcha de cinco programas y proyectos que abarcan cerca de 12.500 soluciones de vivienda (nueva y mejoramientos) de las cuales 1.743 serán asignados a población víctima para atención a sentencias judiciales, los otros programas no tienen identificado la destinación específica a población desplazada.

En el CONPES 4031 de 2021, se establecieron dos metas relacionadas con subsidios para la adquisición de vivienda nueva y mejoramiento.

En el periodo 2012 – 2019 se han entregado por parte del Banco Agrario y FIDUAGRARIA 5.186 SFVISR a través de los subprogramas de vivienda rural de restitución de tierras, de estas se han entregado 2.551 viviendas, lo que evidencia un rezago del 51% (2.635).

Con respecto a las recomendaciones emitidas en el Octavo Informe de la CSMLV, el Minagricultura, FIDUAGRARIA y el BAC, aceptaron los compromisos para la terminación de los proyectos de vivienda iniciados y en ejecución; Minagricultura, informó que realizara indexación para proyectos del BAC y de FIDUAGRARIA en 2022 si se requieren para lograr el cierre financiero.

²²⁸ Informe del Gobierno al Auto 756 de 2021, anexo 1, IGED componente de Estabilización Socioeconómica.

²²⁹ Informe Anual de Gobierno 2022, vigencia 2021 Superación del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre Desplazamiento Forzado, página 332

El BAC se comprometió a terminar los proyectos priorizados y a los que se les asignó los recursos indexados, informando que se programó la ejecución de 4.498 subsidios en el año 2022 para población víctima y la solicitud de recursos aprobados para la programación de otros proyectos durante el 2022. Minvivienda, por su parte, informó que está trabajando en un decreto en donde se logre el cierre financiero y se incluyan a los hogares que todavía posean SFV sin aplicar.

Dificultades

Se presenta incumplimiento en el indicador de viviendas rurales entregadas del CONPES 3726 de 2012, el cual se ubicó en 41% (16.208) incluida la línea base (2.581), de la meta de 36.148 que debía tener a 2021. Lo anterior, afectó el acceso de la población víctima a una vivienda adecuada.

Existe un rezago de 21.599 viviendas sin entregar destinadas a población víctima, que se encuentran en proyectos de vivienda rural del BAC y de FIDUAGRARIA y con estado de: iniciadas; en ejecución o paralizadas, que no han sido entregadas a los beneficiarios y que en algunos casos llevan diez años esperando una solución de vivienda.

De los proyectos de vivienda del BAC y de FIDUAGRARIA destinados a restitución de tierras, se han retirado 955 hogares y no se han entregado 2.551 viviendas, situación que refleja un rezago en el acceso a la vivienda de los beneficiarios con órdenes de restitución de tierras.

Se presenta un atraso en la adjudicación de SFVISR y en la ejecución de los recursos destinados a vivienda rural por parte de Minvivienda de las vigencias 2019 y 2020, los cuales, según la entidad, iniciarán en 2022.

De un universo de víctimas que residen en zonas rurales de 861.367 hogares, el avance del IGED a una vivienda adecuada rural a 2020 fue del 15%, el cual resulta muy bajo a diez años de la implementación de esta Ley.

Llama la atención que en los programas de vivienda rural del Minvivienda no se presentan subprogramas o bolsas específicas, destinadas a población desplazada, a población que hace parte de procesos de restitución de tierras, población en proceso de retornos y reubicaciones.

La CGR determinó en las auditorías realizadas en las vigencias 2020 y 2021 al BAC y a FIDUAGRARIA, las siguientes observaciones: (i) falta de aplicación de controles de supervisión a los proyectos de vivienda; (ii) incumplimientos de los plazos, prórrogas, suspensiones y/o no terminación de proyectos; (iii) incumplimiento de los contratistas; (iv) falta de articulación entre las entidades otorgantes, oferentes y operadores; y (v) desfinanciación de proyectos por demora o ampliación de plazos.

De las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV, que no se acogieron por parte de Minvivienda y que persisten se resaltan:

Sobre la estrategia para mejorar, aumentar la cobertura y priorización e inicio de proyectos de vivienda rural con los recursos de las vigencias 2020 y 2021. La entidad responde que se adelantó el Programa de vivienda nueva “Vivienda Social para el Campo”, y que se adelantan acciones en: (i) atención de sentencias judiciales de restitución de tierras, (ii) atención a comunidades étnicas y campesinas, y (iii) atención a vivienda para población reincorporada. No obstante, la CSMLV insiste en que lo anterior no garantiza una mayor cobertura y priorización de atención a la población víctima.

Sobre una metodología de focalización en coordinación con la URT y la UARIV, a los municipios con sentencias de restitución de tierras y con procesos de retornos y reubicaciones. La entidad manifiesta que, desde septiembre de 2021, se suscribió un convenio con la URT²³⁰ para trabajar un procedimiento para la recepción de la información de hogares priorizados proveniente de la URT y que se revisará la respuesta de priorización de los beneficiarios de las sentencias de restitución de tierras. A este respecto, la CSMLV considera que se establezca una metodología de priorización y programas y subprogramas destinados a la población víctima.

Conclusiones

A diez años de la Ley 1448 de 2011, se han asignado en total 109.464 subsidios en vivienda urbana y 35.265 en vivienda rural a población víctima de desplazamiento, en los programas, de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y arrendamiento. Los proyectos de vivienda nueva entregaron 79.134 viviendas urbanas y 13.627 rurales. De los proyectos, se presenta un rezago en la entrega de 14.010 viviendas urbanas y 21.638 rurales, dado que corresponden a proyectos en ejecución, paralizados o en incumplimiento, lo que afecta a los hogares con subsidios asignados en todo el periodo.

Existe insuficiente oferta frente a los hogares víctimas de desplazamiento con carencias de acceso a una vivienda adecuada. A 2020, el avance del indicador del Goce Efectivo del Derecho a una vivienda adecuada en la entrega de subsidios fue insuficiente, alcanzando un 20% de los hogares urbanos y un 15% de los hogares rurales. De otra parte, el CONPES 4031 de 2021 tiene como meta hasta 2031 la asignación de 121.000 subsidios de vivienda urbana y 49.929 de vivienda rural, subsidios que no cubren las necesidades de la población.

Vivienda Urbana

- Al cierre de los primeros diez años de la Ley, se presentó un avance del 38% del indicador del CONPES 3726 de 2012 “Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado”, puesto que, de los 288.634 subsidios de vivienda urbana proyectados, solo se asignaron 109.464 en los diferentes programas.

²³⁰ Convenio Interadministrativo No.4137 de 2021, entre FONVIVIENDA y la UAEGRTD

- En el mismo periodo, el número de subsidios otorgados no se compadece con la realidad de los hogares víctimas de desplazamiento, que requieren de una solución de vivienda, puesto que se entregaron en promedio 11.273 subsidios al año a población víctima, lo que constituye un 39% de la meta establecida (28.863).
- Entre 2012 y marzo de 2022 se han entregado 125.080 subsidios de vivienda de los programas de vivienda gratuita de la FASE I y II, el 64% (80.067) de estos, se asignaron a población víctima, siendo este uno de los mayores avances para superar el déficit de vivienda urbana de la población víctima.
- Para el programa de vivienda gratuita FASE II, se presentaron incumplimientos de los contratistas; cesión de los contratos al declarar la imposibilidad financiera para continuar con la ejecución de las obras; proyectos abandonados por los mismos, sin acciones oportunas ni efectivas por parte de FONVIVIENDA en los proyectos visitados por la Contraloría General de la República en la Actuación Especial de Fiscalización realizada en la vigencia 2021.
- De acuerdo a lo reportado por el Gobierno nacional, el indicador de goce efectivo del derecho a vivienda adecuada urbana para población víctima a 2020, presentó un avance del 20% (475.890) sobre un universo de 2.398.692 hogares.
- De los 106.987 subsidios asignados para vivienda nueva, entre 2012 y 2021 el 63% (67.918) se otorgaron en diez territorios, entre los que se destacan Antioquia, Magdalena y Bogotá. En departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada, se asignaron 300 o menos subsidios en los diez años.
- De los programas para adquisición de vivienda nueva, que se desarrollaron con proyectos de vivienda (sin incluir Mi Casa Ya) se asignaron 93.144 subsidios, se entregaron 79.134 soluciones a los hogares víctimas. Existe un rezago de 14.010 viviendas por entregar, que hacen parte de proyectos que permanecen en ejecución, paralizados o en incumplimiento.
- A marzo de 2022, se mantienen saldos en las Cuentas de Ahorro Programado - CAP por un valor de \$335.995 millones, y en los patrimonios autónomos de los programas de vivienda gratuita se mantienen \$556.101 millones de recursos por girar de proyectos de vivienda que permanecen en ejecución.
- De los subsidios de vivienda asignados desde la vigencia 2003 a marzo de 2022 del programa Bolsa de Desplazados, que ascienden a 117.079, el 18% (21.313) no han sido aplicados. De estos, 19.878 subsidios fueron asignados entre las vigencias de 2006 y 2011.

- De los programas de vivienda para población víctima del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el mayor cumplimiento se presentó en los subsidios asignados para adquisición de vivienda nueva para población víctima con el 93% (25.902); un menor avance en los subsidios de mejoramiento con el 58% (1.164) y en arrendamiento un avance del 38% (1.528).
- Preocupa a la CSMLV que los subsidios otorgados en 2019 de 7.637 y en 2021 de 11.419 para población víctima de desplazamiento, en los programas, para adquisición, arrendamiento y mejoramiento de vivienda, son muy bajos en comparación a los entregados a la población general de 46.056 en 2019 y 81.508 en 2021.
- Los avances de los indicadores de vivienda para población víctima a diciembre de 2021 del CONPES 4031 de 2021 son: (i) en subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana 10.230 (89%); (ii) en cobertura condicionada a la tasa de interés para la adquisición de vivienda urbana 5.606 (44%); (iii) en cobertura condicionada a la tasa de interés de segunda generación para la adquisición de vivienda 18 (0,7%); (iv) en subsidios para el mejoramiento de vivienda urbana a hogares 1.181 (118%), y (v) en subsidios de arrendamiento de vivienda de interés social urbana de 942 (94%).
- La meta para 2031 es la asignación de 121.000 subsidios de vivienda urbana, la cual no se compadece con el 1.642.537 de hogares desplazados que no han accedido a una vivienda digna de acuerdo al indicador de goce efectivo de derecho de 2020.

Vivienda Rural

- En el periodo 2012 – 2019, de los 109.452 subsidios familiares de vivienda rural asignados por el Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, el 29% (35.265) se otorgaron a población víctima.
- De los subsidios otorgados a población víctima, por el Banco Agrario de Colombia entre 2012 – 2017, el 72% (17.956) se concentraron en diez departamentos: Antioquia, Nariño, Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena, La Guajira, Cauca, Tolima y Sucre, lo que representan una inversión de \$426.406 millones. Por su parte en los departamentos de Atlántico, Guainía, Quindío, Guaviare, Vaupés y Vichada, se presentó una baja asignación de 371 subsidios, por valor de \$12.667 millones.
- De los subsidios otorgados por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A en 2018 y 2019 a población víctima en diez departamentos (Putumayo, Antioquia, Nariño, Cauca, Bolívar, Córdoba, Caquetá, Magdalena, Chocó y Cesar) se concentró el 52% (5.348) de los beneficiarios y el 55% (\$177.461 millones) de los recursos asignados.

- El indicador del CONPES 3726 de 2012 sobre soluciones de vivienda rural entregadas a beneficiarios víctimas de desplazamiento, en el periodo 2012 - 2021, presentó un bajo cumplimiento, el cual se ubicó en 41% (16.208). Situación que preocupa a la CSMLV por la baja cobertura para una población con alta necesidad.
- Se presentó un rezago de 21.599 viviendas sin terminar destinadas a población víctima, que se encuentran en proyectos de vivienda rural del Banco Agrario de Colombia y de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, las cuales se encontraban en estado de iniciadas, en ejecución, o paralizadas a 2021.
- De los subsidios familiares de vivienda de interés social rural asignados a población víctima, el 45% (16.870) se adjudicaron a mujeres cabeza de hogar en el periodo 2012 - 2021.
- En el periodo 2012 – 2019 se han entregado por parte del Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. 5.186 subsidios de vivienda rural a través de los subprogramas de vivienda rural de restitución de tierras, de estos se han entregado 2.163 viviendas, se han retirado 955 hogares del Banco Agrario de Colombia porque no han iniciado o están paralizados, y 2.551 subsidios están en proyectos en ejecución, lo que significa que existe un rezago del 68% de los hogares con órdenes de restitución de tierras en vivienda a los que no se les ha cumplido con la obligación jurídica.
- Se presenta un retraso en la ejecución de proyectos de vivienda rural y de los recursos asignados para las vigencias 2020 y 2021 por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Recomendaciones

Vivienda urbana

- Al Ministerio de Vivienda y al Gobierno nacional, revisar las metas de vivienda del CONPES 4031 de 2021, acorde con el universo pendiente de atención y los indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, realizar las gestiones pertinentes para finalizar los proyectos de vivienda urbana que se iniciaron desde la vigencia 2012 y que permanecen en ejecución o paralizados (en vivienda gratuita II, los cuatro proyectos que no han iniciado, 31 que están suspendidos y 41 que se encuentran en ejecución), o garantizar el derecho a los beneficiarios, liberándolos para que puedan aplicar a otros programas de forma priorizada.

- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, elaborar una estrategia departamental que permita a los hogares víctimas que aún mantienen subsidios en cuentas de ahorro programado y que no han aplicado, complementarse con los subsidios de los programas actuales o los que inicie el nuevo gobierno para la adquisición de vivienda.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, revisar los criterios de focalización de hogares en los programas de vivienda y que den mayor acceso a la población víctima, y a los departamentos que históricamente han sido menos favorecidos.
- Al Ministerio de Vivienda, definir un programa que garantice el ingreso al sistema financiero y al cierre financiero para el acceso a vivienda por parte la población víctima que no tiene un empleo formal, diferente al de vivienda gratuita.
- Al Ministerio de Vivienda, diseñar e implementar una estrategia de socialización a través de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas sobre la oferta de los programas de vivienda a la que pueden acceder la población víctima de desplazamiento.
- Al Ministerio de Vivienda, al Fondo Nacional de Vivienda y la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una estrategia que permita a los beneficiarios de indemnizaciones administrativas, aplicar simultáneamente a los subsidios de vivienda y así lograr el cierre financiero.

Vivienda Rural

- Al Ministerio de Agricultura y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., finalizar los proyectos de vivienda rural iniciados en 2018 y 2019, teniendo en cuenta que, si se presentan mayores retrasos, se aumentarán los sobrecostos y los riesgos de paralizarse e incumplirse los proyectos. En caso de presentarse sobrecostos se recomienda realizar un análisis de su viabilidad.
- Al Banco Agrario de Colombia, (i) finalizar los proyectos de vivienda rural asignados desde el 2012, que se beneficiaron con la indexación de recursos de la vigencia 2021, y (ii) realizar una estrategia que permita terminar otros proyectos o que facilite a los beneficiarios víctimas retirarse de proyectos no iniciados, paralizados o en incumplimiento, y que posteriormente sean priorizados en los programas de vivienda rural del Ministerio de Vivienda.
- Al Banco Agrario de Colombia y a la Unidad para las Víctimas, realizar un cruce de las bases de datos de beneficiarios de vivienda rural 2012 – 2017 con el Registro Único de Víctimas, y la caracterización de la población víctima, que le permita

establecer la atención diferencial por grupos étnicos, personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y personas con OSIGD.

- Al Ministerio de Agricultura, a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y al Banco Agrario de Colombia, finalizar los proyectos en donde se encuentre la población víctima de los subprogramas de restitución de tierras.
- Al Ministerio de Vivienda, evaluar estrategias para garantizar el acceso de la población víctima a vivienda rural en departamentos como: Vaupés, Guainía, Vichada, Quindío y Atlántico, ya que estos son los que tienen menor acceso a los programas de vivienda rural.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, establecer los programas o subprogramas de otorgamiento de subsidios de vivienda rural, donde se defina la atención a: (i) población desplazada; (ii) población con órdenes de restitución de tierras, y (iii) población que se encuentra en procesos de retornos y reubicaciones.

EDUCACIÓN SUPERIOR

La Ley 30 de 1992 establece que debe la educación ser “un servicio público, cultural inherente a la finalidad social del Estado”²³¹. De acuerdo con el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, las Instituciones de Educación Superior (IES), en el marco de su autonomía, definen los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas acceder a sus programas académicos priorizando el enfoque diferencial²³².

Es una responsabilidad del Mineducación²³³, la inclusión de las víctimas dentro de las estrategias de atención y programas del ICETEX y SENA para garantizar este derecho. Adicionalmente, en 2013, surgió una alianza entre el Mineducación, el ICETEX y la UARIV para crear el “Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado”, en adelante Fondo.

El presente capítulo abordará: (i) el análisis cuantitativo de los beneficios otorgados por el Fondo de los recursos asignados por otros programas por parte del Mineducación y el SENA para y (ii) el análisis cualitativo respecto a las estrategias y programas que se ofrecen desde el Mineducación, las IES y el Minciencias, para garantizar el acceso y permanencia de las víctimas.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior”.

La CSMLV estableció este indicador y su fórmula de cálculo es “número de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior”. A continuación se presentan los datos reportados por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES):

Tabla 91. Número de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior por año.

Año	Total	Mujer	Hombre
2014	184.939	104.996	79.943
2015	211.764	120.518	91.246
2016	225.671	127.931	97.740
2017	242.440	137.255	105.185
2018	246.678	139.503	107.175

²³¹ Ley 30 de 1992, artículo 2.

²³² Mujeres cabeza de familia, adolescentes y población con condición de discapacidad.

²³³ El artículo 2.2.6.2.5. del Decreto 1084 de 2015, establece para el Mineducación el deber de promover que las IES establezcan los procesos de selección, admisión, matrícula e incentivos que permitan a las víctimas acceder a su oferta académica; para el ICETEX priorizar el acceso de las víctimas a las líneas y modalidades especiales de crédito educativo; y para la UARIV promover la suscripción de convenios con las entidades educativas y que establezcan procesos de selección para garantizar este derecho.

Año	Total	Mujer	Hombre
2019	255.140	111.280	143.860
2020	286.078	116.659	155.484
2021	S.I	S.I	S.I
2022 (31/03/2022)	S.I	S.I	S.I

Elaboración propia. Fuente: Mineducación, diciembre 2020.

La vinculación a la educación superior por parte de las víctimas entre 2014 y 2020 pasó de 184.939 a 286.078, lo que implica un mayor acceso de esta población en un 55%. El Mineducación informó que el SNIES no había arrojado aún la información de 2021 a marzo de 2022.

- Indicador: “Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas”

La CSMLV estableció este indicador con fórmula de cálculo: “sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo”, para analizar el valor de los recursos totales en cada vigencia.

Tabla 92. Recursos aportados²³⁴ por las entidades constituyentes del Fondo de Educación - Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017. Cifras en millones de pesos constantes de 2022.

Año	Convenio 389 de 2013			Convenio 1463 de 2017	
	Mineducación	Secretaría de Educación (Bogotá)	Alta Consejería para las Víctimas, (Bogotá)	Mineducación	Total
2013	\$49.408	\$7.378	N.A	N.A	\$56.786
2014	\$41.000	\$7.197	N.A	N.A	\$48.197
2015	\$20.650	\$2.753	N.A	N.A	\$23.403
2016	\$19.126	\$2.550	N.A	N.A	\$21.676
2017	0	\$2.436	\$7.307	\$5.641	\$15.384
2018	\$12.305	\$2.362	\$999	\$16.047	\$31.713
2019	\$8.101	\$2.288	\$2.403	\$19.363	\$32.155
2020	\$9.292	\$2.203	\$2.424	\$16.784	\$30.703
2021	\$8.331	0	0	\$14.880	\$23.211

²³⁴ El valor aportado corresponde a la primera consignación realizada por parte de cada entidad constituyente y los valores subsiguientes corresponden a las adiciones que han hecho durante cada vigencia. Mediante la Resolución 03009 de 2016, el Mineducación realizó un aporte de \$15 mm. adicional al Fondo.

Convenio 389 de 2013				Convenio 1463 de 2017	
Año	Mineducación	Secretaría de Educación (Bogotá)	Alta Consejería para las Víctimas, (Bogotá)	Mineducación	Total
2022 (31/03/2022)	0	0	0	\$9.570	\$9.570
2013-2022	\$168.212	\$29.167	\$13.133	\$82.286	\$292.798

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2022.

El Fondo otorga créditos educativos condonables de pregrado para población víctima a través de los Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017. El valor total de los recursos proporcionados y adicionados al Fondo desde 2013 ha sido de \$292mm a precios constantes de 2022, de los cuales el 86% fueron aportados por Mineducación, el 10% por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá y el 4% por parte de la Alta Consejería para las Víctimas de Bogotá. Estos recursos fueron destinados a créditos condonables de 6.361 víctimas beneficiarias del Fondo. Entre 2021 y el primer trimestre de 2022, se observó que la Secretaría de Educación y la Alta Consejería no realizaron aportes de recursos.

- Indicadores: “Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima” y “Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres”.²³⁵

La CSMLV diseñó estos indicadores y sus fórmulas de cálculo respectivamente son “(número de créditos aprobados y/o legalizados / número de créditos solicitados por población víctima)” y “(número de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / número de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) *100”.

²³⁵ Estos indicadores no miden la adjudicación de becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo solamente aprueba y legaliza créditos condonables.

Tabla 93. Número de créditos condonables solicitados, aprobados y legalizados y mujeres víctimas beneficiarias.

Año	Créditos solicitados	Solicitudes atendidas	Créditos aprobados	Mujeres víctimas beneficiarias	Créditos legalizados ²³⁶
Convenio 389 de 2013					
2013	6.882	1.965	898	361	613
2014	16.443	9.300	2.020	1.205	1.422
2015	25.278	17.804	952	580	619
2016	13.109	10.917	227	98	166
2017	2.202	389	62	49	50
2018	1.087	542	63	42	59
2019	26.044	23.255	887	273	440
2020	14.647	11.616	1.258	411	648
2021	9.304	6.827	417	141	203
2022 (31/03/2022)	3.211	732	47	6	7
2013-2022	118.207	83.347	6.831	3.166	4.227
Convenio 1463 de 2017					
2018	31.659	25.132	3.497	1.244	2.218

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2022.

En el marco del Convenio 389 de 2013, el total de solicitudes entre 2013-2022 ascendió a 118 mil, de las cuales, se reportó la atención del 71% y la aprobación del 6%. Del total de créditos aprobados, el 46% fue para mujeres. Cabe anotar que de 6.831 aprobados, se legalizó el 62%, lo que significa que se condonó la deuda a ese porcentaje de víctimas beneficiarias²³⁷. Llama la atención que para el mismo periodo, las solicitudes de créditos condonables disminuyeron en un 43% y los aprobados en un 20%.

Referente al Convenio 1463 de 2017, se abrió convocatoria únicamente en 2018 y de un total de 31.659 solicitudes de crédito, se atendieron el 79% y se aprobó el 11%, con el 63% de legalización. La participación de mujeres como beneficiarias de este convenio fue de 36%.

- Indicador: “Número de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior”

²³⁶ El número de créditos legalizados del Convenio 389 de 2013 varía según la información señalada en el Séptimo Informe. Según el ICETEX, en 2020 se interpretaron como solicitudes atendidas, el total de inscritos. Para este Informe, se entiende por atendidos los que se inscribieron y fueron adjudicados.

²³⁷ Los requisitos para condonar un crédito son: (i) cumplir con la totalidad del tiempo de estudios, (ii) obtener el título o grado respectivo otorgado por la IES y (iii) participar en el programa de acompañamiento establecido por la UARIV.

Este indicador es del Programa Orientado a Resultados (POR) y su fórmula de cálculo es la “sumatoria de beneficiarios de estrategias o programas dirigidos a la población víctima de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior”.

Tabla 94. Beneficiarios de créditos condonables del Fondo²³⁸

Año	Metas propuestas	Beneficiarios de créditos legalizados	% avance
2013	598	613	103
2014	498	1.422	238
2015	530	619	117
2016	201	166	83
2017 ²³⁹	N.A	50	N.A
2018	500	59	12
2019	500	440	88
2020	500	725	145
2021	500	49	10
2022 (31/03/2022)	500	S.I	N.A
Convenio 1463 de 2017			
2018	1000 ²⁴⁰	2.218	222

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2022.

Se evidenció que no se cumplieron las metas en las vigencias 2016, 2018, 2019 y 2021. Por su parte, en las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2020 se superaron las metas propuestas.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo”

A partir del POR, la CSMLV creó este indicador, la fórmula de cálculo es “(número de víctimas que luego de haber ingresado a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo / número de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior) *100”.

²³⁸ El número de jóvenes o adultos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior, varía de la información consignada en el Séptimo Informe de la CSMLV, pues como se señaló en la tabla No. 94, los datos de créditos condonables legalizados reportados por el ICETEX corresponden a aquellos que cuentan con Concepto Jurídico Viable, es decir, los que cumplieron con el lleno de los requisitos de legalización, y por tanto los vinculados a algún nivel de educación superior.

²³⁹ Año en el que surgió el Convenio 1463 de 2017, por lo tanto no hubo metas para ese año de transición

²⁴⁰ La meta de beneficiarios cambió en la respuesta radicado 2022EE089767 del Mineducación, con respecto al Octavo informe de la CSMLV.

Tabla 95. Número de víctimas vinculadas por nivel de educación superior y tasa de deserción. Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017

Año	Técnico profesional	Tecnólogo	Universitario	Número de víctimas que desertaron.	Porcentaje deserción
Convenio 389 de 2013					
2013	5	138	470	255	42
2014	15	98	1.408	388	26
2015	15	53	680	23	3
2016	0	1	189	6	3
2017	0	0	50	0	0
2018	0	0	59	1	2
2019	1	0	113	1	1
2020	3	8	80	0	0
2021	0	0	78	0	0
2022 (31/03/2022)	0	0	11	0	0
Convenio 1463 de 2017					
2018	5	57	2153	4	0

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2022.

La tasa de deserción de las víctimas que ingresaron al Fondo fue decreciente desde 2013 a 2019 y se ha mantenido en cero desde la vigencia 2020. Lo que refleja un mayor compromiso de la población víctima que accede a este beneficio.

- Indicador: “Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”.

Este indicador fue creado por la CSMLV y su fórmula de cálculo es la “sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”.

Tabla 96. Créditos condonables aprobados y legalizados del Fondo por departamento en 2021.

Departamento	No. de créditos aprobados (adjudicados)	No. de créditos legalizados (beneficiarios)
Amazonas	1	0
Antioquia	44	22
Arauca	6	3
Atlántico	17	11
Bolívar	25	18
Boyacá	1	1
Caldas	3	0
Caquetá	10	4

Departamento	No. de créditos aprobados (adjudicados)	No. de créditos legalizados (beneficiarios)
Casanare	9	4
Cauca	18	6
Cesar	19	9
Chocó	27	14
Córdoba	15	7
Cundinamarca	10	4
Bogotá	67	37
Guainía	1	0
Guaviare	1	0
Huila	5	1
La Guajira	1	0
Magdalena	21	8
Meta	4	3
Nariño	21	6
Norte de Santander	3	3
Putumayo	20	4
Quindío	3	1
Risaralda	7	4
San Andrés Islas	1	0
Santander	9	4
Sucre	20	12
Tolima	4	2
Valle del Cauca	23	14
Vaupés	1	1
Vichada	1	0
Total	418	203

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, diciembre 2021.

Para la vigencia 2021, se identificó que el porcentaje de créditos legalizados fue del 48%, lo que indica que se legalizó la mitad de los créditos aprobados. Para 2021 continúa siendo Bogotá, con 67, la entidad territorial con mayor número de créditos legalizados de educación superior y beneficiarios del Fondo. Le siguen en número de créditos legalizados, Antioquia y Bolívar. Por otra parte, persiste la preocupación de la CSMLV porque los departamentos de San Andrés Islas, Vichada, La Guajira, Guaviare, Guainía y Amazonas cuentan con sólo 1 crédito aprobado.

- Indicador. “Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables”.

La fórmula de cálculo de este indicador creado por la CSMLV es (presupuesto otorgado / presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a jóvenes o adultos víctimas incluidos en el RUV).

Tabla 97. Presupuesto asignado y comprometido anualmente para créditos condonables.
Cifras en millones de pesos constantes de 2022.

Vigencia	Presupuesto asignado	Presupuesto comprometido	Valor (\$) de créditos aprobados	Valor (\$) de créditos legalizados
2013	\$56.786	\$641	\$52.980	\$16.418
2014	\$48.197	\$2.680	\$46.097	\$39.280
2015	\$23.403	\$0	\$23.403	\$20.015
2016	\$21.676	\$634	\$23.403	\$9.658
2017	\$9.743	\$1.189	\$11.013	\$7.548
2018	\$102.657	\$9.768	\$18.264	\$7.074
2019	\$12.792	\$12.155	\$15.393	\$1.085
2020	\$13.919	\$31.429	\$17.394	\$15.453
2021	\$8.331	\$9.949	\$10.568	\$1.838
2022	S.I	S.I	S.I	S.I
31/03/22				
2013-2022	\$297.505	\$68.446	\$218.515	\$118.370

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, diciembre 2021.

El total de presupuesto asignado para créditos condonables entre 2013 y 2021 fue de \$342 mm en precios constantes de 2022, de los cuales se aprobaron el 64% (\$218 mm), de estos últimos se legalizó en el periodo el 54%. La CSMLV observó que la diferencia entre créditos asignados y aprobados es de \$124 mm, con lo que se hubieran podido beneficiar, a precios de 2022, alrededor de 805 víctimas.

Generación E

A través de este programa, el Mineducación cubre desde 2019 el 100% de la matrícula para personas en condición de vulnerabilidad, entre ellas población víctima. La entidad reportó que invirtió más de \$180mm entre las vigencias 2019 y 2021.

Tabla 98. Beneficiarios inscritos anuales en el RUV de Generación E.

Cifras en millones de pesos constantes de 2022

Vigencia	Recursos aportados a Generación E	Número de beneficiarios
2019	\$ 25.361	17.724
2020	\$ 57.505	24.172
2021	\$ 104.578	29.507
2022	S.I	3.025
(31/03/2022)		
2019-2022	\$ 187.443	74.428

Elaboración propia. Fuente: Mineducación, marzo 2022.

Se observó que el valor per cápita ha aumentado en promedio desde 2019 con \$1,2 millones constantes de 2022 y a 2021 con \$3.3 millones. Se evidenció un aumento en el número de víctimas beneficiarias del programa, entre 2019 y 2020 del 36%, y entre 2020 y 2021 del 22%.

SENA

El SENA²⁴¹ brinda formación profesional y se caracteriza por la diversidad de oferta y accesibilidad en diferentes regiones a nivel nacional. Cuenta con el programa “Apoyos de Sostenimiento” por medio del cual brinda a sus beneficiarios seguro de accidentes, elementos y vestuario de protección personal,²⁴² que entre 2018 y 2021, tuvo 23.062 beneficiarios.

- Indicadores: “Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior en el SENA” y “Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”.

Las fórmulas de cálculo para estos indicadores diseñados por la CSMLV son “sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA” y “Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”, respectivamente.

²⁴¹ Esta entidad no cuenta con metas específicas para el ingreso de la población víctima, sino que se atienden según la demanda de la población.

²⁴² Programa dirigido a los aprendices en estratos 1 y 2 en las fases lectivas y productivas. El artículo 7 de la Resolución 359 de 2014, determina los criterios de priorización para las víctimas.

Tabla 99. Cupos otorgados y deserción de la población víctima en el SENA por año.

Año	Cupos otorgados	Cupos otorgados por población			Víctimas que desertaron
		Mujer	Hombre	Discapacidad	
2017	76.717	26.633	50.084	647	7.481
2018	50.888	26.763	24.125	682	7.913
2019	53.975	28.671	25.304	907	7.183
2020	55.511	30.601	24.910	899	6.034
2021	66.565	37.815	28.714	1.150	11.333
2022 (31/03/2022)	44.915	25.947	18.968	791	2.299
2017-2022	348.571	176.430	172.105	5.076	64.820

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2022.

Entre 2017 y marzo 2022, de un total de 348.771 víctimas que se inscribieron a algún nivel de educación superior en el SENA, desertó el 19%. A pesar de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, 2020 fue la vigencia con menor porcentaje de deserción (11%) y 2021 con el mayor porcentaje (17%).

- Indicador: “Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.

La CSMLV creó este indicador, a partir de aquel contenido en el PND 2018-2022, y su fórmula de cálculo es la “sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.

Tabla 100. Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA por año.

Año	Víctimas tituladas	Víctimas tituladas con discapacidad
2011	2.814	3
2012	3.978	15
2013	3.231	0
2014	3.427	62
2015	5.122	70
2016	8.273	123
2017	10.602	131
2018	10.195	153
2019	12.131	200
2020	7.779	136
2021	13.568	209
2022 (31/03/2022)	1.945	44
2011-2022	87.811	1.146

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2022.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, a través del SENA se han titulado 87.811 víctimas del conflicto armado, de las cuales 1.146(1%) son víctimas con discapacidad. Entre 2020 y 2021, se presentó un incremento del 74% en los titulados por parte de esta entidad.

Tabla 101. Víctimas inscritas en Estrategia Acceso Preferente (Agosto 2018-Febrero 2022).

Nivel de formación	Mujeres	Hombres	Total
Modalidad Presencial			
Auxiliar	845	463	1.308
Esp. Tecnológica	2.481	1.810	4.291
Operario	2.802	1.167	3.969
Prof. Técnica	1.805	1.334	3.139
Técnico	49.125	36.102	85.227
Tecnólogo	28.672	22.475	51.147
Total	85.730	63.351	149.081
Titulada virtual ²⁴³	17.699	12.958	30.657
Total general	103.429	76.309	179.738

Elaboración propia. Fuente: SENA, febrero 2022.

La entidad cuenta con la estrategia Acceso Preferente, que es un mecanismo por el cual otorga el 20% del total de los cupos de formación titulada ofertados en cada convocatoria²⁴⁴ a esta población. En el periodo mencionado se matricularon 179.738 víctimas en 32 convocatorias a través de esta estrategia, el 58% fueron mujeres y el 42% hombres. Adicionalmente, se encontró que el nivel de formación al que más acceden las víctimas es el técnico.

Análisis cualitativo

Avances

El Fondo ha sido una estrategia que ha permitido a las víctimas acceder a cualquier programa de educación superior en instituciones públicas o privadas del país, y recibir apoyos de sostenimiento de 1,5 SMMLV por semestre, durante toda la carrera. Asimismo, ofrece créditos condonables, y comparado con otros programas de educación como Generación E, está financiado a través de vigencias futuras, por \$9.570mm para 2022 y por \$3.077mm para 2023. Además, desde 2017, los créditos condonables también se otorgan a las víctimas que son reconocidas en las sentencias de restitución de tierras o de la Corte IDH.

²⁴³ Esta información no está desagregada por nivel de formación.

²⁴⁴ Resolución 2130 de 2013.

Por otra parte, los recursos del programa Generación E aumentaron desde 2019 de un valor de \$22.167mm, a \$96.356 mm en 2021, beneficiando a un total de 74.428 víctimas a 2022.

Entre 2020 y 2021, aumentó el número de víctimas tituladas en el nivel de educación superior (técnico o tecnológico) en el SENA, pasando de 7.779 a 13.568 respectivamente, lo que indica que es la institución más asequible para la población víctima.

El Minciencias ha venido adelantando desde 2019 convocatorias de postgrados en el exterior y a partir de 2021 estipuló un puntaje adicional para población víctima. De acuerdo con el reporte de la entidad, para 2019 se otorgaron tres becas a población víctima, 22 en 2020 y 23 en 2021. La CSMLV destaca que ha aumentado el número de beneficiarios y que el puntaje adicional permitió de un mayor número de víctimas.

La UARIV dispuso a través de la RNI un geoportal²⁴⁵ en donde se mapea toda la oferta académica para las víctimas en Colombia. El visor permite ubicar geográficamente las IES de todo el país que ofrecen inscripción, admisión o programas de bienestar especial para víctimas, con el enlace correspondiente. La CSMLV resalta la implementación de este sistema para consulta de la población víctima, reduciendo desplazamientos hasta las sedes de las IES. En total, son 31.436 ofertas disponibles, y la CSMLV realizó seguimiento a diez IES, respecto de las cuales se encontró que:

Tabla 102. Oferta para víctimas

Departamento/ Distrito	IES	Número de programas	Inscripción gratuita	Admisión especial	Beneficios de bienestar universitario
Bogotá D.C	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	1.119	No	Sí	Sí
Bogotá D.C	Universidad Pedagógica Nacional	N. A	No	Sí	Sí
Bogotá Antioquia Caldas Valle Cauca Nariño	D.C Universidad Nacional de Colombia del	8	Sí	Sí	Sí

²⁴⁵ [Mapa de Oferta Académica \(unidadvictimas.gov.co\) https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapaacademico/](https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapaacademico/) creado en junio de 2020.

Departamento/ Distrito	IES	Número de programas	Inscripción gratuita	Admisión especial	Beneficios de bienestar universitario
Boyacá	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	N. A	No	Sí	Sí
Valle Cauca	Universidad del Valle	1	No	Sí	Sí
Tolima	Universidad del Tolima	1.119	Sí	Sí	Sí
Bolívar	Universidad de Cartagena	1.120	Sí	Sí	Sí
Caldas	Universidad de Caldas	N. A	No	Sí	Sí
Santander	Universidad Industrial de Santander	1.119	No	Sí	Sí
Meta	Universidad de los Llanos	8	Sí	Sí	Sí

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

De las diez instituciones analizadas, todas cuentan con admisión especial para víctimas de conflicto armado, algunas con cupos por programa o por facultad y otras con descuento entre el 10% y el 20% en la matrícula. Dentro de los programas de bienestar universitario, las víctimas cuentan con apoyo en temas de alimentación o acompañamiento psicosocial dependiendo de la universidad. De las IES analizadas, solo la mitad cuenta con inscripción gratuita, lo que dificulta en algunos casos el acceso a la oferta por parte de las víctimas.

Cabe aclarar que las universidades están en autonomía de brindar programas especiales de admisión, inscripción o bienestar para sus estudiantes, y en algunos casos se reservan el derecho de admisión. Por ejemplo, la Universidad Distrital tiene su sede principal en Bogotá y cuenta con programas presenciales o virtuales en 32 departamentos, cuenta con un cupo para víctimas por cada 40 aspirantes y un programa de apoyo alimentario en el que el estudiante puede participar al acreditar su condición de desmovilizado, víctima del conflicto armado o su pertenencia étnica. Sin embargo, el costo de la inscripción lo asume el aspirante.

Dificultades

Los recursos para créditos condonables del Fondo han sido insuficientes, toda vez que solo se han aprobado el 64% de los créditos solicitados entre 2013 y 2022. No obstante, ha

permitido el acceso de las víctimas a la educación superior. De los créditos condonables aprobados, se han legalizado el 54% por un valor de \$118 mm. Para la vigencia 2021, el Fondo no recibió aportes económicos por parte de la Secretaría de Educación, ni por la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía de Bogotá, lo que indica que para 2022, este cuenta solo con los recursos del Mineducación.

En materia de educación superior, son insuficientes las metas y los recursos establecidos en el CONPES 4031 de 2021, que plantea una financiación a 2031 de \$131 mm para el acceso a educación superior de 88.500 víctimas. Según cálculos de la CGR, expuestos en el capítulo de presupuesto, de acuerdo con la demanda de educación superior actual de las víctimas de 20.687 estudiantes por año, a través del Fondo y del programa Generación E, se requerirían recursos por un valor aproximado de \$ 5,8 billones para los siguientes diez años.

La deserción de estudiantes en el SENA aumentó para 2021, los principales motivos reportados por la entidad en una encuesta²⁴⁶ se atribuyen a: (i) razones económicas; (ii) cruce con horarios laborales; (iii) falta de herramientas tecnológicas; (iv) dificultades para el manejo de recursos digitales; (v) motivos personales y (vi) cuidado de familiares.

Cabe anotar que a marzo de 2022, según el Proyecto Nacional de Fibra Óptica de Mintic, hay 786 municipios con infraestructura para internet y faltan 336, lo que dificulta que las estrategias de educación o comunicación virtuales lleguen a toda la población. Es importante profundizar la ejecución de estas estrategias en el territorio.

Por otro lado, con base en el reporte del Mineducación, ICETEX y SENA se evidenció la falta de desagregación de las cifras del RUV de las personas con OSIGD, lo cual resulta indispensable para conocer el acceso por parte de esta población a la oferta de educación superior y realizar la focalización correspondiente.

De las 11 recomendaciones enviadas al Mineducación, al Minciencias, a la UARIV, al SENA y al ICETEX en el Octavo Informe de la CSMLV, las entidades no acogieron tres. La primera, relacionada con la flexibilización de los criterios de selección del Fondo no fue acogida por el Mineducación argumentando que dicho Fondo se creó con base en la Ley 1448 de 2011 y que se han incluido requisitos más flexibles en el programa Generación E. La segunda recomendación, relacionada con la identificación de las causas de deserción, no fue acogida por las IES y el Mineducación, exponiendo que cuentan con el SPADIES²⁴⁷

No obstante, la CSMLV insiste en que las entidades deben adelantar estrategias para: (i) garantizar la permanencia en educación superior de las víctimas que se encuentran en estos programas y (ii) reducir las brechas de acceso de la población víctima a la educación superior, especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada, zonas rurales, rurales dispersas y en los territorios donde la oferta de programas es limitada.

²⁴⁶ Identificación de causas de deserción SENA https://sena.edu.co/es-co/ciudadano/Documents/encuesta_aplicada_aprendices_causas_desercion_2017-2019.pdf.

²⁴⁷ Sistema para la prevención de la deserción de la educación superior.

La tercera recomendación, relacionada con ampliar los canales de difusión del Minciencias para dar a conocer las convocatorias de becas para estudios de postgrado en el exterior, no fue acogida. La entidad indicó que se difundió de forma clara y efectiva el enfoque diferencial de las personas víctimas de conflicto armado como aspirantes a la Convocatoria Doctorados en el Exterior. No obstante, para la CSMLV es necesaria la ampliación de los canales de comunicación por ejemplo, a través de las mesas de participación efectiva de víctimas nacional, departamentales y municipales.

Conclusiones

- El Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha sido una estrategia focalizada que ha permitido que 6.445 víctimas entre 2013 y marzo 2022, accedan al programa de educación superior de su preferencia en una institución pública o privada del país, con apoyo de sostenimiento por 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por semestre, y con las características de un crédito condonable durante todos los años de la carrera universitaria. Se resalta el compromiso de los beneficiarios del Fondo dadas las ventajas que ofrece y la tasa de deserción casi nula que ha presentado desde 2017.
- Desde la creación del Fondo en 2013 y hasta el primer trimestre de 2022, con la ejecución de los Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017, se observó que del total de las solicitudes (149 mil) se aprobaron 10.328 créditos, lo que constituye cerca del 7% de los solicitados, por lo que es importante fortalecer los recursos destinados a este fondo.
- El Fondo para la Educación Superior para Víctimas ha asignado a precios constantes de 2022, \$342mm de los cuales se ha aprobado el 64%, sin embargo, \$124 mm no fueron asignados, con los cuales se estima que se hubieran beneficiado a precios de 2022, alrededor de 805 víctimas.
- Se observó que en total se han legalizado 6.445 créditos, es decir un 62% de los aprobados, desde la creación del Fondo para la Educación Superior para Víctimas. Lo que implica que existe un rezago importante en la legalización de los créditos condonables. La CSMLV advierte que es necesario diseñar e implementar estrategias de acompañamiento a la población víctima durante su periodo académico para apoyar el cumplimiento de requisitos para la condonación y evitar que las víctimas pasen a proceso de cobro jurídico.
- Desde la fecha de suscripción del Convenio Marco 389 de 2013, se adhirieron a este la Secretaría de Educación y la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía de Bogotá, lo que corresponde con el número de víctimas beneficiarias del programa en la ciudad, que en 2021 ascendieron a 67, 16% de 418 a nivel nacional.

- La falta de participación de las entidades territoriales en términos financieros afecta la cobertura de educación superior a nivel territorial. Lo anterior se refleja en la diferencia entre el número de créditos aprobados en Bogotá y en departamentos como Vichada y Amazonas, estos últimos con un crédito aprobado en cada departamento para la vigencia. Por lo que se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional avance en el apoyo subsidiario a las entidades territoriales con mayores obstáculos para acceder a la oferta.
- Es necesario fortalecer, por una parte, la oferta de educación superior para víctimas y por otra, las estrategias de difusión sobre las convocatorias y trámites del Fondo, para que vayan más allá de la virtualidad, dado que según el Proyecto Nacional de Fibra Óptica²⁴⁸ del Ministerio de Tecnología y Telecomunicaciones, a marzo de 2022 faltarían 336 municipios por infraestructura para internet, lo que dificulta el acceso de la población.
- El Ministerio de Educación Nacional aumentó los recursos para educación superior a través del programa Generación E, el cual cubre hasta el 100% del valor de la matrícula a personas en condición de vulnerabilidad. Desde la implementación del programa en 2019 y hasta marzo de 2022, se han realizado aportes por más de \$187 miles de millones constantes de 2022 y se cuenta con un acumulado de 74.428 beneficiarios.
- Es necesaria la caracterización por OSIGD tanto en el Registro Único de Víctimas como en las bases de datos de las instituciones de educación como en el Ministerio de Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje e Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ya que esto permitirá analizar e identificar el acceso, la permanencia y la deserción de esta población.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas fortalecer el Registro Único de Víctimas con información desagregada en personas con OSIGD.
- Al Ministerio de Educación Nacional ya las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública se reitera robustecer el registro de información y caracterización de la población víctima inscrita en algún programa y/o en proceso, ya sea de admisión especial, o de admisión regular, desagregado entre hombres, mujeres y personas con OSIGD.

²⁴⁸ “El Proyecto Nacional de Fibra Óptica busca promover la ampliación de la infraestructura de fibra óptica existente en el país.”. <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36367.html>. Junio 6 de 2022.

- Al Ministerio de Educación Nacional incrementar la destinación de recursos al Fondo para la Educación Superior para Víctimas, dada la integralidad del programa frente a las necesidades de la población víctima.
- Al Ministerio de Educación Nacional evaluar la posibilidad de otorgar un apoyo de sostenimiento para la población víctima que acceda al programa de generación E, a fin de apoyar su permanencia y culminación de los programas de su preferencia.
- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, se reitera fortalecer el acompañamiento y orientación efectiva para la aplicación a las convocatorias del Fondo para la Educación Superior para Víctimas. De manera concreta, se recomienda: (i) reforzar el acompañamiento en la etapa de diligenciamiento de formularios de acuerdo con las fechas de convocatoria; (ii) realizar seguimiento y acompañamiento virtual a los aspirantes; (iii) organizar brigadas de atención presencial en territorio, para que las personas que no tengan acceso a conectividad puedan realizar el proceso de inscripción y (iv) realizar acciones que promuevan la participación de población víctima en las convocatorias en Departamentos como San Andrés Islas, Vichada, La Guajira, Guaviare, Guainía, Caldas y Amazonas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, revisar la normatividad vigente del Fondo para la Educación Superior para Víctimas a fin de simplificar y mejorar los procesos de las convocatorias y los trámites administrativos posteriores, con el fin de incrementar el número de créditos legalizados y condonados en las próximas vigencias y de este modo aprovechar los recursos disponibles.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior diseñar e implementar estrategias de acompañamiento a la población víctima durante su periodo académico para apoyar el cumplimiento de requisitos para la condonación de créditos otorgados por el Fondo para la Educación Superior para Víctimas y evitar que las víctimas pasen a proceso de cobro jurídico.
- A la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, reforzar la socialización de las convocatorias del Fondo para la Educación Superior para Víctimas, con las mesas nacional y departamentales de participación efectiva de víctimas y en los colegios donde se encuentren matriculadas mayor número de ellas.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para las Víctimas, reforzar la asistencia técnica a las entidades territoriales, para contar con nuevos recursos que

permitan ampliar la cobertura del Fondo para la Educación Superior para Víctimas a nivel territorial y garantizar su sostenibilidad.

- Al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, fortalecer los mecanismos de financiación para el acceso de la población víctima a los niveles de especialización, maestría y doctorado, puesto que el Instituto cuenta con varias convocatorias de becas relacionadas a estos niveles de educación superior.
- Al Ministerio de Ciencia y Tecnología, socializar la oferta de posgrados en el exterior con, las mesas nacional y departamentales de participación efectiva de víctimas, y fortalecer la socialización de la información con las Instituciones de Educación Superior, dirigida a los estudiantes que están terminando programas de pregrado.
- A la Unidad para las Víctimas, articular esfuerzos con las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública, para diseñar estrategias que flexibilicen la admisión y garanticen la permanencia y graduación de las víctimas sobre todo en zonas rurales, rurales dispersas y en los territorios donde la oferta de programas es limitada.
- Al Ministerio de Educación Nacional, a las Instituciones de Educación Superior de naturaleza pública y a la Unidad para las Víctimas, gestionar convenios interadministrativos con entidades territoriales para brindar becas de educación superior a víctimas del conflicto armado.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, concertar con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, la oferta educativa en los territorios para que sea acorde a las necesidades y que cuente con un enfoque de género, étnico y diferencial.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Trabajo y a la Unidad para las Víctimas, entregar un balance a la CSMLV referente a cuántas de las víctimas que se han capacitado en niveles técnicos y tecnológicos se han empleado desde la entrada la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

GENERACIÓN DE INGRESOS

Como se ha mencionado en informes anteriores de la CSMLV, es de vital importancia que las acciones realizadas por el Gobierno nacional para este componente se direccionen a que las víctimas puedan superar la situación de vulnerabilidad y lograr una estabilización socioeconómica en el largo plazo, la cual debe ser objeto de seguimiento por parte de las entidades encargadas de llevar a cabo los programas de generación de ingresos, con el fin de asegurar un restablecimiento del proyecto de vida mediante la posibilidad de un enganche laboral real y constante o de un emprendimiento exitoso y sostenible.

Para cumplir con este propósito, se requiere una mayor coordinación interinstitucional, que permita optimizar los recursos asignados, evitando duplicidades en los programas y alcanzando una mayor cobertura del universo de atención; con un enfoque pertinente y adecuado a las necesidades de las víctimas, frente a la prórroga de la Ley 1448 de 2011.

En el Auto 756 de 2021, sobre la superación del ECI, la Corte Constitucional resaltó la ausencia de una reformulación integral de la política de generación de ingresos, con especial énfasis en: (i) un marco normativo que regule de manera integral la política de generación de ingresos y de empleo, (ii) la adecuada socialización de las medidas dentro de la población víctima, (iii) la incorporación de un enfoque diferencial en los programas y proyectos referentes a este derecho; y, (iv) la necesidad de una estrategia que permita superar la ausencia de una política de generación de ingresos en el sector rural²⁴⁹.

Con el CONPES 4031 de 2021, se espera mejorar la articulación institucional, los sistemas de información y evitar la duplicidad de funciones entre las diversas entidades que tienen a cargo la aplicación de esta política pública, mediante: (i) focalización para el acceso a la oferta social a partir de los resultados de la medición de SSV; (ii) creación del Registro Social de Hogares²⁵⁰, con el fin de mejorar la información y (iii) aumentar la articulación entre los tres niveles de gobierno para el acceso a la oferta institucional.

Este capítulo analiza el marco legal actual, revisando el cierre de los indicadores del CONPES 3726 de 2012 y los establecidos en el CONPES 4031 de 2021 relacionados con: (i) formación para el trabajo, (ii) enganche laboral, y (iii) emprendimiento y fortalecimiento.²⁵¹ De igual forma, se hace un breve balance de los diez años de aplicación de la Ley 1448 de 2011, se examinan las metas propuestas en el PND, específicamente las dirigidas a la vinculación laboral y se hace seguimiento a las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV.

²⁴⁹ Auto 756 de 2021, pág. 27.

²⁵⁰ Plataforma que cuente con la interoperabilidad con el Modelo Integrado de la Subdirección Red Nacional de Información.

²⁵¹ Dichos indicadores tienen una meta establecida de cumplimiento a 2021, tiempo determinado inicialmente para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “*Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo*”.

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo”. Las entidades que aportan al cumplimiento de este indicador son Mintrabajo²⁵², SENA y PS. Para el periodo 2012 – 2022, de los informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012,²⁵³ se presentaron los siguientes resultados:

Tabla 103. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo

Año	Meta	Víctimas atendidas	% víctimas atendidas
2012	307.748	513.216	148
2013	307.748	451.757	167
2014	309.287	575.903	147
2015	367.006	691.658	186
2016	367.006	826.978	188
2017	375.448	866.219	223
2018	386.019	891.319	231
2019	397.330	967.026	243
2020	414.780	837.574	202
2021	433.103	1.075.690	248
2022 ²⁵⁴	445.590	386.137	87

Elaboración propia. Fuente: SENA, PS, informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012, marzo 2022.

Se observó que para cada año el avance anual superó la meta. Entre 2012 y 2022, el acumulado registró un cumplimiento de 193% frente a las metas planteadas. A marzo de 2022, el avance reportado fue del 87%. Sin embargo, a pesar de los avances registrados, las metas siguen siendo bajas frente al universo de atención, que para el derecho de generación de ingresos alcanza 1.832.952 personas de acuerdo con la medición SSV²⁵⁵.

- Indicador: “*Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento*”.

²⁵² En las cifras reportadas por MinTrabajo, encargado de la PPV de empleo, no se desagrega la población víctima por hecho victimizante por lo tanto, este indicador abarcaría toda la población víctima incluida en el RUV y no solo aquella víctima de desplazamiento forzado.

²⁵³ DNP. Informe de Seguimiento al Documento CONPES 3726 de 2012. Avances en el cumplimiento de metas. Reportes 2019 II – 2020 II.. Disponibles en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Informe_seguimiento_CONPES_3726_2020_II.pdf

²⁵⁴ Cifras con corte al 31 de marzo de 2022. A pesar que este indicador termina con el CONPES 3726, se incluyen los datos suministrados por las entidades al corte de marzo de 2022.

²⁵⁵ Respuesta UARIV. Radicado 202272011084551, pág. 2. 02/05/2022.

Este indicador contenido en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “número de víctimas atendidas con la línea²⁵⁶ de intervención de emprendimiento y fortalecimiento”. Según cifras reportadas por PS, relacionadas con programas de emprendimiento para población desplazada ejecutadas por Mincomercio, Bancoldex, URT y PS, se presenta lo siguiente:

Tabla 104. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento

Año	Línea base ²⁵⁷	Meta	Víctimas atendidas	% de víctimas de desplazamiento forzado atendidas
	55.272			
2011		N.D.	60.054	N.D.
2012		N.D.	91.884	N.D.
2013		N.D.	58.377	N.D.
2014		N.D.	64.992	N.D.
2015		44.800	54.342	121
2016		86.932	51.205	58
2017		71.291	15.600	22
2018		74.946	50.601	67
2019		20.000	47.247	236
2020		41.000	60.579	148
2021		344.125	33.571	10
2011-2021			588.452	

Elaboración propia. Fuente: PS, diciembre 2021.

Entre 2011 y 2016 el promedio de víctimas atendidas fue de 63.476, y entre 2018 a 2020 fue de 52.809. Llama la atención esta disminución en el promedio y el descenso ostensible que se presentó en 2017 con 15.600 y en 2021 con 33.571 víctimas atendidas, reflejando la falta de continuidad y progresividad en la política de generación de ingresos, lo que impacta de manera negativa el universo de atención. Es así, como de los 7.357.724 sujetos de reparación y/o atención, en los diez años el total de la atención no alcanzó el 1% de esta cifra.

- Indicador: “Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de enganche laboral”

Este indicador fue formulado en el CONPES 3726 de 2012, y su fórmula de cálculo es “número de víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche

²⁵⁶ Esta línea corresponde a las acciones y programas relacionados con los procesos de orientación, asistencia técnica, conformación y fortalecimiento de unidades productivas de la población víctima del conflicto armado.

²⁵⁷ Línea base calculada en el 2018.

laboral”. Analiza las acciones de acompañamiento, asesoramiento y asistencia que favorezcan el proceso de gestión y vinculación laboral de las víctimas.²⁵⁸

Tabla 105. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral

Año	Línea base	Meta	Víctimas de desplazamiento forzado atendidas	% de víctimas de desplazamiento forzado atendidas
	127.492			
2015		N.R	4.416	N.R
2016		N.R	34.361	N.R
2017		87.693	66.760	76
2018		116.924	36.660	31
2019		28.000	42.546	152
2020		28.000	39.636	141
2021		1.019.042	18.864	1.9
2015-2021		1.019.042	137.706	14

Elaboración propia. Fuente: PS, diciembre 2021.

Se observó que hay falta de planeación en las metas con una reducción del 76% del 2018 al 2019, mientras que se presentó un crecimiento inconsistente en las mismas de 2020 a 2021. Si bien para 2019 y 2020 se evidenció un cumplimiento superior de la meta al atenderse 42.546 y 39.636 víctimas respectivamente. En 2021, la atención se redujo un 52% frente a 2020. Preocupa a la CSMLV que aún no se cuenta con una estrategia continua de enganche laboral que permita a las víctimas de desplazamiento forzado su acceso al mercado laboral.

- Indicador: “Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo”.

Este indicador se encuentra en el PND 2018-2022²⁵⁹ y su fórmula de cálculo es “sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores de la UAESPE, de personas registradas en el RUV”. Mide el número de vinculaciones laborales realizadas por los empleadores a víctimas, como resultado de la gestión de los prestadores del UAESPE, entre estos el SENA, en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.²⁶⁰

²⁵⁸ Esta información obedece a datos agregados suministrados a PS por otras entidades que realizan intervenciones en enganche laboral, como SENA, Mintrabajo y en menor medida PS. Radicado: S-2022-4002-138731, 10/05/22. Vale la pena aclarar que estos programas no son específicos para población desplazada, ya que atienden a toda la población víctima.

²⁵⁹ Corresponde al programa del Gobierno nacional “Colombia atiende y repara a las víctimas” en cabeza del sector trabajo.

²⁶⁰ Reporte ficha técnica plataforma Sinergia.

Tabla 106. Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo²⁶¹

Año	Línea base ²⁶²	Meta ²⁶³	Avance	% avance
	206.539			
2017		-	233.943	N.A.
2018		-	255.189	N.A.
2019		230.321	289.520	126
2020		296.316	368.047	124
2021		362.162	463.976	128
2022		426.277	478.389	112
2017-2022		426.277	478.389	112

Elaboración propia. Fuente: Sinergia, marzo 2022.

Al analizar el comportamiento de las cifras, se observó un cumplimiento superior en las metas establecidas, lo que permite establecer objetivos más exigentes que se ajusten a la necesidad real de víctimas por atender y frente a un universo pendiente de atención de 1.832.952²⁶⁴.

- Indicadores: “Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada” e “Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada”

Estos indicadores hacen parte de la batería para medir el GED y sus fórmulas de cálculo son respectivamente: “número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / número de víctimas de desplazamiento forzado”; y “número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / número de víctimas de desplazamiento forzado”.

Dado que aún no se ha adelantado el cálculo de los IGED para 2021, acudiendo al visor de IGED dispuesto por la UARIV, se encontró que la incidencia de la pobreza extrema en población desplazada para el 2020 fue de 22% (750.742 personas), frente a un universo de atención de 3.378.740²⁶⁵, es decir, 750.742 víctimas de desplazamiento forzado tuvieron ingresos individuales inferiores a \$145.004 pesos al mes de acuerdo con la definición del DANE de la línea de pobreza extrema para el 2020²⁶⁶.

La incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada en 2020, alcanzó el 57% (1.929.190 personas), frente al mismo universo de atención, es decir, sumadas las dos mediciones de pobreza, más de la mitad de la población víctima de desplazamiento forzado

²⁶¹ La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo inició operaciones en enero del año 2014 y se construyeron los indicadores de reporte de información a partir del año 2017 desde el mes de abril. Por lo tanto, se cuenta con la información desde esta fecha y por lo tanto no hay una meta definida para 2017 y 2018. Se toma como referencia la meta del indicador Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que se cuenta desde el año 2019 hasta el año 2022.

²⁶² Línea base calculada en el 2018, reportada por la UAESPE. Radicado No. SPE-GRC-2022-ER-0002507, 12/05/2022

²⁶³ Tanto la meta como el avance son acumulados, es decir, se tiene en cuenta la línea base para su cálculo.

²⁶⁴ UARIV. Sistema Red Nacional de Información – SRNI. 04/05/2022.

²⁶⁵ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-iged/65866>. 04/05/22.

²⁶⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>. 04/05/2022

tuvo ingresos mensuales inferiores a \$331.688 pesos, de acuerdo a la definición del DANE de la línea de pobreza monetaria para el 2020.

Estas cifras refuerzan lo expuesto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016²⁶⁷ y representan la necesidad de enfocar esfuerzos en la oferta de programas que permitan a las víctimas superar la pobreza, condición posiblemente agravada por este hecho victimizante.

Si bien los IGED para la medición del derecho de generación de ingresos están planteados en términos de pobreza monetaria (línea de pobreza y línea de pobreza extrema), esta no incluye el acceso a programas de formación para la generación de ingresos o de empleabilidad, programas de emprendimiento o fortalecimiento empresarial; lo anterior dificulta su comparación, a pesar de estar totalmente relacionados en la definición de la SSV de las víctimas y su estabilidad socio económica.

- Indicadores. *CONPES 4031 de 2021*

Para el derecho a la generación de ingresos se incluyeron 21 indicadores²⁶⁸, la CSMLV resalta que, de estos, nueve corresponden a mujeres víctimas²⁶⁹; sin embargo, llama la atención que aquellos a cargo de PS y ADR no presentan avance, de acuerdo a la información de Sisconpes.²⁷⁰ Cuatro indicadores se encuentran dentro de la línea de emprendimiento y fortalecimiento, siendo dos de ellos exclusivos para el sector rural. Esto concuerda con lo reiterado por la CSMLV²⁷¹ y lo expresado por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021²⁷²,

²⁶⁷ “Una vez superada la línea de pobreza extrema, la población desplazada no podrá rezagarse frente a la población nacional, *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*, en el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza. Esto no quiere decir que el ECI se prolongue hasta que la población desplazada supere la línea de pobreza. Como sugieren los Principios Walter Kälin, adoptados por las Naciones Unidas, a pesar de que el Gobierno no se encuentra en la obligación de garantizarle a todos los desplazados internos que obtengan un empleo o que recuperen sus medios de subsistencia anteriores, la población desplazada *“no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes”*. Conforme a las encuestas de la UARIV y de la CGR, los ingresos que se generan en un hogar de personas desplazadas no son suficientes para superar la *línea de pobreza extrema o de indigencia* para entre el 33% y 35.5% de la población desplazada, de tal forma que sólo entre un 67% y 64.5% de esta población, respectivamente, ha superado esta línea. Tanto la UARIV como la CGR, al igual que la CSPPDF, coinciden en señalar que la población desplazada sigue siendo “la más vulnerable entre las vulnerables.” La población desplazada *pobre extrema* o en condición de indigencia lo es 25.6 puntos porcentuales más que el resto de la población colombiana que se encuentra en esta línea (7.4%). Al respecto, la CSPPDF sostiene que, de acuerdo con las cifras disponibles, se puede calcular que “el 82,9% de los indigentes del país son población desplazada.” A su vez, la población desplazada pobre lo es 38.8 puntos porcentuales más que el resto de la población colombiana que se encuentra por debajo de esta línea (25%)”.

²⁶⁸ Ver anexo técnico.

²⁶⁹ Estos indicadores fueron incluidos en el capítulo de género.

²⁷⁰ <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/#estadisticas>. Esta información se actualiza semanalmente y corresponde al momento de la realización del informe, de igual forma, el Sisconpes no cuenta con información de cierre de 2021. 05/05/22.

²⁷¹ Octavo Informe de la CSMLV, Pág. 15.

²⁷² 19.2. “Finalmente, este despacho ordenará al director de la UARIV que coordine las respuestas del SNARIV que permitan subsanar los vacíos de información relacionados con:(...) (d) la existencia de una estrategia coordinada e integral que permita superar la ausencia de una política de generación de ingresos en el sector rural. Auto 756 de 2021, pág. 27.

respecto a la necesidad de una mayor acción en los programas de emprendimiento y fortalecimiento y la ausencia de política de generación de ingresos en el sector rural.

Análisis cualitativo

Avances

En 2020, como parte de la respuesta del Gobierno nacional al COVID-19, PS implementó la “Ruta para la Superación de la Pobreza”, articulando la oferta de programas para la generación de ingresos sostenibles y superar las barreras sociales²⁷³. Esto, sumado al documento metodológico resultado de las mesas de generación de ingresos de las entidades del SNARIV,²⁷⁴ lo que representó un avance en la política, pues busca facilitar la priorización en los programas y asignación de proyectos para la estabilización socio económica.

En cuanto a los proyectos de inversión, de acuerdo al Balance de Política de Víctimas realizado por la CGR y Colombia Transforma, se encontraron 70 proyectos que han aportado a este derecho durante los diez años que lleva la Ley de Víctimas. Se destaca que, de los recursos asignados, el 93% fue comprometido y el 82% obligado. Los niveles más bajos de ejecución presupuestal corresponden a 2019 cuando solo se comprometió el 83% y se obligó el 60%. En contraste, la vigencia 2020 presentó niveles de compromiso (97%) a pesar de las dificultades asociadas a la emergencia ocasionada por el COVID-19²⁷⁵.

Respecto a la suficiencia y cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión frente al universo de atención, este estudio arrojó como resultado la dificultad para precisar el mismo debido a la falta de información actualizada.²⁷⁶ Adicionalmente, mencionó que es difícil determinar la cifra de personas atendidas a partir de los proyectos de inversión debido a duplicaciones y diversidad de unidades de medida.²⁷⁷

²⁷³ Informe anual del gobierno a la CORTE CONSTITUCIONAL del avance de la superación del estado de cosas inconstitucionales, Jun. 2021, pág. 436.

²⁷⁴ Prosperidad Social, Mincomercio, Mintrabajo, Minagricultura, UARIV, DNP, UAESPE, SENA, ADR, Artesanías de Colombia.

²⁷⁵ Balance de los 10 años de la Ley de Víctimas, CGR y Colombia Transforma, págs. 90, 91.

²⁷⁶ Los datos más precisos corresponden a las estimaciones provenientes de las encuestas efectuadas por la CGR y el DANE en 2013 y 2014. Balance de los 10 años de la Ley de Víctimas, CGR y Colombia Transforma, pág. 53.

²⁷⁷ 1) Existe posibilidad de traslape de personas (u hogares) atendidos. En efecto, las personas (u hogares) incluidas en las metas y avances pueden estar duplicadas en el mismo proyecto, entre proyectos y entre vigencias, lo que da lugar al riesgo de duplicar el número de personas (u hogares) beneficiarios, y por tanto, sobreestimar la atención brindada en términos de sujetos de derecho.

2) La unidad de medida de los indicadores en gran parte de los proyectos de inversión de emprendimiento no se encuentra en la unidad de medida disponible para sujetos a atender (personas) sino que está referida a unidades productivas, proyectos productivos, asociaciones de productores, sujetos colectivos, etc. lo que impide llegar a un número de personas (u hogares) atendidos, y por tanto, impide efectuar la suma de población atendida y hacer la comparación con el número de sujetos a atender.

3) Existen indicadores con deficiencias en la redacción que impiden comprender con claridad el sujeto o unidad de medida.

Por otra parte, el informe concluye que al revisar la cadena de valor de los proyectos formulados y marcados para la política pública de víctimas, se encontraron inconsistencias en: (i) porcentaje o cobertura de proyectos destinados a víctimas, frente a los de población general, (ii) la falta de enfoque diferencial en la cadena de valor, y (iii) la simultaneidad en las bases de datos de proyectos “madre” con proyectos a los cuales les distribuyeron ingresos, siendo este último factor, causante de la duplicidad en la contabilización de recursos²⁷⁸.

Proyectos de inversión relacionados con generación de ingresos 2021

A continuación, se presentan los proyectos de inversión con corte al 31 de diciembre de 2021, identificados por entidades encargadas así:

Tabla 107. Proyectos línea generación de ingresos. Cifras en millones de pesos.

Entidad	Proyecto	Presupuesto. ²⁷⁹ 2021	% compro metido. 2021	% Obligado 2021	Presupu esto 2022
DPS	Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad a nivel nacional.	107.095	100	84	70.741
	Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico a nivel nacional.	18.899	99	62	19.555
Mintrabajo	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional.	15.995	99	70	16.514
	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional.	9.143	96	87	9.379
	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado a nivel nacional.	16.062	100	98	16.543
Organizaciones Solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional.	1.897	100	100	1.953

²⁷⁸ Balance de los 10 años de la Ley de Víctimas, CGR y Colombia Transforma, pág. 89

²⁷⁹ Las abreviaciones en los subtítulos de la tabla No. 203 corresponden a “Presupuesto”, “Comprometido”, “Obligado” “Aprobado Vigencia”.

Servicio Público de Empleo	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas.	6.117	96	96	6.300
SENA	Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia, a nivel nacional.	55.091	96	95	56.743
	Mejoramiento del servicio de formación profesional a nivel nacional.	7.034	98	90	7.245
Mincomercio	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional.	15.885	99	13	18.362
ADR	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional.	3.500	100	100	0
	Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional.	106.332	100	77	44.170
	Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones en el territorio nacional.	500	100	100	515
Artesanías de Colombia	Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país a nivel nacional	1.162	0	0	0
URT	Implementación de programas proyectos productivos a través del acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos, a nivel nacional.	30.932	97	97	0

Elaboración propia. Fuente: SPI, marzo 2022.

En 2021, se ejecutaron 15 proyectos de los cuales, tres fueron direccionados a la formación para el trabajo, dos al enganche laboral, y los diez restantes a emprendimiento y

fortalecimiento,²⁸⁰ con una destinación presupuestal de \$396 mm y un compromiso del 98%, lo cual significó un aumento de \$75 mm respecto al año anterior. Para 2022, cuentan con una apropiación de \$268 mm.

Vale la pena mencionar que, de los 15 proyectos, diez son exclusivos para población víctima y de estos, cinco son específicos para víctimas de desplazamiento forzado, los cinco restantes son dirigidos a población general, aunque la población víctima está priorizada dentro del universo de atención. En concordancia con lo expresado en informes anteriores, resulta muy importante contar con una oferta específica para esta población, dadas las implicaciones de los hechos victimizantes.

Adicionalmente, se hace un llamado a entidades como PS, Mincomercio y Mintrabajo frente a la baja ejecución de los recursos obligados en varios de los proyectos, con porcentajes inferiores al 70% para PS y MinTrabajo y 12% para Mincomercio, lo que implica que el porcentaje restante corresponde a recursos que no fueron ejecutados y por lo tanto, no llegaron a la población objetivo.

Dificultades

Al revisar la puesta en marcha de la política de generación de ingresos para la población víctima durante los diez años de vigencia de la Ley, se evidenció que persisten las siguientes problemáticas: (i) deficiencia en la información que recogen las entidades del SNARIV; (ii) ausencia de coordinación interinstitucional y rediseño de la política pública; (iii) falta de liderazgo de Mintrabajo como cabeza del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado (en adelante PRIEV)²⁸¹ en la generación de empleo para la población víctima; (iv) escaso avance de las metas en los indicadores que buscan medir la eficacia de la política, lo que va en contravía del principio de progresividad expuesto por la Corte Constitucional; (v) rezago en la caracterización de la población víctima; y (vi) retraso de una vigencia en la medición de los IGED para generación de ingresos relacionados con pobreza extrema y pobreza monetaria para población víctima.

Por otro lado, desde la información de la medición de la SSV reportada por la UARIV se encontró que, para el cierre del periodo comprendido entre 2021 y el primer trimestre de 2022, 4.488.409 víctimas superaron esta situación frente al derecho de generación de ingresos,²⁸² lo que en comparación con las cifras del año pasado (3.529.659)²⁸³ representaría un avance. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el universo de medición aumentó de 4.343.344 a

²⁸⁰ Cinco proyectos fueron para el sector agropecuario.

²⁸¹ Tiene por objeto “promover la restitución de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado, mediante programas de formación para el trabajo, la promoción del enganche laboral y el apoyo al emprendimiento o empresarismo, fomentando así su auto sostenimiento”.

²⁸² Esta cifra corresponde a la reportada por la UARIV. Requerimiento No. 20227201108455. (02/05/2022). Cuadro de resultados de Medición de SSV con corte al cierre de 2021 y 31/03/2022.

²⁸³ UARIV. Radicado No. 202072011545981 del 30/04/2021.

6.321.361, al igual que el número de víctimas pendientes por superar este derecho: 1.019.267²⁸⁴.

Entre 2021 y primer trimestre de 2022, de un universo de atención de 6.321.361 víctimas para el derecho a la generación de ingresos, el 29% (1.832.952) continúan a la espera.²⁸⁵ Adicionalmente, la CSMLV insiste en que es necesario hacer un seguimiento a las víctimas que han superado esta situación por un periodo mínimo de dos años que permita identificar si realmente han encontrado la estabilidad socioeconómica.

De acuerdo a las cifras reportadas por el SENA en los diferentes programas de atención a población víctima, entre 2011 y marzo de 2022, 346.026 víctimas incluidas en el RUV han sido vinculadas laboralmente a través de la UAESPE, 53.562 han sido vinculadas a estrategias que promueven el emprendimiento; 21.099 unidades productivas de población víctima han sido fortalecidas con prácticas empresariales y comerciales y 8.490.324 víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes han sido atendidas con el programa de formación profesional integral ²⁸⁶ cifras que si bien muestran el aumento en la cobertura, no van al mismo ritmo que el crecimiento del universo de atención (con excepción de la línea de formación para el trabajo que ha tenido mejores resultados), el cual es de 9.263.826 víctimas registradas en el RUV y 7.357.724 sujetos de atención y/o reparación de acuerdo a cálculos de la UARIV para el 2022²⁸⁷.

A la fecha, no se tiene definida la reformulación integral de la política de generación de ingresos. A pesar que la UARIV reportó que a través de la mesa de generación de ingresos se ha avanzado en la construcción de un documento de análisis de las responsabilidades institucionales frente al diseño y puesta en marcha de la política, con el fin de coordinar los esfuerzos de las diferentes entidades que aportan al componente, dicho documento no ha sido finalizado ni sus avances socializados con la CSMLV y por lo tanto, no ha sido posible medir el impacto que tendrían las medidas adoptadas en el mismo, en los diferentes programas institucionales, ni el efecto en el universo de atención. De igual forma, al revisar el avance del mismo en Sisconpes, se reportó un avance de tan solo 0,33%²⁸⁸, lo cual es preocupante frente a las necesidades de articulación interinstitucional y rediseño de la política.

Por último, continúan las fallas identificadas en informes anteriores, algunas acentuadas como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Frente a esto, las acciones que reportó el Gobierno nacional para contrarrestar las dificultades reconocidas en el PND 2018-2022 frente a la política de generación de ingresos, fueron:

²⁸⁴ De acuerdo con cifras de la UARIV, en el período comprendido entre 2020 y el primer trimestre de 2021, 813.685 no superaban la SV para el derecho de generación de ingresos; entre el 2021 y primer trimestre de 2022, dicha cifra subió a 1.832.952.

²⁸⁵ UARIV. Radicado No. 20227201108455 del 02/05/2022.

²⁸⁶ SENA. Anexo radicado 7-2022-104248 del 30/04/2022

²⁸⁷ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es>. 04/05/2022.

²⁸⁸ <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/> 05/05/2022.

Cuadro 14. Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND 2018-2022

Falencias identificadas	Acciones reportadas por el Gobierno nacional
Ausencia de política pública y articulación interinstitucional	Desde marzo de 2021, está en construcción el documento metodológico relacionado con la política de generación de ingresos con el fin de recoger el aporte de cada entidad del SNARIV, para coordinar esfuerzos, evitar duplicidades y mejorar la cobertura de los programas.
Ausencia o claridad de roles	Mediante el PND 2018-2022, el Mintrabajo realiza acciones de formación para el trabajo y gestión de empleo, y reconoce la importancia de establecer una ruta clara para el componente de emprendimiento.
Dificultades relacionadas con la oferta institucional	El Gobierno nacional espera que la encuesta Sisbén IV permita a las entidades caracterizar la vulnerabilidad y las capacidades de las víctimas de desplazamiento forzado y realizar el respectivo ajuste a la oferta urbana y rural.
Dificultades relacionadas con las zonas rurales	El Gobierno nacional planteó diversas estrategias, entre ellas la diferenciación que hace “Trabajo Decente”, respecto a la zona geográfica, buscando con esto proveer mecanismos de acceso a las zonas rurales.
Ausencia de enfoque diferencial	Por medio de la Mesa de la Equidad, se pretende tener en cuenta las particularidades de la población víctima, que sumado a la caracterización del Sisbén IV, permitirá mejorar el diseño de la oferta. Se espera, que la Ruta para la Superación de la Pobreza, en cabeza de PS, articule la oferta de programas para la generación de ingresos sostenibles y para la superación de barreras sociales.
Mecanismo de seguimiento	Realizar seguimiento al Tablero de Control establecido por la Secretaría Técnica de la Mesa para la Equidad, que evidencia las metas del Gobierno en los sectores de Inclusión Social y Productividad, mostrando el progreso de las metas definidas en el PND 2018-2022 para cada una las entidades competentes.

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo.2022.

Revisando las estrategias planteadas por el Gobierno nacional en el PND 2018-2022 y con el fin de vincularlos a la política para el componente de generación de ingresos, la CSMLV reitera la necesidad de orientarla, ajustarla y enfocarse en el rediseño de los lineamientos para ayudar al auto sostenimiento y estabilización socio económica de la población víctima, tal como lo ha ordenado la Corte Constitucional.²⁸⁹

En respuesta a las recomendaciones emitidas por la CSMLV, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) no ha sido socializado con la CSMLV el documento metodológico “Análisis de

²⁸⁹ Auto 411 de 2019, la Sala Especial tomó nota de las modificaciones anunciadas en el informe anual presentado por el Gobierno y se formuló como “un nuevo modelo de informe derivado de lo consagrado en el Auto 373 de 2016. Adicionalmente, solicitó al Gobierno que, en el referido documento, incorporara un análisis acerca de cómo las medidas contempladas en el PND 2018-2022 permitirían acelerar la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificadas en el Auto 373 de 2016.

las responsabilidades institucionales frente al diseño y puesta en marcha de la política de generación de ingresos”, resultado de mesas técnicas; (ii) se desconoce cuáles fueron las acciones adelantadas por el Minagricultura orientadas a la formación y reactivación económica en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en las zonas rurales; (iii) la mayoría de las entidades no acogieron la recomendación sobre el ajuste de la oferta de programas para víctimas resultado de la encuesta Sisbén IV; argumentando que ya se cuenta con la caracterización del RUV; y (iv) la encuesta no contiene preguntas exclusivas para la población desplazada, que permitan identificar sus particularidades.

En lo relacionado con la SSV, (i) a pesar de que la UARIV indicó que la medición es semestral, es necesario contar con mejores mecanismos para el seguimiento a mediano y largo plazo, que garanticen que las víctimas superen la SV; y (ii) se desconoce cómo la encuesta Sisbén IV contribuirá a la SSV, ya que no se contempla una ponderación, ni metas específicas para la población víctima.

De acuerdo con la clasificación de la población víctima en el Sisbén IV, reportada por el DNP, se resalta que 4.144.576 de personas (79%), se encuentran en niveles de pobreza extrema y moderada, y de esta, más del 40% cuenta con ingresos individuales inferiores a \$354.031 de acuerdo a la línea de pobreza extrema calculada por el DANE para 2021.

Tabla 108. Resultados de la clasificación de la población víctima en Sisbén IV.

Grupo	No. de víctimas	%
A: pobreza extrema	2.148.589	41
B: pobreza moderada	1.995.987	38
C: población vulnerable	886.627	17
D: población no vulnerable ni pobre	179.547	3
Total	5. 210.750	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Conclusiones

- Al analizar los diez años de vigencia de la Ley, si bien se han destinado recursos y programas por parte de más de ocho entidades nacionales en alrededor de 16 proyectos de inversión, persiste: (i) desarticulación interinstitucional; (ii) falta de una política de generación de ingresos estructurada; (iii) recolección insuficiente de información por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; (iv) bajas metas frente al universo de atención; (v) falta de liderazgo del Ministerio de trabajo como cabeza del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado; y (vi) no caracterización de la población víctima en materia de generación de ingresos.

- Al revisar las cifras de medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad para el derecho a la generación de ingresos, se observó un aumento en el universo de medición, así como en el número de víctimas que no superaron esta entre 2020 y 2021.²⁹⁰ Lo anterior, preocupa a la Comisión dado que el cumplimiento de este derecho es fundamental para la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado.
- Respecto a los proyectos de inversión y tomando como base el “Balance de la Política Pública de Víctimas” realizado por la Contraloría y Colombia Transforma, de los 70 proyectos para el componente de generación de ingresos, entre 2012 y 2020, 52 desarrollaron el subcomponente de emprendimiento y 12 de las 14 entidades tuvieron injerencia en ellos. Sin embargo, se evidenció²⁹¹ la simultaneidad en las bases de datos de proyectos “madre” y proyectos con recursos distribuidos, lo cual generó duplicidad en la contabilización de los mismos.
- Cuatro de los indicadores del CONPES 4031 de 2021, no presentan ningún tipo de avance frente a la meta establecida de acuerdo a la información reportada por Sisconpes. Dos se encuentran a cargo de Prosperidad Social y pertenecen a la línea de emprendimiento y fortalecimiento y dos a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural que tienen que ver con emprendimiento y financiación de proyectos en zonas rurales.
- De acuerdo con los resultados de la encuesta Sisbén IV, 4.144.576 (45%) de víctimas²⁹² se encuentran en situación de pobreza, lo que reafirma el limitado alcance que tiene la política de generación de ingresos para que esta población obtenga la estabilización socioeconómica.
- Al revisar la ejecución del presupuesto de los proyectos de inversión entre 2012 y 2020, los niveles más bajos corresponden al año 2019 cuando solo se comprometió el 83% y se obligó el 60%. En este periodo, hay 14 vigencias con ejecución inferior al 60%, de las cuales en solo dos registran la causa de la baja ejecución en el Sistema de Proyectos de Inversión. De lo anterior, se observó: (i) el uso ineficiente de recursos; (ii) la existencia de sujetos de atención que no accedieron a servicio de extensión agropecuaria, subsidio integral de tierras, formación, orientación laboral; y asesoría en planes de negocios, según las metas definidas y recursos asignados para ese fin²⁹³.
- De acuerdo a la información reportada por el DANE,²⁹⁴ en 2021 la tasa de incidencia de pobreza monetaria para la población víctima del conflicto fue 10,8 puntos

²⁹⁰ Con corte a marzo 31 de 2022.

²⁹¹ Balance de la Política Pública de Víctimas, CGR – Colombia Transforma, pág. 92.

²⁹² 9.263.826 víctimas registradas históricamente. <https://www.unidadvictimas.gov.co/>, Jun. 24 de 2022.

²⁹³ Balance de la Política Pública de Víctimas, CGR – Colombia Transforma, pág. 90.

²⁹⁴ Boletín de Prensa, DANE, 02/06/2022.

porcentuales más que la tasa de incidencia del total nacional, mientras que la tasa de incidencia de pobreza extrema de la población víctima fue mayor en 5,7 p.p. que el total nacional.

- De 2.500 actividades de los proyectos de inversión de generación de ingresos llevadas a cabo de 2012 a 2020, solo 48 pertenecen al componente de coordinación institucional; preocupa el bajo porcentaje de ejecución, pues tanto la Corte Constitucional como la Comisión han advertido insistentemente sobre la necesidad de este componente para mejorar las intervenciones en generación de ingresos y empleo y su pertinente evaluación.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Trabajo, avanzar en las estrategias contenidas en el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado y extenderlas para mejorar la cobertura. Asimismo, coordinar y hacer seguimiento al Servicio Nacional de Aprendizaje, Prosperidad Social y Ministerio de Agricultura para articular y evitar la duplicidad de acciones en el marco de este programa.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, corregir las deficiencias que presentan en la recolección y uso de la información, ya que estas dificultan el monitoreo de las acciones, así como definir rutas de atención y hacer un seguimiento riguroso de las actividades propias del componente a la generación de ingresos.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, avanzar en la construcción del documento metodológico que defina la ruta para la generación de ingresos y empleo, otorgando al Ministerio de Trabajo el rol de definidor de la política y no solo ejecutor, la cual, aún presenta deficiencias en su formulación.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar una herramienta que permita hacer seguimiento a la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas individuales y colectivas, de manera que se pueda identificar cómo estas acceden a la oferta de las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- Al Departamento Nacional de Planeación, incorporar preguntas exclusivas para la población víctima en el marco de la encuesta Sisbén IV, que permitan caracterizar sus necesidades específicas
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, formular acciones exclusivas para la población víctima de desplazamiento forzado que incidan en la Superación de la Situación de Vulnerabilidad.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, al Servicio nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, fortalecer la oferta institucional de programas de generación de ingresos para la población víctima, implementar mayor número de programas de enganche laboral y proyectos productivos, y realizar socializaciones con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.

INDEMNIZACIÓN

La indemnización administrativa²⁹⁵ constituye una compensación monetaria simbólica por algunos hechos victimizantes²⁹⁶ con el propósito de contribuir con el fortalecimiento y/o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. Es otorgada por la UARIV a quienes estén incluidos en el RUV, la hayan solicitado y tengan derecho, de acuerdo con el procedimiento establecido.²⁹⁷

En este capítulo, se presenta un análisis del avance y las dificultades en el acceso a la indemnización administrativa, en donde se evidencia que persisten las problemáticas presentadas en el Octavo Informe, pues a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, las acciones que se han implementado no tienen el alcance esperado, para dar cumplimiento a las necesidades de la población que tiene derecho a esta medida.

En este sentido, se analiza el número de víctimas indemnizadas por año y algunas variables de análisis que corresponden a: (i) hechos victimizantes; (ii) encargo fiduciario; (iii) programa de acompañamiento a la inversión adecuada, (iv) implementación de la Resolución 1049 de 2019; (v) ubicación geográfica, y (vi) enfoques diferenciales. Adicionalmente, se estudiaron los resultados finales de los indicadores del CONPES 3726 de 2012, el avance de los indicadores del CONPES 4031 de 2021; y, se presenta un análisis específico sobre la garantía de la indemnización en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La información presentada a continuación, se recoge de: (i) el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Octavo Informe de la CSMLV, (ii) la respuesta de la UARIV a los requerimientos de información y (iii) la visita administrativa realizada a esta entidad para ampliar la explicación de las cifras.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “*Víctimas indemnizadas administrativamente*”

Este indicador es propuesto por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente”. Tal como se ha indicado en los anteriores Informes de la CSMLV, para medir el cumplimiento de la medida de indemnización no existe un indicador establecido en el PND. No obstante, con el objetivo de valorar el avance de esta medida, se propone tomar la meta contemplada en el indicador del PND “Víctimas reparadas administrativamente”, que incluye por lo menos, el pago de la indemnización. En general, se

²⁹⁵ Ley 1448 de 2011, Capítulo VII. La reparación por vía administrativa es un componente de la reparación integral cuyo objetivo es la compensación material de daños ocasionados por infracciones al DIH o graves violaciones a los DDHH en el marco del conflicto armado interno. Constituye una serie de medidas principalmente de carácter económico.

²⁹⁶ Desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento, lesiones personales que generen incapacidad y/o discapacidad, delitos contra la libertad, formación e integridad sexual y tortura.

²⁹⁷ Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV.

observa que, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se han pagado un total de 1.092.374 indemnizaciones.

Tabla 109. Víctimas indemnizadas administrativamente

Año	Línea base	Meta	No. de víctimas indemnizadas	% avance	No. de víctimas indemnizadas que recibieron otra medida
	784.694*				
2019		127.574	79.668	62%	53.504
2020		127.574	105.183	82%	71.382
2021		127.574	104.194	82%	85.766
2022 (31/03/22)		127.574	18.635	15%	0
2019-2022		510.296	307.680	47%	210.652
Total, acumulado			1.092.374		

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

*Total de víctimas indemnizadas desde 2011 a 2018

Así las cosas, se identificó que el avance de cumplimiento para el 2021 se mantuvo respecto al de 2020 con un 82% de lo proyectado. Durante el primer trimestre de 2022, se ha avanzado en un 15%.

Frente al universo calculado por la UARIV de 9.970.830 eventos sujetos de indemnización se pagaron entre 2011 y 2022 1.157.119, lo que corresponde a un avance del 12% en la indemnización. Es importante precisar, que la UARIV informó²⁹⁸ que el costeo de las indemnizaciones pendientes por pagar corresponde al número de eventos, pero no al número de víctimas, situación que dificulta el seguimiento al avance de la medida al no tener un universo cierto para comparar, además de que los indicadores y la proyección del CONPES 4031 de 2021 se da en personas y no en eventos. No es claro para la CSMLV la dificultad que existe para determinar el universo de personas sujetas del derecho de indemnización.

Además, es necesario precisar que el avance en la implementación de la medida podría disminuir anualmente, al no contar un universo estático dado que siguen ingresando nuevas víctimas al RUV, y el presupuesto²⁹⁹ no aumenta lo suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas con derecho a esta medida.

- Variable de análisis: “Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes”

²⁹⁸ Mesa técnica realizada entre la PGN y la UARIV, el 20 de mayo de 2022

²⁹⁹ Para mayor información remitirse al capítulo de presupuesto de este informe.

Con el fin de realizar un balance de la Ley 1448 de 2011, la CSMLV analizó las indemnizaciones otorgadas en los diez primeros años de vigencia, tomando el número de víctimas indemnizadas por cada uno de los hechos victimizantes.

Tabla 110. Balance por años y hechos de “Víctimas indemnizadas administrativamente”

Año	Desplazamiento	Homicidio	Desaparición forzada	Lesiones	Secuestro	Otros*	Total
2011	0	56.822	10.310	676	2.162	1.278	71.117
2012	11	121.466	20.516	804	1.294	735	144.299
2013	8.084	63.813	11.940	496	3.737	1.198	88.701
2014	56.499	22.632	4.424	367	999	2.380	85.149
2015	73.059	21.260	3.033	96	203	2.051	97.674
2016	67.805	13.348	2.021	13	492	1.305	84.127
2017	97.293	8.742	394	8	526	1.283	107.153
2018	93.149	3.160	286	24	117	491	96.766
2019	76.612	2.367	542	47	37	63	79.668
2020	98.937	3.531	931	763	563	458	105.183
2021	93.297	8.392	1.630	105	283	487	104.194
2022 (31/03/2022)	17.776	333	39	52	319	116	18.635
otros						1.892	1.892
Total	682.522	325.866	56.066	3.451	10.732	13.737	1.092.374
	62%	29%	4%	3%	1%	1%	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

*Tortura, reclutamiento y delitos contra la libertad integridad y formación sexual y en depuración

De lo anterior podemos evidenciar que, el mayor número de personas indemnizadas corresponde al hecho de desplazamiento forzado con un 62%, seguido de homicidio con un 29% y desaparición forzada con un 4%, lo anterior teniendo en cuenta que son los hechos con más víctimas registradas sujetos de atención y/o reparación. Los años en que se pagó un mayor número de indemnizaciones fueron: 2012, 2017, 2020 y 2021.

Asimismo, se analizó el impacto que han tenido las indemnizaciones realizadas frente al universo de víctimas sujetas de atención y/o reparación por cada hecho victimizante, así como el número de eventos que falta por indemnizar, evidenciándose que se requiere una asignación presupuestal mayor a las vigencias anteriores.

Tabla 111. “Número de eventos sujetos de indemnización, eventos indemnizados y personas indemnizadas desde 2011 hasta marzo de 2022” Valores en millones de pesos

Hecho	No. de eventos sujetos de indemnización	No. de eventos indemnizados	% de eventos	N.º personas indemnizadas	Presupuesto ejecutado	N.º de eventos pendientes por indemnizar*	Presupuesto estimado**
Desplazamiento	9.009.261	717.588	8	682.522	4.308.370	8.291.673 (2.125.413 hogares)	43.921.167
Homicidio	537.228	349.566	65	325.866	2.350.866	187.662	7.506.480
Desaparición forzada	95.771	62.157	65	56.066	419.124	33.614	1.344.560
Secuestro	28.193	11.172	40	10.732	279.460	17.021	680.840
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual	33.596	9.619	29	8.846	197.792	23.977	719.310
Lesiones personales incapacidad	95.378	3.891	4	3.329	1.034	91.487	3.659.480
Lesiones Personales discapacidad				122			
Reclutamiento ilícito	8.700	2.793	32	2.716	50.402	5.907	117.210
Tortura	5.993	333	6	283	5.761	5.660	169.800
En Depuración				1.892	11.671		
MAP/MUSE/AEI	6.329					6.329	
Otros hechos	150.381					150.381	
Total	9.970.830	1.157.119		1.092.374	7.713.680	8.813.711	58.118.847

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022. *Costeo UARIV 2021

De acuerdo con esta información reportada por la UARIV, se puede observar que, el desplazamiento es el hecho que más afecta a la población víctima del conflicto, desde el año 2011 se han registrado un total de 9 millones de eventos, de los cuales solo se han indemnizado el 8%. De acuerdo con la UARIV a 2021³⁰⁰, hay un total de 8.2 millones de eventos de desplazamiento pendientes de indemnizar, que corresponde a 2.1 millones de hogares, con un presupuesto estimado requerido de \$43,9 billones. En general, se observa que, según cifras de la entidad, hay un total de 8.8 millones de eventos pendientes de indemnizar, con un costo estimado de \$58.1 billones.

Lo anterior, evidencia que el presupuesto asignado en los primeros diez años de la Ley 1448 de 2011 fue bajo, y el proyectado en el CONPES 4031 de 2021 para indemnizar aproximadamente a 1.170.706 eventos, sigue siendo insuficiente frente al número de víctimas que esperan los recursos de su indemnización. De seguir con este ritmo en los pagos, preocupa a la CSMLV que los pagos podrían tardar 80 años, con el agravante de que el RUV sigue incluyendo nuevas victimizaciones.

- Variable de análisis: *“Distribución territorial en el pago de las indemnizaciones administrativas”*.

La CSMLV realizó un análisis para comprender el impacto del reconocimiento de esta medida a nivel territorial, tal como se presenta a continuación:

Tabla 112. Número de víctimas indemnizadas administrativamente por departamento.

Departamento	No. de víctimas sujetas de atención y/o reparación lugar de residencia	Indemnizaciones pagadas, desde la entrada en vigencia de la Ley hasta 2022		
		No. de personas indemnizadas	No. de giros	% de personas indemnizadas
Amazonas	2.668	418	448	16
Antioquia	1.243.731	241.028	263.764	20
Arauca	85.800	10.759	11.725	14
Atlántico	145.437	20.638	21.505	14
Bolívar	381.236	42.751	44.291	11
Boyacá	37.056	4.400	4.687	12
Caldas	89.461	14.595	15.491	16
Caquetá	181.901	26.512	28.695	15
Casanare	64.197	10.072	11.048	16
Cauca	276.768	35.219	37.607	13
Cesar	321.387	40.803	43.220	13
Chocó	215.486	20.415	21.414	9
Córdoba	296.798	38.761	4.871	13
Cundinamarca	161.466	12.839	13.571	8.
Bogotá	331.444	45.689	48.544	14

³⁰⁰ Respuesta de la UARIV bajo radicado No 202272011084551, Fecha: 02/05/2022, página No 264

Departamento	No. de víctimas sujetas de atención y/o reparación lugar de residencia	Indemnizaciones pagadas, desde la entrada en vigencia de la Ley hasta 2022		
		No. de personas indemnizadas	No. de giros	% de personas indemnizadas
Guainía	8.693	591	596	7
Guaviare	30.552	6.201	6.675	21
Huila	192.907	21.591	22.764	11
La Guajira	126.104	1.523	14.177	1.2
Magdalena	302.708	29.457	30.876	15
Meta	216.654	32.121	37.867	15
Nariño	362.037	43.699	46.102	12
Norte de Santander	237.708	25.933	28.130	11
Putumayo	138.084	26.656	29.029	19
Quindío	44.639	6.018	6.463	14
Risaralda	95.966	16.875	18.059	18
San Andrés	580	29	30	5
Santander	208.429	37.192	40.082	18
Sucre	268.992	27.629	28.664	10
Tolima	187.892	21.803	23.201	12
Valle del Cauca	503.127	53.746	56.963	11
Vaupés	4.586	419	440	9
Vichada	6.125	404	421	7
Sin información*	587.105 ³⁰¹	160.588	161.722	27%
Total	7.149.295	1.092.374	1.123.142	15%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

*No tienen la información de ubicación actualizada

Al comparar el número de víctimas indemnizadas por departamento, frente al total de víctimas sujetas de atención y/o reparación se observa que hay un mayor impacto de los pagos realizados en: Guaviare (21%), Antioquia (20%), Putumayo (19%) Santander (18%), Risaralda (18%) Caldas (16%), Magdalena y Meta (15%), respectivamente.

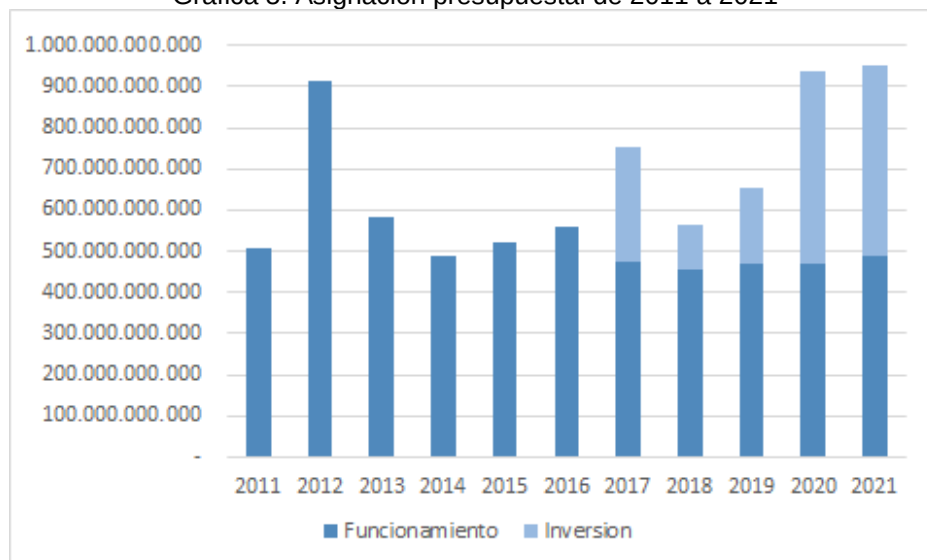
La CSMLV advierte que 21 departamentos tienen un impacto menor al de la media nacional, siendo los departamentos con porcentaje: La Guajira (1.2%), San Andrés (0.05%), Vichada (7%) y Guainía (7%) y Cundinamarca (8%). Esto evidencia la necesidad de un mayor esfuerzo de la UARIV para ampliar la cobertura en los diferentes territorios.

- Variable de análisis: “Presupuesto asignado y ejecutado en el pago de indemnizaciones”.

³⁰¹ Respuesta de la UARIV bajo radicado No. 202272011084551 del 2 de mayo de 2022

A continuación, se presenta el presupuesto asignado y ejecutado tanto por funcionamiento como por inversión, desde el año 2011 hasta el 31 de diciembre de 2021 de 7.7 billones de pesos, en donde de acuerdo con el reporte de la UARIV, la ejecución fue del 100%.

Gráfica 5. Asignación presupuestal de 2011 a 2021



Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2021.

De acuerdo con lo anterior, se observa que, en la asignación presupuestal, se registró un esfuerzo significativo en las vigencias 2012 (\$912 mm), 2020 (\$937 mm) y 2021 (\$949 mm). No obstante, los recursos asignados siguen siendo insuficientes, en la medida que el RUV continúa abierto para la inclusión de víctimas, y persisten las afectaciones a la población con el recrudecimiento del conflicto armado en algunos territorios del país.

Para 2022 hay un presupuesto asignado a indemnización administrativa por \$1 billón (\$474 mm por funcionamiento y \$539 mm por inversión), del cual se ha ejecutado a marzo de 2022 un total de \$281mm, equivalente al 28%.

- Variable de análisis: *“Indemnizaciones pagadas antes de la Ley 1448 de 2011”*

Antes de que entrara en vigencia la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional en el marco del Decreto 1290 de 2008³⁰², reglamentó y entregó indemnizaciones, de la siguiente manera:

³⁰² Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

Tabla 113. Personas indemnizadas y asignación presupuestal de 1996 a 2010. Valores en millones de pesos

Año	Giros	Personas	Valor
1996	1	1	\$10
1997	1	1	\$10
1998	10	10	\$100
1999	35	34	\$289
2000	94	91	\$ 491
2001	98	98	\$ 302
2002	44	44	\$ 206
2003	13	13	\$ 22
2004	8.435	8.299	\$ 30.913
2005	9.632	9.474	\$ 39.615
2006	18.170	17.772	\$ 84.689
2007	28.610	28.110	\$ 147.755
2008	3.628	3.583	\$ 20.914
2009	26.026	24.234	\$ 199.899
2010	34.774	33.093	\$ 301.028
Total	129.559	124.867	\$826.158

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2021.

La CSMLV observó que entre 1996 y 2010 se otorgaron 129.559 indemnizaciones por un valor total de 826 mm, lo que corresponde al 11% frente a lo que se ha ejecutado en los diez años de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior demostró que, el reconocimiento y pago en estas vigencias fue bajo y se mejoró después del 2011. Adicionalmente, se evidenció que previo a la puesta en marcha de la Ley no se tenía en cuenta el desplazamiento forzado como un hecho susceptible de indemnización, y por tanto el número de indemnizaciones era mucho menor. Por su parte, el 62% del total de indemnizados en el marco de la Ley 1448 de 2011 corresponde a este hecho.

- Variable de análisis: “Indemnizaciones administrativas por enfoque de género”

Al analizar las indemnizaciones pagadas por enfoque de género desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se observa lo siguiente:

Tabla 114. Víctimas indemnizadas por enfoque de género

Año	Hombre	Mujer	OSIGD	Total
2011	27.590	43.674		71.264
2012	56.020	90.682		146.702
2013	38.469	50.799		89.268
2014	38.406	48.895		97.301
2015	43.608	56.094		99.702
2016	40.039	44.859	86	84.984

Año	Hombre	Mujer	OSIGD	Total
2017	52.313	55.933	0	108.246
2018	46.753	50.203	271	97.227
2019	40.631	38.785	252	79.668
2020	52.459	52.534	190	107.572
2021	49.103	54.923	168	104.194
2022	9.621	9.002	12	18.635
(31/03/22)				
Total	517.807	572.589	979	1.092.374
%	47.4%	52.5%	0.08%	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Del total de víctimas indemnizadas entre 2011 y marzo de 2022, el 45% corresponde a hombres, el 55% a mujeres, y el 0.08% a personas con OSIGD. De este último como se puede observar de 2011 a 2015 no se registró información y para el 2017, no se observa registro de pagos realizados a personas con OSIGD.

Una vez comparado el número de víctimas indemnizadas frente al total de víctimas que se encuentran incluidas en el RUV (9.906.085), se observa que, las mujeres tienen mayor proporción en el reconocimiento con el 13%, seguido de los hombres con un 9%. Para las personas con OSIGD, esta proporción puede no obedecer a la realidad en el entendido que este número corresponde a los que se auto reconocen al momento de la inclusión y no al total de incluidas e indemnizadas.

- Variable de análisis: “Indemnizaciones a personas con discapacidad”

El acceso a la indemnización para las personas con discapacidad, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 ha tenido una serie de reglamentaciones con las que se ha propendido entregar de manera prioritaria la medida³⁰³. La materialización de esta reglamentación se evidencia con los siguientes resultados:

Tabla 115. Víctimas con discapacidad indemnizadas

Año	No. víctimas con discapacidad sujetas de atención y reparación	No. víctimas con discapacidad indemnizadas	%
2011	140.392	3.553	3
2012	158.672	6.386	4.
2013	202.894	3.748	2
2014	252.720	4.334	2
2015	280.115	4.672	2
2016	293.687	5.932	2
2017	301.315	8.088	3
2018	305.028	5.030	2

³⁰³ Resolución 090 de 2015, Resolución 1958 de 2018 y Resolución 1049 de 2019.

2019	308.543	22.656	7
2020	310.633	23.364	8
2021	313.883	11.552	4
2022	314.762	2.259	0.7
(31/03/22)			
Total	314.762	101.574	32

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Se reconoce que el pago de indemnizaciones a personas con discapacidad es tres veces mayor en relación con el promedio general de las víctimas, pues el 32% de estas ya fueron indemnizadas. En 2019 y 2020 hubo un incremento significativo de 7% y 8%, en atención al criterio de priorización contemplado en la Resolución 1049 de 2019. No obstante, preocupa que en 2021 disminuyó a 4%, lo que a juicio de la CSMLV tiene relación directa con las barreras de acceso identificadas por la PGN en la atención de peticiones en las cuales se ha evidenciado que las víctimas no pueden acceder fácilmente a la certificación de discapacidad que se requiere para el pago. Adicionalmente, se observó que las víctimas con discapacidad que requieren la medida han aumentado de forma constante año a año.

Se hace un llamado a la UARIV, para que, en articulación con el Minsalud, diseñe estrategias tanto a nivel nacional como territorial que faciliten el acceso a este certificado y permitan agilizar los trámites para el acceso a la medida de manera oportuna.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento que se implementa en los casos en que las víctimas con discapacidad requieren un mecanismo de apoyo, la UARIV informó que continuó con el procedimiento denominado “Toma de Decisiones con Apoyo” con 353 víctimas que han accedido a esta estrategia, resaltando que el mismo, se realiza en cumplimiento a la orden doce del Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional. En ese sentido, indicó que ha proporcionado a las víctimas la información requerida para que puedan materializar la medida de indemnización, en atención a lo contemplado en el marco de la Ley 1996 de 2019.

No obstante, se observó que para 2021, sólo se había suscrito un acuerdo de apoyo ante notaría pública. Esto llama la atención, ya que la CSMLV tiene conocimiento de varios casos que no han podido acceder a la indemnización por no suministrar los mecanismos de apoyo requeridos, teniendo en cuenta los costos elevados de servicios notariales, y de los cuales la población víctima no tiene excepción, tal como lo informó la Supernotariado³⁰⁴ a la PGN. Esta entidad indicó que el único caso que el ejercicio de la función notarial no causa cobros es en el “otorgamiento de la escritura pública para la transferencia del dominio de bienes inmuebles en las que participe la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el marco de la restitución, de acuerdo a lo previsto en los artículos 91, literal k) y 97 de la Ley 1448 de 2011”.

Implementación de la Resolución 370 de 2020

³⁰⁴ Superintendencia Notariado y Registro radicado No. SNR2022EE039553 30/04/2022.

Los NNA deben recibir su indemnización mediante encargo fiduciario,³⁰⁵ sin embargo, cuando se requiere de manera imperiosa el pago, por una situación excepcional de vulnerabilidad, la Resolución 00370 de 2020 permite reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de manera directa. Para el presente informe se realizó un análisis de la implementación de esta Resolución, definiendo el total de NNA que han acudido a este proceso especial:

Tabla 116. Estado actual implementación Resolución 370 de 2019

Etapas de proceso	2021	2022	Total
En proceso de subsanación	173	108	281
No aplica para excepcionalidad	43	10	53
Documentación completa y en validaciones financieras	7	28	35
Pagados	12	0	12
Total	235	146	385

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

Si bien, son comprensibles las necesidades inmediatas de la población que realiza su solicitud en el marco de esta Resolución, la CSMLV advierte que el pago de la indemnización a los NNA tiene como fin reparar un daño, sin embargo, la UARIV refiere que este tiene por objeto *“lograr la reivindicación de los derechos fundamentales de los [NNA] entre ellos, a una vida digna y a la salud”*³⁰⁶, cuando estos deberían ser garantizados por el Estado. Adicionalmente, no son claros los parámetros para determinar cuándo se trata de necesidades que sean *manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias*, por lo que se hace necesario revisar los criterios de priorización.

Llama la atención que, de 3.469 NNA víctimas con discapacidad y/o enfermedad general y con encargo fiduciario constituido a 2021, desde la entrada en vigencia de la Resolución solo se han realizado 385 solicitudes (10%), lo que evidencia que, las socializaciones de la Resolución no tienen el alcance esperado. Por lo anterior, se insta a la UARIV, a focalizar a estas víctimas para verificar su estado actual y si de acuerdo con su situación procede la entrega de los recursos correspondientes a su indemnización, constituidos en una fiducia.

De las 385 solicitudes, se encuentran en proceso de subsanación el 75%, con documentación completa y en validaciones el 9%, en solicitudes que no aplicaron para la excepcionalidad el 13% y con pago el 3%, realizados en la vigencia 2021. Es importante verificar el procedimiento en la subsanación de los documentos, debido al alto número de procesos en esta etapa que no han logrado acceder efectivamente a los recursos.

- Variable de análisis: *“Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad”*.

³⁰⁵ Conforme a los artículos 185 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.15. a 2.2.7.3.17 del Decreto 1084 de 2015.

³⁰⁶ UARIV. Radicado No. 202272011084551, 02/05/2022, página 288

Teniendo en cuenta que persisten las quejas de las víctimas con relación al pago de los encargos fiduciarios, se continúa con este análisis para evidenciar los rezagos en la entrega de los recursos, luego de que las víctimas cumplen la mayoría de edad.

Tabla 117. Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad.

Año	No. de encargos fiduciarios constituidos	No. de encargos fiduciarios cobrados	% de encargos fiduciarios cobrados	No. víctimas mayores de edad que continúan con encargo fiduciario constituido
2012	7.053	3.657	52	1.610
2013	6.129	3.269	53	1.137
2014	15.211	5.898	39	2.446
2015	30.907	8.863	29	3.240
2016	24.419	7.601	31	2.596
2017	24.920	5.807	23	2.031
2018	27.201	5.638	21	2.077
2019	6.919	896	13	478
2020	4.527	337	7	393
2021	7.436	10	0,1	441
2022 (31/03/22)	170	0	0	2
Total	154.892	41.976	27.10%	16.451

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

Se observa que de 2012 a marzo de 2022 se constituyeron 154.892 encargos fiduciarios, de los cuales el 27% (41.976) fueron cobrados. El 11% (16.451) corresponde a víctimas mayores de edad que todavía tienen el encargo fiduciario constituido y, por tanto, no han recibido efectivamente el pago de su indemnización. El 62% restante de los encargos constituidos a NNA, corresponde a víctimas que continúan siendo menores de edad.

Si bien se entiende que, como efecto de la implementación de los criterios de priorización previstos en la Resolución 1049 de 2019, desde ese año disminuyó considerablemente el pago de indemnizaciones a NNA, se resalta que en 2021 aumentaron los encargos fiduciarios constituidos (7.436) en un 64%, respecto al año anterior. Se insta a la UARIV, a redoblar los esfuerzos institucionales para el pago efectivo de los recursos y generar una estrategia efectiva para la contactabilidad de las víctimas.

Las dificultades del procedimiento se evidencian en el tiempo transcurrido desde que los NNA cumplen los 18 años hasta que recibieron efectivamente el encargo fiduciario constituido. La UARIV reportó que se han pagado 41.976 encargos, de los cuales el 41% fueron en el primer año, el 34% entre 12 a 24 meses, el 12% entre 24 a 36 meses, el 5% entre 36 a 48 meses y el 8% más de cuatro años.

Tabla 118. Víctimas mayores de edad que continúan con encargo fiduciario constituido.

Estado	Número	%
Validaciones para pago	2.287	14
En banco	1.284	8
Proceso validación	10.314	62
Trámite de reprogramación*	2.566	15
Total	16.451	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

*Inclusión de nuevos NNA con igual derecho.

Con lo anterior, la CSMLV evidenció el alto número de encargos fiduciarios que aún se encuentran en validación, dentro de los cuales se encuentran los casos con novedades en la actualización del número de identificación de la víctima en la RNEC, situación que preocupa pues no se evidencia una estrategia contundente que permita superar esta dificultad evidenciada por la CSMLV desde el Sexto Informe.

- Indicador: *“Pago de indemnizaciones en cumplimiento de sentencias judiciales”*.

Teniendo en cuenta que la UARIV realiza el pago de las indemnizaciones administrativas en virtud del cumplimiento de las órdenes judiciales que dieron origen al Auto 206 de 2017³⁰⁷ de la Corte Constitucional, se discrimina el número de víctimas indemnizadas a través del siguiente indicador propuesto por la CSMLV. Su fórmula de cálculo es “(número de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas) *100”, lo que arroja como resultado, que para el 2021 del total de víctimas indemnizadas (104.194) el 2.9% fueron en cumplimiento de sentencias judiciales.

Asimismo, la CSMLV realizó un análisis en el marco de los pagos que se han realizado frente al número de víctimas con sentencias judiciales que tenían derecho a la indemnización administrativa y el presupuesto asignado.

³⁰⁷ Auto 206 de 2017. Página 60. Al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de indemnización, los jueces suspenderán las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas a partir del 01/01/2016 hasta el 31/12/2017, fecha límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

Tabla 119. Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales

Año giro	No. víctimas con sentencias judiciales que tienen derecho a la indemnización	No. víctimas indemnizadas por sentencia judicial	Presupuesto ejecutado en el pago de indemnizaciones ordenadas por sentencia judicial (mm)
2017	25.089	12.799	\$74.021
2018	18.157	15.846	\$75.360
2019	18.154	25.103	\$108.886
2020	4.210	5.963	\$25.473
2021	N.A.*	3.075	\$13.425
2022	N.A.*	375	\$1.904
31/03/2022			
Total	65.610	63.161	299.072

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

*No se asignaron turnos en cumplimiento a fallos de sentencias judiciales

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que, de las 65.610 víctimas que tenían a favor un fallo de tutela para el reconocimiento de su indemnización administrativa, a través de un turno asignado por el Grupo de Acciones Constitucionales, otorgado hasta el año 2020, se le ha pagado al 96%, quedando un rezago de 4% para 2022.

Si bien la CSMLV solicitó información en el cumplimiento de fallos de sentencias judiciales para conocer el tipo de mecanismos jurídicos relacionados como tutelas, contencioso administrativo, penal o justicia transicional, no fue posible conocerlos, pues la UARIV informó que no se tiene desagregada dicha información.

- Variable de análisis: “Pagos de indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz”³⁰⁸

Al realizar un balance de los pagos de indemnización judicial en cumplimiento de los reconocimientos de indemnización realizados en favor de las víctimas incluidas en sentencias de Justicia y Paz, con el fin de analizar cuántas víctimas han sido indemnizadas en el marco de dichas sentencias, se observó lo siguiente:

³⁰⁸ En el marco del desarrollo de Justicia Transicional en Colombia, los Tribunales de Justicia y Paz, han adelantado procesos judiciales con el objeto de permitir la desmovilización individual o colectiva de los miembros de los grupos armados ilegales responsables de los delitos, para propiciar su reincorporación a la vida civil y la reparación integral de las víctimas bajo los principios universales de verdad, justicia y reparación.

Tabla 120. Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias de Justicia y Paz

Año	No. víctimas con sentencias judiciales que tienen derecho a la indemnización	No. víctimas indemnizadas por sentencia judicial	No. giros pagados por sentencia judicial	Presupuesto ejecutado en el pago de indemnizaciones ordenadas por sentencia judicial (mm)
2012	1.677	954	802	\$ 24.145
2013	299	1.159	950	\$ 22.998
2014	374	1.208	1.115	\$ 19.817
2015	2.557	1.259	1.073	\$ 7.642
2016	12.789	593	499	\$ 13.568
2017	4.222	4.391	4.057	\$ 89.129
2018	16.691	3.222	3.066	\$ 64.828
2019	10.067	3.835	3.709	\$ 78.506
2020	1.825	3.661	3.477	\$ 87.250
2021	4.066	3.670	3.375	\$ 87.265
2022 31/03/2022	0	1.385	1.335	\$ 34.089
Total	54.567	25.337	23.458	\$529.243

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que, desde el 2012 se han pagado indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz a un total de 25.337 víctimas, por un valor de \$529 mm. De las 54.567 que tienen derecho, se encuentran pendientes el 57% (31.109).

- Indicadores. *CONPES 3726 de 2012.*

Con el cierre de este CONPES, es pertinente presentar un análisis consolidado que dé cuenta del avance de la medida en sus primeros diez años, para cada uno de los indicadores:

Tabla 121. Balance general indicadores CONPES 3726 de 2012.

Indicador	Meta a 2021	Avance a diciembre 2021	% avance
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.	1.470.000	1.289.778	88%
Porcentaje de NNA víctimas indemnizadas con encargo fiduciario constituido.	100%	100%	100%
NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA.	20.797	20.797	100%

Indicador	Meta a 2021	Avance a diciembre 2021	% avance
Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado, indemnizados.	364.022	366.207	101%
Número de personas víctimas por hechos directos, indemnizadas.	34.784	33.429	96%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Se destaca el avance en la mayoría de los indicadores propuestos, pues el alto cumplimiento evidencia el esfuerzo del Gobierno nacional para indemnizar y acompañar la inversión de los recursos a las víctimas que tienen derecho a esta medida y que se proyectaron con un universo que no fue estático, y por el contrario fue aumentando considerablemente en la vigencia de este CONPES. No obstante, se reitera que estas metas, no se compadecen con el universo actual de víctimas por indemnizar.

Adicionalmente, persisten las inconsistencias en las cifras presentadas por la UARIV:

- Para el indicador “*Indemnizaciones otorgadas a personas víctimas del conflicto armado interno*”, se reportó que para 2021, se entregaron 1.289.778 indemnizaciones a 1.215.480 personas³⁰⁹, por un valor de \$7.7 billones. De las cuales 1.092.374 fueron por vía administrativa y 123.106 por vía judicial en cumplimiento de sentencias de Justicia y Paz, no obstante, si se compara esta última cifra con la reportada por la UARIV de 25.337³¹⁰, quedan pendientes por identificar 97.769, diferencia que no es clara para la CSMLV.
- En el informe de cierre del CONPES 3726 de 2012, con corte a junio de 2021, se indica que “*en acumulado histórico han sido otorgadas 1.254.779 indemnizaciones a 1.183.192 personas*”. Allí mismo, se indica que este indicador se homologa en el CONPES 4031 de 2021 con el siguiente: “*Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada*”, sin embargo, la línea base de 2021 (1.107.953) no corresponde con el histórico.
- Para el indicador “*Número de NNA indemnizados con encargo fiduciario constituido*”, a juicio de la CSMLV, determinar este indicador en porcentaje y no en número, además de la disminución que hubo desde la implementación de la Resolución 1049 de 2019, no permite evidenciar el avance real en la entrega de la medida a NNA víctimas. Llama la atención que, en el CONPES 4031 de 2021 no se formuló un indicador específico para los NNA.
- Para el indicador de “*NNA víctimas indemnizadas a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales con enfoque de NNA*” se evidenció que para los años 2017, 2018 y 2020 se lograron las metas propuestas, mientras que para 2015, 2016, 2019 y 2021 no se cumplieron.

³⁰⁹ UARIV. Radicado No 202272011084551 del 02/05/2022, pág. 278

³¹⁰ UARIV Radicado No. 202272011084551, 01/06/2022, pág. 277

- Indicadores CONPES 4031 de 2021

Para este CONPES se diseñaron en materia de indemnización seis indicadores de producto que dan cuenta del avance de la medida de indemnización así:

Tabla 122. Indicadores sobre Indemnización en el CONPES 4031 de 2021

Indicador	Línea Base	Meta 2021	Avance 2021	% avance
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado.	577.724	634.379	672.348	106
Número de víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.	530.229	536.327	543.132	101
Número de víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.	1.107.953	1.170.706	1.215.480	104
Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional.	2.865	3.465	3.688	106
Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa.	34.472	17.084	43.302	253
Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.	N/A	35%	25%	71

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

Se destaca que los primeros tres indicadores relacionados con el pago de la indemnización superaron la meta establecida. Sin embargo, se reitera que estas metas resultan muy bajas frente al universo de víctimas pendientes por recibir esta medida, que asciende a 9.970.830 eventos sujetos de indemnización.

Se valora positivamente la inclusión de un nuevo indicador sobre el “Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional”, el cual busca identificar los intereses de los participantes y presentarles información de alternativas de educación, autoempleo y emprendimiento para facilitar su transición y toma de decisión frente a su proyecto de vida.

Este indicador, que puede contribuir a un enfoque transformador de la reparación, está a cargo del Mintrabajo y en 2021 avanzó en convenio con la OIT con una inversión de \$ 4.544 millones para víctimas focalizadas por la UARIV en 16 departamentos y 26 municipios.³¹¹ Como resultado se certificaron 823 jóvenes que se suman a la línea base, alcanzando 3.688

³¹¹ De los 823 jóvenes certificados, el mayor número de participantes estaban en Yopal (70), Cúcuta (70), Florencia (70), y Cali (63).

beneficiarios. Llama la atención que la inversión realizada³¹² corresponde a \$ 5 millones por joven, lo que dificulta aumentar la cobertura.

Teniendo en cuenta las recomendaciones presentadas por la CSMLV frente a la insuficiencia de recursos para el pago de esta medida, se reconoce el esfuerzo por incluir el indicador *“Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto”*. Sin embargo, a juicio de la CSMLV, los cuatro hitos de medición resultan insuficientes para superar las barreras en materia presupuestal, dado que solo dentro de cuatro años se conocerá el producto que determinará la línea de acción. Se insta al Gobierno, para que éste contribuya de manera contundente a mejorar la eficiencia del gasto público.

Se reconoce que en 2021 se cumplió el primer hito: realizar una mesa de trabajo al interior de la UARIV para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público.³¹³ Como la meta prevista era del 35%, la UARIV debía avanzar en el segundo hito. Quedan pendientes para las siguientes vigencias: (i) realización de mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias, (ii) desarrollo de la versión preliminar del documento y su socialización, y (iii) revisión y aprobación del documento.

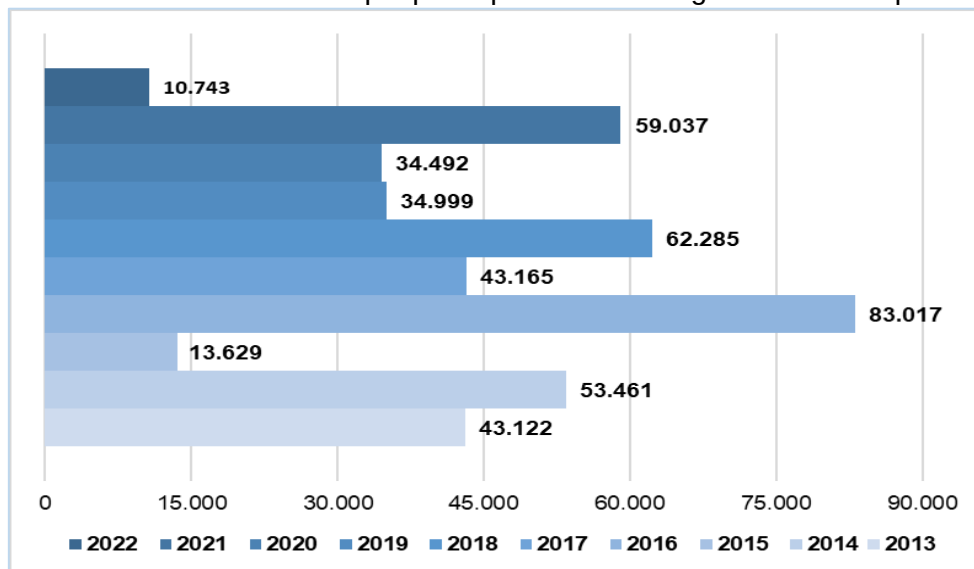
- Variable de análisis: *“Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada”*.

Este programa tiene por objetivo orientar a la población víctima en la inversión adecuada de los recursos en el momento que recibe su indemnización administrativa, durante el desarrollo del programa han participado en las diferentes jornadas 437.950 víctimas. Las estrategias que contaron con mayor participación fueron: (i) talleres de educación financiera durante el 2013 al 2016 con 165.140 (38%); (ii) ferias integrales de Servicios 59.276 (14%); y (iii) espacios de inclusión social y económica 48.245 (11%).

³¹² Con estos recursos se realizó el proceso de orientación virtual para el fortalecimiento de las habilidades blandas, cognitivas y no cognitivas, competencias transversales y habilidades comunicativas: (i) diplomado en generación de ingresos; (ii) auxilio de conectividad; (iii) bono canasta redimible; (iv) kit escolar y de bioseguridad, entre otros. En paralelo, se implementó la estrategia de acompañamiento psicosocial.

³¹³ De acuerdo con la respuesta emitida por la entidad, durante el 2021 realizaron cuatro mesas de trabajo al interior de los equipos de la UARIV, para analizar el proceso de indemnización y poder generar propuestas que permitan dar mejoras en la eficiencia del gasto en todo el proceso de indemnización.

Gráfica 6. Número de víctimas que participaron en el Programa de acompañamiento



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

En 2021 la UARIV informó que implementó las siguientes estrategias: (i) Acompañamiento a NNA con Excepcionalidad, (ii) Espacios de Inclusión Social y Económica, (iii) Jornadas de orientación y acercamiento a la oferta, (iv) Asesoría a la inversión adecuada de los recursos, y (v) Programa de Acompañamiento Étnico. Se requiere realizar un mayor esfuerzo por parte de la UARIV para acompañar a los NNA que reciben el pago de su indemnización, pues solo se vincularon tres de las 12 víctimas que recibieron la indemnización en el marco de la Resolución 370 del 2020.

Se resalta que, para la vigencia 2021, el número de víctimas indemnizadas que accedieron al Programa de Acompañamiento (59.037) aumentó en relación a la vigencia 2020 (34.492) en un 42%. No obstante, esta cifra comparada con las 104.194 víctimas indemnizadas sigue siendo baja (56%), lo que evidencia que, a pesar de los esfuerzos de la UARIV, es necesario reforzar las acciones para aumentar la cobertura del Programa.

- Variable de análisis: “Implementación de la Resolución 1049 de 2019”

La implementación de la medida está reglamentada con la Resolución 1049 de 2019, la cual surge en cumplimiento de la orden séptima del Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos. Este procedimiento establece la Ruta Prioritaria (enfermedad, discapacidad y edad para mayores de 68 años) y la Ruta General (Método Técnico de Priorización).

El procedimiento para acceder a estas rutas inicia con: (i) la solicitud, (ii) el agendamiento para los hechos que solo se atienden presencialmente (homicidio, desaparición y lesiones personales), (iii) la atención, (iv) análisis del caso, (v) respuesta de fondo, y finalmente, (vi) la entrega de la medida.

En este informe se analizó el total de solicitudes realizadas por las víctimas, las cuales ascienden a 4.744.507. De éstas se atendieron 161.755 (3%), presencialmente como resultado de un agendamiento y el restante fueron atendidas por la estrategia de Toma de Solicitud Simplificada (97%).

Tabla 123. Número de solicitudes y víctimas atendidas

Año	No. total de solicitudes	No. de víctimas atendidas		
		Atendidas presencialmente	%	Atendidas por la estrategia toma de solicitud simplificada
2019	1.533.644	152.982	10	1.380.662
2020	1.567.293	1.280	0.08	1.566.013
2021	1.527.490	5.616	0.36	1.521.874
2022 (31/03/2022)	116.080	1.877	1.6	114.203
Total	4.744.507	161.755	3.4	4.582.752

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

De acuerdo con la información anterior se pudo observar que, el año en que más se atendió a la población víctima de manera presencial fue 2019, y para 2020 y 2021, bajó considerablemente, lo que está relacionado con la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Se evidenció un avance importante en la implementación de la estrategia de Toma de Solicitud Simplificada para los hechos de desplazamiento, secuestro, reclutamiento ilícito, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, pues el número de solicitudes se mantuvo relativamente. No obstante, preocupa que esta estrategia, no contemple aún los hechos de homicidio, desaparición y lesiones, pues se deben tener en cuenta las limitaciones en la atención presencial y las facilidades que brinda esta estrategia para que se amplíe su cobertura, dado que existen 312.763 eventos pendientes por indemnizar de estos hechos.

Frente a las solicitudes que terminaron en acto de reconocimiento y las indemnizaciones que se pagaron, así como los actos de no reconocimiento, se observó lo siguiente:

Tabla 124. Actos administrativos e indemnizaciones.

Año	No. de víctimas con acto administrativo de reconocimiento	No. víctimas indemnizadas		Total, indemnizadas	Sentencias judiciales	No. de víctimas con acto administrativo de no reconocimiento
		Ruta Prioritaria	Ruta General			
2019	1.333.300	55.773	23.895	79.668	25.103	1.453
2020	1.239.051	90.525	14.658	105.183	5.963	238
2021	1.614.881	73.840	30.354	104.194	3.075	312
2022 (31/03/22)	361.106	18.759	N/A*	19.176	375	14
Total	4.548.338	238.897	69.324	308.221	34.516	2.017

*Para marzo de 2022 no se había aplicado el Método Técnico de Priorización
Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

La mayoría de las indemnizaciones se han pagado por la ruta prioritaria (83%), seguidas por la por la ruta general (15%), y en cumplimiento a fallos de sentencias judiciales (2%). Llama la atención que estas últimas se contabilizan dentro de las rutas prioritarias y general. Si bien la UARIV informó que esto obedece los procedimientos establecidos se insiste en que se debe registrar dicha información de forma diferenciada teniendo en cuenta que el pago se realiza en cumplimiento de la orden de un juez y no de los procedimientos de la entidad. Además, la cifra aclarada³¹⁴ frente al número de sentencias judiciales (34.246) es diferente a la entregada en la respuesta inicial (63.161) de la UARIV, sin la justificación correspondiente.

Asimismo, se observó que hay un 0.04%, de actos administrativos de no reconocimiento, en donde la mayoría corresponde a la causal contemplada en el literal b del artículo 13, de la Resolución 1049 de 2019 cuando la inclusión en el RUV por el desplazamiento forzado no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. Llama la atención, que, a pesar de las reiteradas recomendaciones de la CSMLV, respecto a una presunta doble valoración, continúan las quejas por parte de las víctimas por la no inclusión de hechos victimizantes al momento de concluir el proceso de indemnización.

a) Ruta Prioritaria

Se observó que, desde que entró en vigencia la Resolución 1049 de 2019 hasta el primer trimestre de 2022, de las 322.816 solicitudes atendidas, se indemnizaron 236.199 víctimas (73%). De los \$2.8 billones asignados, se ha invertido el 81% del presupuesto.

³¹⁴ Respuesta de la UARIV, bajo radicado No 202272013721291, de fecha 01 de junio de 2022, página 11.

Tabla 125. Solicitudes y personas indemnizadas por ruta prioritaria

	2019		2020		2021		2022	
Criterio de priorización	No. de solicitudes	Personas indemnizadas	No. de solicitudes	Personas indemnizadas	No. de solicitudes	Personas indemnizadas	No. de solicitudes	Personas indemnizadas
Discapacidad	23.297	3.336	9.886	17.413	4.924	3.703	387	1.572
Edad	106.868	47.327	94.728	66.627	58.901	68.305	4.559	15858
Edad-Discapacidad	2.337	353	674	350	289	220	381	82
Enfermedad	6.043	1.782	2.912	3.848	1.714	1.212	126	682
Enfermedad - Discapacidad	2.903	454	664	2.085	257	318	15	65
Enfermedad - Edad	710	271	135	161	78	72	5	28
Enfermedad - Edad - Discapacidad	290	18	56	41	25	10	2	6
Total	142.448	53.541	109.055	90.525	66.188	73.840	5.475	18.293

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Además, se observa que la población víctima mayor de 68 años representa el 85% (199.729) del total de indemnizados por esta ruta (236.199), y corresponde al 57% frente a la población adulta mayor que se encuentra incluida en el RUV (407.892), de acuerdo con datos reportados por la UARIV³¹⁵. Llama la atención que no se han realizado las gestiones necesarias para que las víctimas que tienen 68 años o más inicien su solicitud o puedan acceder a la indemnización

Asimismo, como se observó en el análisis de indemnizaciones otorgadas a víctimas con discapacidad, de las 42.333 solicitudes recibidas, 28.946 han accedido a la medida lo que corresponde al 68%, quedando un rezago del 32% lo que evidencia barreras de acceso para contar con los certificados exigidos que garantizan el acceso a la medida.

Teniendo en cuenta que, para la ruta prioritaria la Resolución contempla el reconocimiento de segundas indemnizaciones, se observó que, de las 236.199 víctimas indemnizadas por la ruta prioritaria, 27.504 han recibido más de una indemnización. Es importante precisar que las segundas indemnizaciones solo se les otorgan a las víctimas de ruta prioritaria, puesto que, para las víctimas de ruta general, según el parágrafo del artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019, deben esperar a que todas las víctimas sujetas de este derecho reciban por lo menos una indemnización para recibir una segunda.

³¹⁵ UARIV. Radicado No. 202272013721291,01/06/2022.

b) Ruta General

En el marco de esta ruta, se han indemnizado 50.021 víctimas, lo que corresponde al 15%, del total de indemnizaciones pagadas desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, lo que afecta principalmente a la población que se enmarca en esta ruta y que no cumple con ninguno de los criterios de priorización.

A continuación, se realiza un análisis de la aplicación del Método Técnico de Priorización:

Tabla 126. Resultados del Método Técnico de Priorización vigencias 2020 y 2021

Hechos victimizantes	No. de víctimas a quienes se les aplicó el MTP 2020	No de víctimas indemnizadas 2020	No. de víctimas a quienes se les aplicó el MTP 2021	No de víctimas indemnizadas 2021
Desplazamiento forzado	320.831	8.061	2.252.010	26.022
Hechos indirectos	840	840	224.920	2.990
Hechos directos	13	139	7.483	504
Total	321.810	9.040	2.484.413	29.516

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Se evidencia que, en 2021 aumentó siete veces el número de víctimas a las cuales se les aplicó el Método Técnico de Priorización y consecuentemente, también aumentó el número de víctimas indemnizadas de 9.040 a 29.516 (226%). Tanto en el año 2020 como en 2021, las víctimas de desplazamiento fueron las que recibieron la mayor parte de las indemnizaciones con una asignación presupuestal del 80%, para hechos indirectos el 15% y el para hechos directos diferentes a desplazamiento el 5%. A continuación, se observa el puntaje asignado a la población víctima de desplazamiento a quienes se les aplicó el Método.

Tabla 127. Número de víctimas a quienes se les aplicó el MTP e indemnizadas – Ruta general

Puntaje	MTP 2020	No. de víctimas indemnizadas	MTP 2021	No. de víctimas indemnizadas
Mayor o igual a 49	2.153	2.031	223.903	23.515
Entre 46.00 y 48.99	4.355	4.216	30.471	2.820
Entre 40.00 y 45.99	36.643	1.830	169.640	249
Entre 30.00 y 39.99	148.465	227	721.738	744
Entre 20.00 y 29.99	119.244	704	914.480	2.175
Entre 10.00 y 19.99	10.785	31	381.853	0
Menos de 10.00	165	1	42.328	0
Total	321.810	9.040	2.484.413	29.516

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

De acuerdo con lo informado por la UARIV³¹⁶ se informa que los puntajes mínimos para acceder a la medida se determinan por cada uno de los listados, y estos variaron de una vigencia a otra, de la siguiente manera:

Tabla 128. Puntajes mínimos requeridos por los tres listados del Método Técnico de Priorización

Hechos victimizantes	Método Técnico de Priorización 2020/ Puntaje mínimo	Método Técnico de Priorización 2021/ Puntaje mínimo
Desplazamiento forzado	45.25	48.8
Hechos indirectos	17.59	27.12
Hechos directos	6.67	44.61

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

La anterior información evidencia que para la vigencia 2020, la mayoría de las víctimas tuvieron un puntaje menor a 40, lo que les imposibilitó acceder al pago de la medida. Asimismo, se observa que para 2021 de los 2 millones de víctimas a las que se les aplicó el Método, solamente se indemnizaron a 29.503 (11%) a pesar de que 254.374 obtuvieron un puntaje mayor a 46 puntos. Esta situación afecta a la población que obtuvo el puntaje mínimo requerido, debido a que los recursos para esa vigencia no fueron suficientes para garantizar la medida y deben reiniciar el proceso.

De acuerdo con lo informado por la UARIV, se observó que para el año 2020, de las 321.810 víctimas a quienes se les aplicó el Método, el 99.6% son víctimas de desplazamiento forzado, el 0.26% de homicidio, el 0.03% de desaparición forzada, el 0.03% de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, el 0.01% de secuestro, y el 0.001% de reclutamiento ilícito. Asimismo, se observó que, los hechos de secuestro, desaparición forzada, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, homicidio y reclutamiento se indemnizaron en un 98%, y el hecho con menos indemnizaciones fue el desplazamiento.

Es importante mencionar que la CSMLV realizó un análisis de las 150 primeras víctimas a quienes se les reconoció la indemnización en la aplicación de este Método, observando que la mayoría de los reconocimientos se les realiza a hogares unipersonales que tienen un puntaje alto en las variables demográficas. A juicio de la CSMLV, si bien este Método se diseñó para priorizar a las personas con mayores necesidades de acuerdo con sus condiciones demográficas, de estabilización socioeconómica, características del hecho y avance en la ruta, este fin no se estaría cumpliendo para los hogares víctimas de desplazamiento con varias personas en su núcleo familiar, pues se observa que el promedio

³¹⁶ UARIV Radicado No 02272014145791, 07/06/2022, pág. 7

que se está aplicando a los hogares víctimas en donde existen varios integrantes es menor al puntaje que se les daría si se aplicara de manera individual.

c) Acciones desarrolladas en el marco de la emergencia por COVID – 19

Tal como se indicó en el Octavo Informe, se reconocen los esfuerzos adelantados por la UARIV para el pago de las indemnizaciones en el marco de la emergencia ocasionada por el COVID-19. Entre las acciones reportadas se reconocen las siguientes: (i) notificaciones de las cartas de pago en territorio; (ii) ampliación de procesos bancarios hasta por 30 días más; (iii) refuerzo del agendamiento para la radicación de las solicitudes a través de los canales virtuales y la implementación del procedimiento de Toma Solicitud Simplificada; (iv) desarrollo de las mesas de socialización sobre los procesos de notificación de las cartas de pago y la bancarización, (v) fortalecimiento de la atención en las oficinas territoriales

Si bien, se valoran las acciones desarrolladas por la UARIV que lograron mitigar las consecuencias de las medidas tomadas en el marco de la pandemia, se recomienda mejorar la articulación con las personerías municipales.

Análisis cualitativo

Avances

Se reconoce que la UARIV acogió las doce recomendaciones presentadas por la CSMLV en el Octavo Informe, y reportó avances en su implementación. Particularmente, se destaca que para 2021 aumentó la constitución de encargos fiduciarios para garantizar la indemnización a NNA, y aumentó el cobro de estos recursos por parte de los jóvenes que cumplieron su mayoría de edad.

Se valora el esfuerzo presupuestal para la implementación de la medida que en 2020 y 2021 aumentó un 31% respecto al 2019, no obstante, este sigue siendo insuficiente. Esto, representa el cumplimiento de los indicadores del CONPES 3726 de 2012, aun cuando para este no se incluyó desde el inicio un costeo para el hecho de desplazamiento forzado. En todo caso, se reitera que sólo se ha indemnizado al 12% de la población.

A través de la implementación de la Resolución 1049 de 2019, se ha logrado un avance significativo en el pago de la indemnización a las personas en una situación excepcional de vulnerabilidad, pues la ruta prioritaria ha permitido focalizar y pagar en un menor tiempo a víctimas que acreditan enfermedad, discapacidad y edad mayor a los 68 años. Por los últimos dos criterios se ha indemnizado al 57% de la población actual sujeta a la medida.

Con relación al CONPES 4031 de 2021, se valora la inclusión de nuevos indicadores: (i) “Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional”; y (ii) “Porcentaje de avance en

el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto”, este último responde a una recomendación reiterada de la CSMLV en sus informes anteriores.

Se reconoce la gestión de la UARIV en la implementación del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada, que para 2021 vinculó a 59.037 personas, lo que corresponde a un aumento del 42% frente a 2020 (34.492).

Si bien, la estrategia de Toma de Solicitud Simplificada inició su implementación, previo a la emergencia sanitaria, su ejecución permitió un avance en el pago de las indemnizaciones de 2020 y 2021. La virtualidad del procedimiento aminoró las barreras de acceso en el agendamiento, al no depender de la capacidad de atención de los puntos territoriales.

Dificultades

Se evidenció que, el presupuesto asignado los primeros diez años de la Ley 1448 de 2011 fue insuficiente, y el proyectado en el CONPES 4031 de 2021 para indemnizar aproximadamente a 1.170.706 eventos, sigue siendo bajo frente al número de víctimas que esperan los recursos de su indemnización. De seguir con la tendencia en los pagos, se tardarían 80 años para garantizar el derecho a todas las víctimas, con el agravante de que el RUV sigue incluyendo nuevas víctimas.

Con el costeo actualizado de la UARIV, las indemnizaciones pendientes de pagar se identifican en número de eventos, mas no en número de víctimas³¹⁷ situación que dificulta el seguimiento en el avance de la medida, al no tener un universo de víctimas definido. Si bien se entiende que el universo es dinámico, no es claro para la CSMLV, por qué la UARIV no entrega la información en número de víctimas, cuando los indicadores y la proyección del CONPES 4031 de 2021 se da en personas y no en eventos.

Frente a la meta del PND 2018-2022 “víctimas reparadas”, en la cual se incluye el pago de la indemnización administrativa más otra medida de reparación, se ha alcanzado el 47%, generando un rezago significativo, preocupa la CSMLV que al cierre del cuatrienio no se cumpla. Lo anterior, se refleja igualmente en el incumplimiento del indicador del CONPES 3726 de 2012 “número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno” que cerró en 2021 con una ejecución del 88%.

De acuerdo con la información del pago de indemnización, se observó que, los departamentos con mayores dificultades para acceder a la medida son: (i) La Guajira (1.2%), (ii) Amazonas (0.07%), y (iii) San Andrés (0.05%), esto evidencia la necesidad de reforzar la socialización

³¹⁷ En visita técnica realizada el 20 de mayo de 2022, la UARIV aclaró que si bien en la respuesta bajo radicado No 202272011084551 del 2 de mayo de 2022, en su cuadro de costeo de la página 3, registra el número de víctimas sujetas por indemnizar de 8.813.711, este número corresponde a eventos y no a personas.

del procedimiento para que las víctimas soliciten la medida, así como incrementar las jornadas especiales de documentación en estas regiones.

En 2021 el número de víctimas con discapacidad que accedieron a la medida disminuyó a 3.6% frente a 2019 y 2020 (7% respectivamente). Para la CMSLV, de acuerdo con los casos identificados por la PGN en la atención de peticiones, persisten barreras para acceder a la certificación de discapacidad que se requiere para el pago de la medida. Adicionalmente, de las 353 víctimas atendidas bajo la estrategia de Toma de Decisiones con Apoyo, para 2021, sólo se suscribió un acuerdo de apoyo ante notaría pública. La CSMLV alerta sobre los costos elevados de servicios notariales, por lo que las víctimas deberían estar exentas de estos cobros.

Respecto a la implementación de la Resolución 0370 de 2020, no son claros los parámetros para determinar cuándo se trata de necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias, por lo que se hace necesario revisar los criterios para definir a quién se le entregan los recursos. Esto se refleja en que de los 3.699 NNA víctimas con discapacidad y/o enfermedad general, solo han solicitado el pago de su indemnización el 10% (385), de los cuales el 75% se encuentran en subsanación, el 9% en validación, y el 13% no aplicaron para la excepcionalidad.

Para la ruta prioritaria reglamentada en la Resolución 1049 de 2019, se observó que la mayor parte de víctimas indemnizadas corresponden a mayores de 68 años. No obstante, se advierte que la UARIV no ha realizado las gestiones necesarias para que todos los que cumplen esta condición, inicien su proceso de solicitud y puedan acceder a la misma.

Preocupa que a las víctimas que se les aplica el Método, se les genera una expectativa de pago que no se materializa a pesar de haber alcanzado el puntaje exigido, debido a que el presupuesto no alcanza para atender la demanda en cada vigencia. La mayoría de las víctimas deben someterse en varias vigencias a la aplicación del Método, lo que ha generado su inconformidad ante el reconocimiento de su condición de vulnerabilidad y avance en la ruta, sin que esto se materialice el pago efectivo de sus recursos.

Conclusiones

- De las 510.296 “Víctimas reparadas administrativamente” proyectadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se ha avanzado en un 47%. Preocupa que dicho rezago no logre superarse en este cuatrienio.
- Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha indemnizado al 12% (1.157.119) de los 9.970.830 eventos objeto de indemnización. Es decir, quedan pendientes 8.813.711 eventos por indemnizar que requieren un presupuesto estimado por el Gobierno de \$53.1 billones. El avance en la implementación podría disminuir anualmente, dado que siguen incluyéndose nuevas víctimas.

- Desde el 2011 a marzo de 2022, se han indemnizado un total de 1.092.374 víctimas con un presupuesto ejecutado de \$7.7 billones, evidenciando que, el mayor número de personas indemnizadas corresponde al hecho de desplazamiento forzado con 62%, seguido de homicidio con 29%, y desaparición forzada con 4%.
- Al comparar el número de víctimas indemnizadas por departamento frente al total de sujetos de atención y/o reparación, se observó que el mayor número de víctimas se indemnizaron en: Guaviare (21%), Antioquia (20%), Putumayo (19%) Santander (18%), Risaralda, (18%) Caldas (16%), Magdalena y Meta (15% respectivamente). Los departamentos con menor número de víctimas indemnizadas fueron: La Guajira (1.2%), Amazonas (0.07%) y San Andrés (0.05%).
- Actualmente, la Unidad para las Víctimas tiene el costeo de las indemnizaciones pendientes de pagar en número de eventos, pero no en número de víctimas, situación que dificulta el seguimiento al avance de la medida al no tener un universo cierto para comparar. Esto tampoco es consecuente con los indicadores y metas del CONPES 4031 de 2021 que se establece en número de personas y no en eventos.
- Los recursos proyectados por el CONPES 4031 de 2021 para el pago de la medida siguen siendo insuficientes. Teniendo en cuenta el histórico de pagos, tardaría 80 años indemnizar a todas las víctimas, con el agravante de que el Registro Único de Víctimas sigue abierto.
- Se reconoce que el pago de indemnizaciones a personas con discapacidad es tres veces mayor en relación con el promedio general, pues el 32% de estas víctimas ya fueron indemnizadas. En 2019 y 2020 hubo un incremento significativo de 7% respectivamente, en atención al criterio de priorización contemplado en la Resolución 1049 de 2019. No obstante, preocupa que en 2021 disminuyó a 4%, lo que a juicio de la CMSLV tiene relación directa con las barreras de acceso identificadas por la PGN en la atención de peticiones, pues las víctimas no pueden acceder fácilmente a la certificación de discapacidad requerida.
- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 0370 de 2019 para el pago de indemnización a niños niñas y adolescentes en condiciones excepcionales de vulnerabilidad, solo se han realizado 381 solicitudes, de las cuales la mayoría (75%) están en proceso de subsanación y solo el 3% han recibido el pago, lo que evidencia dificultades en la aplicación de la Resolución.
- Del total de 154.892 encargos fiduciarios constituidos para niños, niñas y adolescentes, 41.976 (27%) han sido cobrados. No obstante, continúan sin pagarse 16.451 a víctimas que ya cumplieron su mayoría de edad, por lo que se requieren

acciones efectivas, para que estos jóvenes accedan a sus recursos. En relación con Octavo Informe, se observa un aumento del 17% en el pago de los encargos.

- En el marco de las indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz, se evidenció que, en el periodo de 2012 a primer trimestre de 2022 se pagaron un total de 23.458 indemnizaciones a víctimas, por un valor de \$529 miles de millones. De las 54.567 que tienen derecho, se encuentran pendientes el 57% (31.109).
- De los cinco indicadores de producto establecidos en el CONPES 3726 del 2012, se cumplieron al 100% las metas relacionadas con: (i) porcentaje de niños, niñas y adolescentes indemnizados con encargo fiduciario constituido, (ii) niños, niñas y adolescentes indemnizados a través del encargo fiduciario que participan en las jornadas diferenciales, y (iii) número de hogares víctimas de desplazamiento forzado indemnizados. Sin embargo, no se logró el cumplimiento total de los indicadores: (i) número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno (88%), y (ii) número de personas víctimas por hechos directos, indemnizadas (96%).
- El CONPES 4031 de 2021, estableció seis indicadores, cinco homologan indicadores del CONPES 3726 de 2012 relacionados con el pago de indemnizaciones por hechos victimizantes y jornadas de orientación a jóvenes, y se crea uno nuevo con relación al porcentaje de avance en el diseño del mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.
- Desde 2016 a 2020 disminuyeron los participantes del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los recursos: 2016 (83.017), 2018 (62.285), 2019 y 2020 (34.492 respectivamente). Si bien en 2021 se atendieron 59.037 víctimas, la cobertura sigue siendo baja, por lo cual es importante reevaluar las estrategias y metodología para promover la participación en estos espacios.
- Desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019, el 85% (236.199) de las indemnizaciones pagadas corresponden a la ruta prioritaria. El criterio de priorización más recurrente es el de edad mayor a 68 años. No obstante, llama la atención que la Unidad para las Víctimas no ha realizado las gestiones necesarias para que todos los que cumplen esta condición, inicien su proceso de solicitud.
- En la implementación de la ruta general se han indemnizado 50.021 víctimas, lo que corresponde al 15% del total de indemnizaciones pagadas, evidenciándose que el rezago afecta principalmente a la población que se enmarca en esta ruta. Además, preocupa que a las víctimas que se les aplica el Método Técnico de Priorización, se les genera una expectativa de pago que no se materializa a pesar de haber alcanzado el puntaje exigido, debido a que el presupuesto no alcanza para atender la demanda en cada vigencia.

- Con relación al Método Técnico de Priorización, se observó que los hogares víctimas de desplazamiento conformados por más de una persona están en desventaja con relación a los hogares unipersonales, ya que, al promediar el puntaje de todos los integrantes del núcleo familiar, se disminuye el puntaje general.
- La estrategia de Toma de Solicitud Simplificada, permitió avanzar en el pago de las indemnizaciones durante la pandemia COVID 19, debido a que la virtualidad del procedimiento contribuyó a aminorar las barreras de acceso en el agendamiento presencial.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información sobre esta medida, específicamente frente al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Además de la falta de información correspondiente al número de indemnizaciones en cumplimiento a fallos de sentencias judiciales, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para las Víctimas, adelantar las acciones necesarias para que el indicador *“Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto”* propuesto en el CONPES 4031 de 2021, contribuya de manera eficaz con el objetivo propuesto, de tal forma que la indemnización se pueda pagar al universo de víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable, sin que se afecte el alcance del derecho como compensación del daño sufrido.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer el universo de víctimas sujetas del derecho de indemnización, para actualizar el costeo, determinando a cuántas personas corresponde el total de 8.813.711 eventos pendientes por indemnizar.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar estrategias para socializar el procedimiento de acceso a la indemnización en cada departamento, así como adelantar jornadas especiales de documentación, haciendo énfasis en las regiones en donde se identificó el bajo impacto de acceso a esta medida (La Guajira, Amazonas, y San Andrés Islas).
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, diseñar estrategias tanto a nivel nacional como territorial que faciliten el acceso de las víctimas con discapacidad al certificado exigido y así garantizar el acceso a la medida de manera oportuna, priorizando las acciones en los municipios de categoría 5 y 6, que no cuentan con recursos para gestionar este tipo de certificados.

- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, socializar con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, el procedimiento para acceder a los certificados de discapacidad.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Superintendencia de Notariado y Registro, generar acciones que permitan el acceso gratuito a las víctimas con discapacidad que requieren de un mecanismo de apoyo validado por notaría para acceder al pago de su indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, redoblar los esfuerzos institucionales para el pago de los encargos fiduciarios constituidos a víctimas que ya cumplieron la mayoría de edad y no han cobrado sus recursos.
- A la Unidad para las Víctimas, definir claramente los criterios establecidos en la Resolución 0370 de 2020, de tal forma que permita determinar cuándo se trata de necesidades que sean manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias.
- A la Unidad para las Víctimas, focalizar a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad o enfermedad que tienen constituido un encargo fiduciario, para verificar su estado actual y si procede la entrega de los recursos, conforme a la Resolución 0370 de 2020.
- A la Unidad para las Víctimas, desarrollar: (i) material pedagógico para apropiar el procedimiento establecido en la Resolución 0370 de 2020, y socializarlo directamente con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, (ii) adelantar jornadas de capacitación a los personeros y enlaces de víctimas municipales sobre el procedimiento mencionado.
- A la Unidad para las Víctimas, diseñar un procedimiento para la articulación con las personerías municipales para notificar los actos administrativos de reconocimiento y pago de la indemnización como una estrategia para mejorar los problemas de contactabilidad de las víctimas que residen en zonas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, presentar un balance del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los recursos a niños, niñas y adolescentes con excepcionalidad en el marco de la Resolución 0370 de 2020 con el objetivo de aminorar las barreras de acceso a este programa.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar las gestiones necesarias para que todas las víctimas que tienen más de 68 años inicien su proceso de solicitud de indemnización.



- A la Unidad para las Víctimas, revisar la forma en que se está realizando la aplicación del Método Técnico de Priorización en los núcleos familiares que sufrieron desplazamiento, independientemente del número de personas que los conforman.

REPARACIÓN COLECTIVA

El Decreto 1084 de 2015, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, establece que la Reparación Colectiva “estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.” Igualmente, señala que ésta “tendrá un enfoque transformador y diferencial en tanto propenda por eliminar los esquemas de discriminación y marginación de los sujetos colectivos, que pudieron contribuir a la ocurrencia de los hechos victimizantes.”³¹⁸

No obstante, la CSMLV ha advertido una tendencia regresiva en el alcance de la Reparación Colectiva y en dicho enfoque desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018, la cual se refleja particularmente en la inclusión en el RUV de los SRC, en la elaboración del diagnóstico del daño y en la formulación e implementación de los PIRC.

Revisados los ocho informes anteriores de la CSMLV, se evidenció que transcurridos diez años de la Ley 1448 de 2011 y de la creación del Programa de Reparación Colectiva, persisten debilidades en la coordinación de las entidades del SNARIV para la materialización de las acciones de los PIRC y en la articulación con otros componentes de la política pública, particularmente con retornos y reubicaciones, y la implementación del Acuerdo de Paz.

Se observó que el Programa pasó de contener unas líneas de acción que contemplaban, entre otras, la restitución de territorios, el retorno y la reubicación para SRC, su reconocimiento y dignificación, la generación de empleo y auto empleo, restitución de derechos sociales y políticos,³¹⁹ a una interpretación restringida de la Ley 1448 de 2011³²⁰ y de los criterios establecidos en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR consignados en el artículo 2.2.7.8.3 del Decreto 1084 de 2015,³²¹ y a la reducción del enfoque transformador al que se refiere el artículo 2.2.7.8.1 del mismo.

Este capítulo expone un análisis de las metas contenidas en el PND 2018 - 2022, el PMI, el CONPES 4031 de 2021 y otras variables de análisis de la CSMLV, relacionadas con la implementación de la ruta de reparación colectiva, el fortalecimiento de SRC nacionales, la ejecución de proyectos productivos, mejoramientos al sistema de información, la memoria histórica e iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC. Asimismo, hará referencia al

³¹⁸ Decreto 1084 de 2015. Art. 2.2.7.8.1

³¹⁹ CSMLV. Primer Informe 2012. Página 27.

³²⁰ CSMLV. Octavo Informe 2021. Página 311.

³²¹ (i) Integralidad y coordinación del trabajo interinstitucional, (ii) participación efectiva en el proceso, (iii) reconocimiento explícito de las afectaciones de la población, (iv) reconstrucción de la memoria histórica con miras a un proceso de reconciliación, (v) implementación de medidas culturalmente apropiadas y (vi) transformación de las condiciones que pudieron generar las violaciones de derechos.

resultado del seguimiento de las 15 recomendaciones emitidas en el Octavo Informe, dirigidas a la UARIV, DNP, ANT y ART para contribuir con la superación de algunas dificultades identificadas en la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

Análisis cuantitativo

En la ruta de reparación colectiva se encuentran 847³²² SRC, de los cuales el 6% (53) han terminado la ejecución del PIRC, el 18% (156) están en fase de implementación, el 14% (115) en fase de formulación y el 61% (523) en las fases iniciales de la ruta.³²³ Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 129. SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase

Fase ruta Reparación Colectiva	Étnicos	No étnicos	Organizaciones / Grupos	Total por fase	% por fase
Identificación.	246	1	3	250	30
Alistamiento.	117	31	15	163	19
Diagnóstico o caracterización del daño.	75	29	6	110	13
Diseño y formulación del PIRC.	67	39	9	115	14
Implementación.	65	69	22	156	18
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados.	2	48	3	53	6
Total.	572	217	58	847	100

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

En el Octavo Informe se reportó un universo de 768 SRC, lo que significa que en un año han ingresado a la ruta 79 nuevos SRC.

- Indicador: “*Sujetos colectivos reparados administrativamente*”.

Este indicador se encuentra contenido en el PND 2018 - 2022 y su fórmula de cálculo es: “Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva”. De acuerdo con su ficha técnica “se entenderá como reparado administrativamente el sujeto colectivo que ha recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC aprobado”.³²⁴

³²² Esta información es tomada de la Matriz de Seguimiento de Sujetos de Reparación Colectiva 31/03/22 remitida por la UARIV. Allí, se relacionan 847 SRC que hay en ruta, 300 ingresaron al Programa en la modalidad de oferta, de los cuales 13 no tienen FUD.

³²³ Identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño.

³²⁴ DNP – Sinergia. Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6143/116>.

Pese a lo solicitado por la CSMLV, el Gobierno nacional no ajustó la línea base del indicador y, por lo tanto, en la cifra de 2019 continúan incluyéndose los SRC que habían cerrado su PIRC en 2018 (5), como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 130. Sujetos colectivos reparados administrativamente

Año	Meta	Avance anual	% avance
2019	30	16	53
2020	37	12	32
2021	31	22	71
2022	42	3	7
2019-2022	140	53	38

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Al primer trimestre de 2022, se ha reportado el avance del 38% de la meta del PND 2018 - 2022 para el cuatrienio con 53 PIRC implementados, que corresponden al 17% de los SRC actualmente en ruta. De estos, 16 se encuentran en zonas PDET³²⁵, los cuales equivalen al 4% del universo de sujetos en estas zonas (427).

Si bien, se evidencia un incremento en el avance de la meta proyectada para 2021 (71%), se alerta que estos cierres están relacionados con la aplicación del modelo de reparación colectiva y con el ajuste de los PIRC que favorece el cumplimiento de las metas, más allá del alcance del derecho y del enfoque transformador de la reparación, como se detallará más adelante en el análisis cuantitativo frente a las acciones de los PIRC.³²⁶

- Indicador: *"Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado"*.

Este indicador es la meta trazadora 2 del pilar 5.4 del PMI (E.315) *"Reparación integral para la construcción de Paz"* y mide, al igual que el indicador del PND 2018 - 2022, los SRC que han recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC.³²⁷ Su avance, de acuerdo con lo reportado en la plataforma SIIPO, es el siguiente:

³²⁵ UARIV Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022. Anexo: Matriz de seguimiento SRC (corte 31/03/2022).

³²⁶ Como se observa con el ajuste del PIRC del SRC de la Vereda Canaán (Chibolo – Magdalena) en el que la UARIV manifiesta que se re concertó la medida "estudios técnicos, formulación de proyecto, para la gestión de recursos territoriales y nacionales para la realización del mejoramiento de vías (ID2535)" por "entrega de insumos para el fortalecimiento productivo colectivo". Este SRC cerró su plan en marzo de 2022 y el ajuste se realizó el 18/04/2021. UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022.

³²⁷ En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WkrhM6wSYwyKtqVz>. Consultado: 10/05/22.

Tabla 131. Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado

Año	Meta	Avance anual	% avance
2018	4	4	100
2019	30	23	76
2020	37	12	32
2021	31	S.I	S.I.
2022	42	S.I	S.I
2018-2022	144	39	27

Elaboración propia. Fuente: SIIPO, marzo 2022.

La CSMLV advierte que se continúa reportando una cifra muy baja de SRC que tienen implementado la totalidad de su PIRC. Asimismo, preocupa que la UARIV no ha reportado los avances del indicador de 2021 y 2022.

- Indicador: *"Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos"*

Este es un indicador temático del pilar 5.4 del PMI (E.316). Su fórmula de cálculo es la *"sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos"*, y su descripción establece que se contemplan en la medición únicamente los planes nacionales de SRC *"constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, partidos y movimientos políticos y sociales en particular los de oposición, sindicatos, organizaciones de DDHH y organizaciones del sector religioso que se encuentran aprobados a diciembre 31 de 2017"*.³²⁸ Su avance, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, es el siguiente:

Tabla 132. Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.

Año	Meta anual	Avance anual	% avance
2018	10	10	100
2019	10	7	70
2020	10	2	20
2021	10	4	40
2022	3	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Se insiste en que la medición de este indicador no se está realizando de acuerdo con su ficha técnica, pues de los 17 SRC nacionales que actualmente se encuentran en ruta, uno cerró su plan en diciembre de 2020 y ocho están en implementación.³²⁹ De estos, cuatro lo aprobaron

³²⁸ SIIPO. Consultado 27/04/2022.

³²⁹ SRC nacionales en fase de implementación: ASFADES, Concejales y diputados, ANUC, Corporación Nuevo Arco Iris, ANUC UR, ANMUCIC Nacional, Pueblo Rrom, Asociación Central Nacional PROVIVIENDA.

antes del 31 de diciembre de 2017.³³⁰ Se registra una disminución en lo reportado en 2020, que era de tres planes,³³¹ debido a que, de acuerdo a lo manifestado por la UARIV, se había incluido a la Asociación de Trabajadores de Campesinos del Carare - ATCC, la cual no tiene incidencia nacional.³³² Adicionalmente, se observó que en el avance cualitativo del indicador se mencionan las resoluciones de fortalecimiento como unidad de medida,³³³ lo cual tampoco corresponde a la ficha técnica establecida.

Preocupa a la CSMLV que en el SIPO, plataforma oficial del PMI, no se ha actualizado el avance de las metas para 2020, ni 2021. Tampoco se establecieron metas, ni avances para 2022.³³⁴

- Indicador: “*Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño*”.

Este indicador propuesto por la CSMLV mide cuántos de los SRC que están en ruta se encuentran en las fases posteriores a la de diagnóstico del daño. Se presentó un incremento de 67 SRC que tienen diagnóstico del daño respecto al periodo anterior, así como un aumento significativo del número de SRC que están en fase de diseño y formulación del PIRC, pues pasó de 79 a 115, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 133. Número de SRC con diagnóstico del daño.

Fase	2020	2021
Diseño y formulación del PIRC.	79	115
Implementación.	150	156
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados.	28	53
Total	257	324

Fuente: Elaboración propia. UARIV, marzo 2022.

Pese a esto, persisten los estancamientos en las fases iniciales de la ruta, pues solo el 38% de los SRC cuenta con diagnóstico del daño, por lo que continúa siendo necesario que se incrementen los esfuerzos institucionales y presupuestales para que el universo de sujetos culmine la ruta dentro de la vigencia establecida en la prórroga de la Ley 1448 de 2011.

- Indicador: “*Número de sujetos colectivos incluidos en el RUV con PIRC aprobado*”.

³³⁰ SRC con PIRC aprobado antes del 31/12/2017: Concejales y Diputados, ANUC, ANMUCIC Nacional, Pueblo Rom.

³³¹ UARIV Rad. No. 202172011545981 del 30/04/2021. P.184.

³³² UARIV Rad. No. 202272014958771 del 17/06/2021. P.184.

³³³ SIPO. Consultado el 11/05/22 en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CBXjegwSYwAbcYqLraBqYcbA>. “Con corte a septiembre de 2020, fueron conferidas tres (3) Resoluciones de Fortalecimiento Organizativo a los Sujetos de Reparación Colectiva de Organizaciones y Grupos...”

³³⁴ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CUqYcbAhaqWSYwAbcYqL6flAbcYq>. Consultado el 16/05/22.

Este indicador de la CSMLV mide cuántos de los SRC se encuentran en las dos fases finales de la ruta. De los 324 SRC con diagnóstico del daño, se reportó que 156 (18% del universo total de SRC) se encuentran en fase de implementación y 53 en fase de cierre, que equivalen al 6% de todos los SRC en ruta.³³⁵

- Indicador: *“Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva”*.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021 debe ser reportado por el Mintrabajo y su fórmula de cálculo es: *“Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva”*. No obstante, no se conoce su ficha técnica y no cuenta con reporte de avance. Frente a esto, la entidad informó que realizará el reporte en julio de 2022 y enero de 2023.³³⁶

- Indicador: *“Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información”*.

La fórmula de cálculo de este indicador del CONPES 4031 de 2021 es igual a su denominación y su finalidad es *“dar cuenta del número Sujetos de Reparación Colectiva - SRC no étnicos con fase de identificación finalizada”*³³⁷ y su medición es acumulada.

En este indicador, no se establecieron metas para 2021, ni para el periodo 2023 - 2031 y la meta para 2022 es tan solo de un sujeto adicional a la línea base (268), por cuanto sólo se reporta un sujeto no étnico en esta fase de la ruta, con un avance acumulado de 269. Preocupa a la CSMLV que no se proyecten metas para identificar SRC que inicien la ruta.³³⁸

Según la definición del procedimiento,³³⁹ la fase de identificación se adelanta con la revisión de información documental, tomada de la declaración contenida en el FUD colectivo, la resolución de inclusión del SRC y otra información secundaria.³⁴⁰ Teniendo en cuenta que el producto de esta fase son dos fichas: una de identificación y otra de correlación, y que no se requiere un esfuerzo logístico ni de acercamiento directo con el SRC³⁴¹. Llama la atención que para esta fase, la UARIV reportó un presupuesto ejecutado de \$908 mm entre 2013 y 2022.

³³⁵ UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022. Anexo: Matriz de seguimiento SRC (corte 31/03/2022).

³³⁶ Mintrabajo Rad. No. 08E2022170000000018019 del 26/04/2022. P. 65.

³³⁷ DNP correo electrónico del 18/03/2022. Ficha técnica indicadores.

³³⁸ No se incluyen en el reporte los SRC sin FUD.

³³⁹ Procedimiento de identificación de Sujetos de Reparación Colectiva V3, UARIV, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/60procedimientodeidentificaciondesujetosrcv3.pdf> Consultado: 23/05/2022

³⁴⁰ Por ejemplo, otra información secundaria pueden ser “informes del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), informes de alertas tempranas, tesis de grado, prensa, etc.” UARIV. Modelo de Reparación Colectiva. P. 60.

³⁴¹ Como por ejemplo, las jornadas de trabajo que efectivamente se realizan en las fases de Diagnóstico del daño y Formulación del PIRC.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado”.

Este indicador, del CONPES 4031 de 2021, mide de manera acumulada el número de sujetos que se encuentran en las fases posteriores a la de alistamiento, esto es: (i) diagnóstico del daño, (ii) formulación del PIRC, (iii) implementación, y (iv) cierre. Como se observa en la siguiente tabla, se presentó un avance de 26 sujetos, de los cuales 13 finalizaron esta fase en el segundo semestre de 2021.³⁴² Lo anterior corresponde a un cumplimiento del 106% de la meta anual.

Tabla 134. SRC no étnicos con fase de alistamiento finalizada.

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual
	199		
2021		212	225
Meta final (2026)		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP-UARIV, marzo 2022.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada”.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021 mide el número de SRC no étnicos que finalizaron el diagnóstico del daño. Como se observa en la siguiente tabla, la UARIV reportó 27 SRC que finalizaron esta fase en 2021, de los cuales 18 lo hicieron en el segundo semestre³⁴³. Si bien, esto implica un cumplimiento de 103% sobre la meta anual propuesta, continúa siendo insuficiente frente al universo de SRC en las tres primeras fases de la ruta (523).

Tabla 135. SRC no étnicos con fase de diagnóstico del daño finalizada

Año	Línea base	Meta anual	Avance acumulado
	161		
2021		182	188
Meta final (2027)		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP-UARIV, marzo 2022.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada”.

³⁴² (i) Junta de Acción Comunal Vereda El Tigre, (ii) Comunidad del Corregimiento de Ceilán, (iii) Comunidad de la Inspección La Libertad, (iv) Comunidad del Corregimiento de Galicia, (v) Comunidad de la Vereda Las Colinas, (vi) Comunidad del Corregimiento de Chorreras, (vii) Movimiento de Negritudes del Municipio de San Miguel, (viii) Asociación Popular Cooperativa Integral de Otare Ltda Apcoopinot Ltda, (ix) La Comunidad del Sector Malla del Aeropuerto Barrios Buenos Aires La Hermita y Camilo Daza, (x) Comunidad del Corregimiento El Mango Argelia-Cauca, (xi) Comunidad Universidad Popular del Cesar, (xii) Comunidad del Municipio de Miraflores-Guaviare, (xiii) Comunidad de la Vereda El Congal. Rta UARIV Rad. No. 202272011084551.

³⁴³ Rta UARIV Rad. No. 202272011084551.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021 se mide de manera acumulada y registra el número de SRC no étnicos que se encuentran en las dos últimas etapas de la ruta. Este indicador registra un avance de 17 SRC (92% de la meta anual).

Tabla 136. SRC no étnicos con fase de formulación y diseño del PIRC finalizada.

Año	Línea base	Meta anual	Avance acumulado
	125		
2021		153	142
Meta final (2029)		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP-UARIV, marzo 2022.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC”.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, se mide de forma acumulada y presenta un avance de 20 SRC no étnicos, de los cuales 18 cerraron su PIRC en el segundo semestre de 2021. Lo que implica un avance del 77% de la meta anual.

Tabla 137. SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC

Año	Línea base	Meta anual	Avance anual
	28		
2021		62	48
Meta final (2031)		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP-UARIV, marzo 2022.

- Indicador: “Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH”.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, se mide de manera acumulada y no se conoce su ficha técnica. De acuerdo con el plan de acción del CONPES, la línea base de este indicador es de 58 SRC y cuenta con metas proyectadas hasta 2031 como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 138. SRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH.

Año	Línea base	Meta anual
	58	
2021		65
2022		80
2023		95
2024		110
2025		125
2026		140
2027		155
2028		170
2029		185
2030		200
2031		215

Elaboración propia. Fuente: DNP, marzo 2022.

Al respecto, el CNMH informó que desde el inicio del programa se han priorizado 60 SRC no étnicos para la implementación de medidas de reparación simbólica. De estos, 52 han sido acompañados, seis en 2021.

Esta cifras no coinciden con lo registrado en el documento PAS del CONPES 4031 de 2021 pues, de acuerdo a lo manifestado por esta entidad, los recursos asignados no corresponden a lo planteado al momento de la formulación del CONPES ³⁴⁴, razón por la cual, no es posible determinar avances a la luz de lo establecido en el indicador, pues los reportados por el CNMH hacen referencia a SRC que ya se encuentran en la línea base y no concuerdan con lo proyectado en el CONPES.

Se recomienda a esta entidad revisar en conjunto con el DNP el reporte de este indicador.

- Indicador: “Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART”.

Este indicador acumulado de CONPES 4031 de 2021, cuya fórmula de cálculo es la sumatoria de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de oferta de ART, cuenta con metas proyectadas hasta 2031, como se observa en la siguiente tabla:

³⁴⁴ Espacio aclaratorio del oficio de Rta CNMH Rad. 202206015202-1 del 01/06/2022, convocado por la PGN el 08/06/2022

Tabla 139. Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART

Año	Línea base	Meta anual	Avance ³⁴⁵
	188		
2021		251	297
2022		271	
2023		322	
2024		388	
2025		474	
2026		494	
2027		545	
2028		611	
2029		697	
2030		717	
2031		768	
Meta final		768	

Elaboración propia. Fuente: DNP, diciembre 2021.

De acuerdo con lo informado por la ART, el reporte del indicador es anualizado y acumulado a la línea base, por lo tanto, para el año 2021 se reportaron 109 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales, sumadas con la línea base, da como avance 297 (118%) iniciativas con ruta de implementación activada.³⁴⁶

Análisis cualitativo

Dificultades

La CSMLV ha advertido de forma reiterada que actualmente la implementación del Programa de Reparación Colectiva difiere del enfoque transformador establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, puesto que los ajustes derivados del Modelo Operativo adoptado mediante la Resolución 3143 de 2018, han estado orientados al cumplimiento de metas que no contribuyen a la garantía del derecho, ni al fortalecimiento de la política en los términos establecidos por el Acuerdo de Paz.

En este sentido, continúan modificándose acciones de los PIRC con efecto transformador, como el mantenimiento de vías o la instalación del servicio de energía, sustituyéndolas por otras, que no están relacionadas con la acción inicialmente definida, como la entrega de insumos para el fortalecimiento de unidades productivas.³⁴⁷

³⁴⁵ De acuerdo con la ficha técnica del indicador, el avance es la sumatoria de la línea base (188) y el avance anual reportado (109)

³⁴⁶ ART Rad. 20222000076511 del 12/07/2022.

³⁴⁷ Como se observó por ejemplo en los SRC Vereda Canaán (acción ID 2532) y Vereda Cerro Azul (acción ID 29703). UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022.

Preocupa que solo se ha cumplido con el 38% de la meta propuesta en el PND 2018 - 2022 para medir el avance de la implementación del Programa de Reparación Colectiva. Si bien ésta fue considerada por la CSMLV como una proyección ambiciosa frente a lo que se había logrado al inicio del cuatrenio 2018-2022, resulta insuficiente para el universo total de SRC.³⁴⁸ Se alerta que sólo uno de los seis SRC que iniciaron su proceso en el marco de la Ley 975 de 2005 con la CNRR, cerró su PIRC,³⁴⁹ los demás están en fase de implementación pese a que sus PIRC fueron aprobados entre 2012 y 2013.³⁵⁰

Se presenta un represamiento en las fases iniciales de la ruta, pues el 61% de los SRC se encuentran en las tres primeras. De la respuesta de la UARIV se advierte que, de 115 SRC en fase de diseño y formulación del PIRC, solo se tiene priorizado el 37% (43) para avanzar a la siguiente fase de implementación en 2022.³⁵¹ Esta situación, ha generado inconformidad en los representantes de las víctimas, que consideran muy amplios los tiempos de implementación de la ruta, de acuerdo con lo manifestado en el espacio de diálogo convocado por la PGN.³⁵²

Del seguimiento realizado, se considera que no se han superado las problemáticas que ha advertido insistentemente la CSMLV, relacionadas con: (i) inconsistencias en el reporte de los indicadores y definición de las metas relacionados con el Programa de Reparación Colectiva;³⁵³ (ii) restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el RUV;³⁵⁴ (iii) deficiencias en la coordinación institucional para el cumplimiento de los PIRC;³⁵⁵ (iv) pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva;³⁵⁶ (v) regresividad en el alcance

³⁴⁸ CSMLV. Sexto Informe. Bogotá, 2019. P.16.

³⁴⁹ SRC El Tigre (22/03/2019).

³⁵⁰ Los SRC son: Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare – ATCC (12/13/2012), Universidad de Córdoba (8/03/2013), El Salado (16/10/2012), La Libertad (30/05/2013) y La Gabarra (7/10/2013).

³⁵¹ UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022.

³⁵² A continuación, se expone lo expresado por representantes de varios SRC en Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022: (i) “Iniciamos en el año 2019 y hasta ahora estamos en la fase de diagnóstico del daño, la ruta es muy demorada y la comunidad nos exige como líderes, nosotros proyectamos a iniciar implementación según la UARIV en 2026”. (ii) “El SRC La Maya de Norte de Santander nosotros iniciamos a trabajar el diagnóstico del daño en el 2013 y ahora en el 2022 estamos en formulación del PIRC y no ha sido fácil, muchas veces hacemos las jornadas con muchas dificultades”. (iii) “Este tema de reparación colectiva está estancado porque son procesos que están demorando 6 y 7 años para tener un PIRC aprobado, no se está cumpliendo lo que estipula el acuerdo de paz de impulsar los procesos de reparación colectiva y no se ha avanzado en estos 4 años gobierno. Es el caso del Cauca donde hay casi 116 SRC y Antioquia que es un gran universo de SRC”.

³⁵³ Inconsistencias entre lo que reporta la UARIV en sus respuestas a la CSMLV y lo que se registra en los sistemas de información SINERGIA y SIPO. Por ejemplo, el reporte del indicador del PMI E.316 no es acorde con su ficha técnica.

³⁵⁴ (i) La negación de la inclusión en el RUV puede darse por cualquiera de los siguientes escenarios: a. extemporaneidad; b. la no configuración de un SRC, y c. la no determinación de un daño colectivo, (ii) en las resoluciones se aplican los criterios de valoración conforme a los atributos establecidos en la Resolución 3143 de 2018, restringiendo lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, (iii) Los tiempos de valoración no siempre corresponden a los de un “trámite administrativo ágil y expedito” como lo establece la norma, por el contrario, son demasiados extensos; (iv) Inobservancia del principio de publicidad; (v) No es claro cómo se aplica el enfoque de mujer y género en el proceso de valoración.

³⁵⁵ Esta dificultad se documentó ampliamente en el Séptimo y Octavo informe de la CSMLV.

³⁵⁶ Por ejemplo, no formulación, eliminación o sustitución de acciones de los PIRC relacionadas con: infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda.

reparador de los PIRC;³⁵⁷ (vi) existencia de cuellos de botella en la implementación de las medidas;³⁵⁸ (vii) riesgos en la implementación de cada una de las fases del Modelo³⁵⁹ y (viii) dificultades con los operadores³⁶⁰.

Adicionalmente, la ruta no contiene una fase de seguimiento que permita determinar la sostenibilidad del cumplimiento de los objetivos del Programa de Reparación Colectiva, particularmente de acciones relacionadas con entrega de bienes de uso colectivo, escenarios comunitarios, realización de actos simbólicos, reactivación de fiestas y prácticas comunitarias, proyectos productivos, entre otros.

Así las cosas, a continuación se analizan de algunas de las problemáticas identificadas, que resultan críticas para la garantía del derecho a la reparación colectiva:

Restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el RUV

La CSMLV ha advertido que hay una interpretación restrictiva de lo establecido en la ley al momento de la inclusión en el RUV, que obstaculiza el acceso de comunidades y organizaciones al Programa de Reparación Colectiva.

En el Séptimo Informe se recomendó a la UARIV “realizar los procesos de valoración de las declaraciones colectivas conforme a los derechos que fueron afectados por los daños, y no a los atributos”³⁶¹ de los SRC. Adicionalmente, en el Octavo Informe se realizó un análisis detallado de 65 resoluciones de no inclusión en el RUV, emitidas por dicha entidad con posterioridad a la entrada en vigor de la Resolución 3143 de 2018, evidenciando “que no hay concordancia frente a lo dispuesto por la Ley y en lo identificado en el proceso de valoración pues: (i) no se tienen en cuenta los tres eventos establecidos por el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 y, (ii) sólo son incluidos aquellos colectivos que cumplen con la totalidad de los atributos.”³⁶²

³⁵⁷ Por ejemplo, no formulación, eliminación o sustitución de acciones de los PIRC con nexo causal como los reconocimientos de responsabilidad.

³⁵⁸ Dificultades en la contratación, debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV, situación jurídica de los predios en los que se van a implementar las medidas, falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales, así como debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

³⁵⁹ Entre otras: (i) no es evidente el impacto de la fase de alistamiento en las entidades del SNARIV, pues se observa que algunas desconocen las acciones de su competencia y no tiene focalizada su oferta de acuerdo con los PIRC en implementación; (ii) demoras y estancamientos en la fase de diagnóstico del daño; (iii) en la fase de formulación, no es claro dónde quedan consignadas las acciones de competencia de otras entidades del SNARIV, y (iv) en el proceso de ajuste de los PIRC, puede generarse acción con daño en los SRC.

³⁶⁰ Las demoras en la contratación genera suspensión de la implementación de las acciones y de avances en las fases de la ruta. Igualmente, se han advertido dificultades en la coordinación y concertación de las acciones con los SRC (ANMUCIC, Grupo distrital Auto 092 y Mesa LGBTI Comuna 8), así como posibles sobrecostos en la operación, los cuales fueron puestos en conocimiento por los SRC a la CGR, en el marco de la reunión convocada por la PGN el 28/07/2021.

³⁶¹ CSMLV. Séptimo Informe. Bogotá, 2020. P. 331.

³⁶² CSMLV. Octavo Informe. Bogotá, 2021. P. 316

Esta preocupación se evidencia en las cifras de declaraciones y no inclusiones en el RUV. Desde el año 2011 a marzo de 2022 han sido radicadas 1.203 solicitudes de inscripción de SRC, de las cuales 279 no han sido incluidos. De estos, 189 (67%) cuentan con resoluciones de no inclusión expedidas con posterioridad a la Resolución 3143 de 2018³⁶³. Se llama la atención que se identifican 1.112 declaraciones valoradas por la UARIV entre 2013 y marzo de 2022,³⁶⁴ de las cuales, 238 fueron recibidas después de la entrada en vigencia de la Resolución en cuestión.

Preocupa que continúan presentándose negaciones de inclusión a colectivos que tienen características que coinciden con otros que actualmente hacen parte del Programa, como sucede con la Vereda El Plateado (Argelia – Cauca).³⁶⁵ Esta situación, como lo señaló la CSMLV en el Octavo Informe “*podría generar una vulneración al derecho de igualdad, pues, ante similares circunstancias, están aplicándose reglas distintas que resultan restrictivas y que no corresponden a reformas legales*”.³⁶⁶

Se insiste en que la exigencia del cumplimiento de la totalidad de los atributos no es acorde con el “Manual de Criterios de Valoración de Sujetos Colectivos”³⁶⁷, que establece que “*el proceso de valoración y registro de las solicitudes de inscripción en el RUV de sujetos colectivos se efectúe analizando la ocurrencia de impactos o afectaciones a los atributos o características del sujeto colectivo, en observancia a los tres eventos de daño determinados en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 (...) En este orden de ideas, la verificación de la existencia de por lo menos uno de los eventos mencionados sobre las características o atributos del sujeto permitirá su inclusión en el RUV.*”³⁶⁸

Así las cosas, es fundamental que la UARIV garantice que quienes están realizando la valoración, lo hagan conforme a lo establecido en los instrumentos respectivos y no se continúe exigiendo el cumplimiento de la totalidad de los atributos para la inclusión en el RUV. Adicionalmente, persiste la necesidad que dicha entidad, en cumplimiento del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, defina los lineamientos y directrices claras para que el FUD colectivo contenga todos los insumos que requiere para la valoración.

³⁶³ Rta UARIV. Rad. No. 202272014958771 del 17/06/2022. Se observa que la primera resolución de no inclusión fue expedida en el año 2015.

³⁶⁴ De acuerdo con la información suministrada por la UARIV en la matriz de SRC incluidos en el RUV remitida en el oficio Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022, hay 834 SRC con FUD y en el cuadro de no incluidos remitido mediante el oficio Rad. No. 202272014958771 del 17/06/2022, se registran 279 SRC.

³⁶⁵ Resolución No. 2022-30571 del 09/05/2022. Niega la inclusión argumentando que “no ha sido posible evidenciar que la denominada Comunidad del Corregimiento El Plateado cuente con la totalidad de las características o atributos propios de una comunidad(...)” (subrayado fuera del texto) a pesar de que cumplen con cuatro de los cinco atributos.

³⁶⁶ CSMLV. Octavo Informe. Bogotá, 2021. P. 317.

³⁶⁷ Versión 3 del 25/06/2021 En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientosujetoscolectivosv2.pdf>.

Consultado el: 27/05/2022

³⁶⁸ En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientosujetoscolectivosv2.pdf>.

P. 80. Consultado el: 27/05/2022

Al respecto, en el Octavo Informe se recomendó una batería de preguntas para garantizar la recolección completa de la información, pero dicha recomendación no fue acogida; y en las capacitaciones recibidas por el Ministerio Público se evidenció que el FUD (adoptado en 2014) no cuenta con espacios específicos para diligenciar la información de los atributos.³⁶⁹ Se advierte que, para el caso de las declaraciones individuales, sí se cuenta con un manual operativo, que establece los conceptos y lineamientos correspondientes.³⁷⁰

Dificultades en la transversalización del enfoque de género

La CSMLV advirtió en informes anteriores (del Quinto al Octavo) las siguientes falencias en cuanto a la implementación del enfoque de género en el Programa de Reparación Colectiva: (i) no es claro cómo se aplica este enfoque en el proceso de valoración para la inclusión de los SRC al RUV; (ii) la no transversalización del enfoque de género (OSIGD),³⁷¹ por lo que se recomendó tenerlo en cuenta en todas las fases del programa;³⁷² (iii) no se evidencia que en la fase de diagnóstico del daño se identifiquen las afectaciones en razón del género y, por lo tanto, no se observan medidas específicas en los planes para atenderlas.

Al respecto, la UARIV publicó el "*Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva*" en septiembre de 2021, el cual estaba en elaboración desde 2019.³⁷³ En este documento, se incluyeron preguntas con enfoque diferencial en la guía para diagnóstico del daño.

Pese a esto, no es claro cómo se aplica el enfoque de género en el proceso de valoración de los colectivos para su inclusión al RUV,³⁷⁴ pues en este instructivo sólo se abordan las fases de la ruta luego de la inclusión. De acuerdo con lo manifestado por representantes de los SRC,³⁷⁵ su proceso de elaboración no fue participativo y aún no ha sido socializado con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas o las entidades del SNARIV, ni con los

³⁶⁹ Capacitación UARIV a la PGN/DSAP. 12 de mayo de 2022

³⁷⁰ UARIV. Manual operativo para la toma de la declaración en línea V1. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/23manualoperativoparalatomadeladeciaracionenlineav1.pdf>. Consultado 27/05/2022

³⁷¹ Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022. "Resaltamos también las grandes falencias en cuanto a la comprensión del enfoque de género LGTB lo cual se evidencia en que no hay una transversalización de este enfoque en lo que tiene que ver con los criterios de priorización hasta ahora implementados, así como el acompañamiento e implementación de la ruta por parte de los funcionarios, esto ha generado un gran distanciamiento y pone en riesgo la sostenibilidad de los procesos de reparación colectiva LGTB". SRC Mesa LGTBI Comuna 8 (Medellín).

³⁷² CSMLV. Séptimo Informe. Bogotá, 2020. P. 389

³⁷³ UARIV. Rad. No. 202072010077141 del 15/05/2020. P. 159.

³⁷⁴ Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022. "Los SRC LGTB no hemos tenido procesos de forma diferenciada el desconocimiento amplio del enfoque impide el acceso de muchos colectivos LGTB a la ruta." SRC Mesa LGTBI Comuna 8 (Medellín).

³⁷⁵ Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022. "Además la UARIV expidió unos lineamientos de enfoque de género en la ruta de reparación colectiva, lineamientos que aún no conocemos, unos lineamientos con enfoque LGTB que no han sido socializados con ningunos de los 3 SRC con enfoque LGTB". SRC Mesa LGBT Comuna 8

tres SRC con OSIGD actualmente en ruta,³⁷⁶ aunque en el POA del Subcomité de Reparación Colectiva, se tiene prevista una actividad para la presente vigencia.³⁷⁷

En relación con el Instructivo en cuestión,³⁷⁸ esta CSMLV considera que:

- a) Se observa que en el documento se utilizan de manera indistinta los términos OSIGD y LGTBI, por lo que se recomienda emplear sólo el término “personas con OSIGD”.
- b) En el instructivo se evidencia un esfuerzo por garantizar el enfoque diferencial con el ajuste de las preguntas de las herramientas metodológicas en la fase del diagnóstico del daño. Sin embargo, teniendo en cuenta que estas herramientas (Línea del tiempo, mapa de la comunidad), actualmente se aplican en espacios amplios con los miembros del SRC, se recomienda garantizar un espacio propicio, como grupos focales para abordar los daños ocasionados en razón del género de las víctimas, por lo sensible que resulta esta información.
- c) Al no identificar de manera efectiva las afectaciones en términos de género en la fase de diagnóstico del daño, se afecta la formulación de medidas reparadoras que apunten a superarlas.
- d) En la parte conceptual del instructivo, en los riesgos diferenciales de las personas con OSIGD, se recomienda agregar el riesgo de “*violación correctiva*”,³⁷⁹ y el “*riesgo de homicidio con el fin de conseguir la eliminación de la diferencia o la diversidad*”,³⁸⁰ en aras de reconocer estos tipos de violencia diferenciada.
- e) Se identifica que los lineamientos se limitan a recomendar la promoción de la participación de las mujeres en los comités de impulso, grupos de apoyo y otros espacios de participación. Es necesario que los lineamientos asuman una postura más clara y establezcan la participación paritaria o incluso una participación mayoritaria de las mujeres cuando se considere necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas.

³⁷⁶ SRC Mesa LGBT Comuna 8, SRC Grupo LGTBI San Rafael y SRC Comunidad LGTBI de Montes de María.

³⁷⁷ POA 2022 Subcomité de Reparación Colectiva, Acción Estratégica: Desarrollar jornada de socialización del modelo de reparación colectiva, brindando herramientas sobre la inclusión del enfoque diferencial como eje transversal para favorecer la orientación y atención a las comunidades pertenecientes a los sujetos de reparación colectiva y la implementación del modelo de reparación colectiva.

³⁷⁸

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/6111anexo15lineamientosparalatransversalizacionedygrcv11.pdf>, Consultado 31/05/2022

³⁷⁹ Forma de violación perpetrada contra una persona por su orientación sexual o su identidad de género “no convencional”. Su finalidad es obligar a la víctima a ser heterosexual y a comportarse de acuerdo con una determinada visión normativa de la identidad de género. Tomado de: ONUMujeres. Tipos de violencia contra las mujeres y niñas. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

³⁸⁰ Este tipo de violencia ha sido ejercida históricamente por los grupos armados en Colombia, en particular por los paramilitares, en el marco del conflicto armado, con el objetivo de aniquilar a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversa, para que no exista esta diversidad en las poblaciones sobre las que ejercen control territorial. El informe del CNMH, “Aniquilar la diferencia: lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano” (2015) analiza la problemática a profundidad. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/aniquilar-la-diferencia/aniquilar-la-diferencia.pdf>

- f) Teniendo en cuenta que cada fase prevé unas herramientas para verificar la transversalización del enfoque, es necesario que los equipos territoriales de la UARIV den plena aplicación a este instructivo para poder hacer seguimiento y determinar si en cada fase de la ruta se está operativizando el enfoque. No obstante, casi un año después de la expedición de los lineamientos la UARIV reportó que ha realizado dos jornadas de socialización con funcionarios.³⁸¹

La UARIV informó que de los 324 SRC que ya cuentan con diagnóstico del daño, el 23% (76) identificaron afectaciones a mujeres, personas con OSIGD, NNA y personas con discapacidad.³⁸² Asimismo, reportó que, de los 156 planes en implementación hasta el momento, el 55% (87) contienen acciones relacionadas con mujeres.³⁸³

En cuanto a la paridad en los espacios de toma de decisiones, la UARIV informó que desde el inicio de la implementación del Programa y hasta marzo de 2022, se han conformado 470 espacios de toma de decisiones (227 comités de impulso y 243 grupos de apoyo),³⁸⁴ compuestos por un total 7.517 personas de las cuales el 43% (3.237) son mujeres. Estas cifras deben analizarse a la luz de lo planteado en el capítulo de género de este informe, donde se evidencia que, de acuerdo con el indicador del PMI (E.G.1),³⁸⁵ no se está garantizando una participación paritaria en los espacios establecidos para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva.

Debilidades en la coordinación y articulación institucional

Esta problemática que afecta significativamente la materialización de las acciones de los PIRC, persiste. Desde el Cuarto Informe, se advirtió que: *“las medidas que no han mostrado avance significativo tienen como causa las fallas de articulación institucional.”*³⁸⁶ Consecuentemente, en el Quinto y Sexto Informe se evidenció un mayor avance en la implementación de aquellas medidas cuyo cumplimiento correspondía exclusivamente a la UARIV y un rezago en las que eran de competencia de otras entidades del SNARIV.³⁸⁷

Aunque se esperaba que con la expedición del nuevo Modelo de Reparación Colectiva se superaran estas dificultades, la CSMLV alertó una tendencia a reducir el alcance de los PIRC,

³⁸¹ Se advierte que en la respuesta de la UARIV rad No. 202272014958771 del 17/06/2022 Anexo Carpeta Punto 9, el guion metodológico de las jornadas no corresponde al de los *“Lineamientos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el programa de reparación colectiva V1”*. Igualmente, las listas de asistencia de las jornadas allegadas como soportes, no tienen fecha ni nombre del evento.

³⁸² UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022. 38 SRC étnicos y 14 SRC organizaciones o grupos identificaron daños a mujeres, 23 SRC no étnicos identificaron daños a mujeres y solo 1 SRC identificó daños a población OSIGD (Mesa LGBTI Comuna 8).

³⁸³ *Ibíd.* De los cuales el 57% (50) son étnicos, el 26% (23) son no étnicos y el 16% (14) son organizaciones y grupos.

³⁸⁴ *Ibíd.*

³⁸⁵ Indicador: Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados

³⁸⁶ CSMLV. Cuarto Informe. Bogotá, 2017. P. 165. Esto se evidenció con *“medidas de mejoramiento de la infraestructura, fortalecimiento de las capacidades productivas y la compra, legalización o titulación de predios.”*

³⁸⁷ CSMLV, Quinto Informe. Bogotá, 2018. P. 228 y Sexto informe. Bogotá, 2019 P. 206.

limitando el rol de coordinación de la UARIV, pues las acciones consignadas en estos corresponden a las de un catálogo de productos que no requieren de otras entidades del SNARIV para su materialización.³⁸⁸ Del universo total de acciones por implementar (5.262),³⁸⁹ sólo 182, que representan el 3%, están en cabeza de otras entidades del SNARIV.³⁹⁰

Asimismo, en el Informe de Gestión 2021 de la UARIV se reportaron “16 jornadas interinstitucionales realizadas con entidades nacionales en el marco de la Fase de formulación de 18 [PIRC] étnicos y no étnicos. En las que se adoptaron un total de 133 acciones”.³⁹¹ No obstante, dicha entidad aclaró que las jornadas realizadas fueron 14³⁹², por lo que no hay certeza de lo efectivamente ejecutado. Ante esto, se requiere verificar la destinación de los recursos asignados para las dos jornadas que fueron canceladas en diciembre de dicha anualidad. Esta cifra equivale al 17% de los SRC en fase de formulación en la vigencia 2021,³⁹³ evidenciando una baja capacidad de coordinación del SNARIV.

Aunque se informaron gestiones de articulación con 14 entidades que no hacen parte del Subcomité de Reparación Colectiva,³⁹⁴ no es posible determinar la cifra exacta de acciones en implementación o implementadas, ni cuántos SRC se beneficiaron con estas gestiones. Asimismo, esto no es suficiente frente a la demanda de gestión que podrían tener los 156 SRC en fase de implementación.³⁹⁵

Estas debilidades en el rol de coordinación de la UARIV generan estancamientos en la ejecución de los PIRC, como se observó con los SRC de “Pichilín” y “Chinulito, Cerro, Ceiba y Vereda Arenita”, los cuales fueron aprobados en 2013 y 2014, respectivamente. En estos no se han implementado las acciones relacionadas con el derecho a la vivienda, pues la UARIV no ha coordinado con el Minvivienda las acciones necesarias para que los miembros de estos SRC califiquen para acceder a subsidios con posterioridad al hecho de desplazamiento.³⁹⁶

³⁸⁸ CSMLV. Octavo Informe.2021. Página 308.

³⁸⁹ UARIV. Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022. Anexo Punto 6.

³⁹⁰ Ibíd. Anexo punto 32

³⁹¹ UARIV. Informe de Gestión 2021. Página 43.

³⁹² UARIV Rad. No. 202272015054401 del 21/06/2022.

³⁹³ UARIV Rad. No. 202172011545981 del 30/04/2021.

³⁹⁴ Estas entidades son: ADR, Archivo General de la Nación, DAPRE Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Fiscalía General de la Nación, ICBF, ICETEX, Mincomercio, Industria y turismo, Mindefensa, Minminas, Mindeporte, Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias, UBPd, URT y UNP.

³⁹⁵ Por ejemplo, se registra una sola reunión con la UBPd (27/08/21); las gestiones adelantadas con el Archivo General de la Nación impactan solo en 2 SRC (ANUC y San Lorenzo); la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer solo se involucró en una jornada de formulación de un SRC, igual que la FGN; las gestiones con el ICBF solo hacen referencia a 3 SRC (Caucheras, ANUC y San Lorenzo); no son claros los logros de las gestiones con el ICETEX en términos de acceso a créditos o beneficios para miembros de SRC; con MinTIC se reportan compromisos en el marco de la formulación de PIRC con dos SRC.

³⁹⁶ Al respecto en la Sentencia C-191 de 2021, la Corte Constitucional resuelve: “Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1993 bajo el entendido de que los beneficiarios del subsidio de vivienda cuyas soluciones habitacionales hayan sido despojadas en el marco del conflicto armado interno o abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzado se podrán volver a postular para acceder a dicho beneficio.”

Al respecto, se advierte que no se han establecido mejoras para atender estos estancamientos. Preocupa que la UARIV manifiesta que *“al ser este un componente individual, no existen acciones en los [PIRC], que puedan reparar colectivamente”*³⁹⁷, pese a que la CSMLV identificó 12 acciones relacionadas con el derecho a la vivienda,³⁹⁸ pendientes por implementar y que fueron formuladas entre 2013 y 2016.³⁹⁹ Así las cosas, no es claro por qué estas no se identifican en la *“Herramienta de Sectorización de las Medidas”* del Subcomité de Reparación Colectiva,⁴⁰⁰ ni cómo se está articulando su implementación. Si bien el Minvivienda hace parte de esta instancia, no es posible determinar si este se comprometió con alguna de estas acciones en el POA 2022.

Frente a este POA, se observó que no hubo un aumento en la proyección de los resultados esperados, y, por lo tanto, las 70 acciones previstas por el SNARIV continúan siendo insuficientes frente al universo de acciones de los PIRC pendientes por implementar, pues equivalen al 1% de dicho universo (5.262), lo que evidencia, que es muy bajo el número de acciones donde se vinculan las otras entidades del SNARIV. Llama la atención que no se incluyeron acciones estratégicas de corresponsabilidad con las EETT.

Cuadro 15. POA 2022 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva

Acción estratégica	Resultado esperado	Entidades responsables
Implementar las acciones de los PIRC étnicos a través de la articulación de oferta de las entidades nacionales.	40 acciones de los PIRC étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.
Implementar las acciones de los PIRC no étnicos (comunidades campesinas y barriales, organizaciones y grupos), a través de la articulación de oferta de las entidades nacionales.	30 acciones de los PIRC no étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.

³⁹⁷ UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022. Página. 397

³⁹⁸ Acciones ID: 1520, 1172, 1814, 16529, 1704, 27819, 16366, 2802, 19770, 19791, 27976 y 3085.

³⁹⁹ SRC: i) Corregimiento de Chinulito, Cerro, Ceiba y Vereda Arenita (25/05/2014), Comunidad de Pichilin (11/09/2014), Organización Femenina Popular (14/08/2013), Alta Montaña – El Carmen de Bolívar (2/12/2015), La Chinita (27/11/2014), Liga de Mujeres Desplazadas (16/12/2016), ANUC (18/03/2016), Afromupaz (24/04/2015), Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco - Proyecto Nasa (21/11/2016), Zona Rural de Ovejas (Seis Veredas: Medellín, Lo Coquera, Borrachera, Nueva Colombia, El Palmar, San Francisco) (10/11/2016), Pueblo Rrom (8/10/2015).

⁴⁰⁰ Esta herramienta fue mencionada por el Subdirector de Reparación Colectiva, en la sesión de seguimiento a las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV realizada el 23/02/2022, la cual no se conoce pues no fue anexada al oficio de la UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022: *“La Subdirección de Reparación Colectiva elabora anualmente una matriz sectorizada con las acciones o actividades de los PIRC que se requieren gestionar con entidades distintas a la Unidad para las Víctimas en lo territorial o a nivel nacional para lograr materializar los bienes y servicios acordados con el sujeto”*. P.397

Desarrollar jornadas interinstitucionales con entidades nacionales con el propósito de analizar las acciones y/o actividades identificadas en la fase de formulación del PIRC, para viabilizar compromisos de implementación de estas, siempre y cuando se encuentren adecuadas al Programa de Reparación Colectiva.

Acuerdos y compromisos adquiridos por las entidades nacionales con los sujetos de reparación colectiva étnicos y no étnicos en el marco de la ruta de reparación colectiva

Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva, entidades invitadas y aliadas.

Desarrollar jornada de socialización del Modelo de Reparación Colectiva, brindando herramientas sobre la inclusión del enfoque diferencial como eje transversal para favorecer la orientación y atención a las comunidades pertenecientes a los sujetos de reparación colectiva y la implementación del modelo de reparación colectiva.

Una jornada de actualización realizada.

Miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.

Elaboración del documento que dé cuenta de la participación y aportes de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en el subcomité.

Documento elaborado por los delegados de la Mesa Nacional y socializado ante los miembros del subcomité.

Representantes de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Subcomité de Reparación Colectiva.

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Igualmente, persisten las preocupaciones señaladas por la CSMLV en informes anteriores frente al POA de este Subcomité, relacionadas con: (i) no se especifican responsables de cada una de las acciones y, (ii) se continúa estableciendo principalmente resultados para las acciones en fase de implementación. Teniendo en cuenta que no se reportaron gestiones con la ANT y la ART,⁴⁰¹ se insiste en la necesidad de fortalecer la articulación con estas entidades. Con la primera, para gestionar la situación jurídica de predios sobre los cuales se implementan acciones de reparación colectiva y con la segunda, para lograr la priorización de acciones que coincidan con iniciativas PDET.

En cuanto al balance del POA 2021, el Gobierno reportó que “siete (7) entidades del SNARIV acordaron compromisos para el apoyo en la implementación de 90 acciones o actividades de los PIRC de Sujetos de Reparación Colectiva étnicos y no étnicos (...) estas acciones tendrán continuidad en la vigencia 2022 y el cierre de algunas de ellas se realizarán en el primer semestre del año”.⁴⁰² No es posible determinar si en las metas 2022 están incluidas acciones de 2021, ni cuántas de las 90 reportadas como implementadas, efectivamente lo fueron en la vigencia 2021.

⁴⁰¹ En atención a las recomendaciones de articulación, la UARIV informó que realizó espacios sin especificar cuántos ni indicando fechas o entregando soportes de los mismos (Rta UARIV Rad. No. 202172036887131 del 24/11/2021). Estas entidades no se encuentran dentro de aquellas que no pertenece al Subcomité, con las cuales se adelantaron espacios de articulación (Rta UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022).

⁴⁰² Comité ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. “Subcomités Técnicos de Orden Nacional - Ejecución Planes Operativos 2021”. P.47

Si bien la UARIV manifestó que *“en todos los procesos de reparación colectiva se articulan los procesos de retorno y reubicación como una medida de reparación”*⁴⁰³, en la práctica esta articulación no se está presentando. Solo 149 SRC tienen plan de retorno aprobado⁴⁰⁴ y no es posible determinar del universo de SRC cuántos son víctimas de desplazamiento forzado, pues la UARIV indicó que, *“en el proceso de valoración no se determina la situación de los hechos victimizantes puntuales, sino el impacto colectivo que estos hechos ocasionaron a la colectividad. En razón a ello, la información relacionada en las declaraciones presentadas por las comunidades, organizaciones, y grupos, corresponde a los tres eventos de daño anteriormente referidos, y no a hechos victimizantes”*.⁴⁰⁵

No es claro para la CSMLV las razones por las cuales no se está presentado la articulación entre dos componentes de la política pública que son complementarios para garantizar la superación de las afectaciones provocadas por los hechos victimizantes, en especial cuando se trata de comunidades víctimas de desplazamiento forzado que también son SRC, pues la sostenibilidad de la reparación colectiva depende de la estabilización socioeconómica de sus integrantes, la cual sólo se alcanza mediante el acompañamiento al proceso de retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

Por último, se advierten dificultades en la formulación de proyectos para dar cumplimiento a las acciones de los PIRC por parte de las EETT y en la capacidad de entidades como el DNP, Minvivienda y la UARIV para brindar asistencia técnica, de manera que alcaldías y gobernaciones puedan acceder a proyectos y fuentes de financiación, como los recursos de regalías.⁴⁰⁶

La interpretación restrictiva del enfoque transformador y restringida del enfoque reparador

La CSMLV ha advertido insistentemente que hay una tendencia regresiva en el enfoque reparador y transformador de la reparación colectiva. Esta situación se evidencia a lo largo de la ruta:

- a) Al momento de la inclusión: con la restricción del acceso al RUV, como ya se mencionó en este acápite, lo cual puede implicar una vulneración del derecho a la igualdad.
- b) En la elaboración del diagnóstico del daño: la metodología de elaboración no permite incorporar los daños que deban ser atendidos con productos fuera del catálogo

⁴⁰³ CSMLV. Primer Informe. Bogotá, 2014. P.413. Bogotá, agosto 2014.

⁴⁰⁴ Rta UARIV Rad No. 202172038158931 del 07/12/2021.

⁴⁰⁵ UARIV. Rad. No. 02272011084551 del 02/05/202.

⁴⁰⁶ En los casos de las gobernaciones de Sucre y Bolívar, tras más de dos años de estar presentando proyectos para implementar acciones de los PIRC, no lograron acceder a recursos de OCAD/PAZ. El sistema implementado por el DNP para los conceptos técnicos no conllevó a que se realizaran los ajustes necesarios para lograr la aprobación de los proyectos.

establecido por la UARIV,⁴⁰⁷ como fue expuesto por los SRC en el espacio citado por la PGN para abordar avances y dificultades en el marco de la implementación del Modelo de Reparación Colectiva: “(...) *ahora cómo se identifican los daños en las comunidades termina uno cediendo ante esto y la pregunta es dónde queda el papel del SNARIV y el ejercicio de coordinación de la UARIV, el programa de reparación colectiva se reduce a lo que la UARIV puede implementar y lo que no*”.⁴⁰⁸

- c) En la formulación de los PIRC: en el ajuste de los PIRC formulados con anterioridad a la Resolución 3143 de 2018, la CSMLV encontró deficiencias técnicas y metodológicas que afectan la garantía del derecho.⁴⁰⁹ Por ejemplo, la eliminación de acciones con nexo causal como las de reconocimiento de responsabilidad⁴¹⁰, o relacionadas con obras de infraestructura social y comunitaria, educativas, salud o de proyectos productivos, acciones sobre las cuales se venían advirtiendo rezagos desde el Cuarto Informe,⁴¹¹ y que atienden afectaciones al territorio y al colectivo.

Frente a esta situación, la UARIV manifestó que no elimina estas acciones,⁴¹² pero las ejecuta a través de otras actividades que, a juicio de la CSMLV, no se relacionan con la finalidad de la acción original, como se observa con el SRC Vereda Canaán (Chibolo - Magdalena), cuya acción relacionada con la formulación de un proyecto para el mejoramiento de vías fue “reconcertado su implementación por una acción de desarrollo local, a través de la *“Entrega de insumos para el fortalecimiento productivo del colectivo”*”⁴¹³ y figura como implementada en la matriz de seguimiento del SRC, sin que se aclare que su ejecución se realizó con otra

⁴⁰⁷ Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022: “Cuando se llega al diagnóstico del daño el tema de los derechos se pierde porque empieza a volverse entonces solo lo que oferta la UARIV, en el diagnóstico del daño deberíamos empezar por los derechos que son vulnerados y eso ha dificultado el proceso de diagnóstico ya que dicen esto se puede, esto no se puede, y se convierte en una negociación no en término de los derechos sino en término de lo que puede ofertar la institucionalidad”. SRC Nuevo Arcoiris.

⁴⁰⁸ SRC Nuevo Arcoiris. Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022.

⁴⁰⁹ CSMLV. En el Séptimo y Octavo Informe se evidenciaron entre otras, las siguientes dificultades: (i) Eliminación o ajuste de acciones de reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables (15 medidas de reconocimiento de responsabilidad. Dentro de las causas para su eliminación se observó que corresponden a medidas de carácter judicial o individual, pese a que ya se han implementado en algunos PIRC); (ii) inviabilidad por situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a implementar las acciones (desestimando las gestiones ante las ANT, URT o EE.TT); (iii) Cierres administrativos o eliminación de acciones que no son de competencia de la UARIV; (iv) Ajuste de las acciones limitándolas a las competencias de la UARIV; (v) Eliminación de acciones relacionadas con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, cuya materialización es compleja (rehabilitación psicosocial, reconstrucción del tejido social, acceso a la salud, infraestructura social y comunitaria, reactivación económica, condonación de deudas, acceso a educación superior, acciones que atienden al enfoque diferencial y garantías de no repetición).

⁴¹⁰ artículo 139 de la Ley 1448 de 2011

⁴¹¹ CSMLV. Cuarto Informe. Bogotá, 2017: “se observa que las medidas que no han mostrado avance significativo tienen como causa las fallas de articulación institucional relacionadas con las medidas de mejoramiento de la infraestructura, fortalecimiento de las capacidades productivas y la compra, legalización o titulación de predios”. P.164. Quinto Informe. Bogotá, 2018. “En lo que refiere a los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la implementación de las medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- que están relacionadas con reconstrucción del tejido social e infraestructura, no presentan avances”. P. 19.

⁴¹² Rta UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022. P. 460.

⁴¹³ Ibíd.

actividad y, por lo tanto no se identifica un registro riguroso de la ejecución de las acciones de los PIRC, lo que dificulta el seguimiento de las mismas.

Consecuentemente, los PIRC de SRC no étnicos y organizaciones, formulados con posterioridad a la resolución en cuestión (26), sólo contienen acciones dirigidas a los productos del catálogo establecido por la UARIV,⁴¹⁴ sobre el cual esta CSMLV ya se pronunció en el Octavo Informe.⁴¹⁵ Actualmente el catálogo cuenta con 42 productos para atender los daños a los cinco atributos, distribuidos de la siguiente forma:⁴¹⁶

Tabla 140. Relación de productos del catálogo y atributos SRC

Atributos	Satisfacción	GNR	Medidas		Total
			rehabilitación	Restitución	
Autorreconocimiento y/o reconocimiento por terceros	1	2	1	0	4
Formas de organización y relacionamiento	0	3	1	0	4
Prácticas colectivas	2		1	3	6
Proyecto colectivo	2	2	1	4	9
Territorio	1		1	17	19
Total	6	7	5	24	42

Elaboración propia. Fuente: UARIV, junio 2022.

Aunque se observó que se incluye un producto dirigido a prevenir la violencia sexual, no hay previstos para infraestructura en salud, vivienda o atención de pasivos relacionados con impuesto predial y servicios públicos.

Preocupa también lo manifestado por el SRC Vereda Alto Tillavá (Meta), respecto a la no inclusión de medidas identificadas en la fase de formulación del PIRC que tienen que ver con

⁴¹⁴ La UARIV manifestó en un espacio técnico realizado el 14/04/2020 que las acciones propuestas por la comunidad que no se encuentran en el catálogo no se incluyen en el PIRC. (PGN. Acta espacio técnico 14/04/2020).

⁴¹⁵ Sobre el catálogo de productos, la CSMLV había indicado en el Octavo Informe que: (i) contiene 207 acciones categorizadas para reparar los daños, de acuerdo con los atributos: 16 para auto reconocimiento y reconocimiento de terceros, 18 sobre formas de organización, 22 para prácticas colectivas, 39 en proyecto colectivo, y 112 para el atributo del territorio. (ii) no se identifican acciones que estén formuladas específicamente para mujeres, o personas con OSIGD. (iii) al requerirse a la UARIV para que informara qué entidades podrían ser competentes en cada una de las 207 acciones, esta informó que en 204 tiene competencia directa, mientras que, en las tres restantes es compartida con otras entidades. (iv) no hay medidas relacionadas con reconstrucción, ampliación, restauración y dotación de infraestructura de salud, reconstrucción o mejora de vivienda, ni condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos).

⁴¹⁶ En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/NODE/44395>. Consultado el 01/07/2022.

legalización de predios, ya que según expresan sus representantes, la UARIV manifestó que estas medidas no son de su competencia.⁴¹⁷

Se insiste en la necesidad de ajustar el proceso de “plan de mejora” de los PIRC, pues además se ha identificado que, ante dificultades de implementación de medidas se realizan nuevos ajustes para eliminarlas en vez de enfocar los esfuerzos en su implementación, como se observó con el SRC Mesa LGBTI Comuna 8 (Medellín - Antioquia).⁴¹⁸ Asimismo, se insiste en la necesidad de mantener y formular las acciones de reconocimiento de responsabilidad, como medida de reparación simbólica reconocida en el artículo 139 de la Ley 1448 de 2011.

- d) En la implementación: la CSMLV advirtió que los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021 impiden el acceso a los actos administrativos de fortalecimiento de los SRC más afectados,⁴¹⁹ lo cual no es coherente con los propósitos del programa e interrumpe la continuidad en la implementación de los PIRC.

Preocupa que la UARIV volvió al modelo de implementación de las acciones a través de operadores, lo cual debilita la estrategia planteada para el fortalecimiento de los SRC, al no permitir que estos puedan implementar autónomamente sus acciones.⁴²⁰ Desde 2015 se han expedido 37 resoluciones para fortalecer 16 SRC. En 2021 sólo uno tuvo acceso a esta estrategia (AFROMUPAZ),⁴²¹ evidenciando una disminución en el acceso y los recursos de esta estrategia.

⁴¹⁷ Espacio virtual convocado por la PGN con los SRC 24/05/2022: “Hablando de la formulación de PIRC, hablo de mi SRC en ella identificamos algunas acciones que la UARIV nos dijo que esto no compete de nosotros, hay unas medidas competencias de la ANT, tenemos un problema de titulación de predios, no tenemos seguridad jurídica de la tierra y la UARIV solo nos dice que no es competencia de ellos, pero tampoco aporta a la gestión de esta medida reparadora y no hay un restablecimiento de derechos”. SRC Vereda Tillavá (Meta).

⁴¹⁸ Espacio virtual convocado por la PGN con los Sujetos de Reparación Colectiva 24/05/2022. “En la etapa de formulación de PIRC tuvimos que formular dos veces una porque tuvimos que adaptarlo frente al modelo anterior iniciaron los ajustes a nuestras espaldas y finalmente debimos hacer los ajustes nosotros mismos porque ni siquiera las mismas funcionarias de la UARIV tenían claro ese nuevo alcance en el marco de los atributos, categorías y subcategorías del daño y nosotros lo hicimos para seguir avanzando en la ruta”. SRC Mesa LGBTI Comuna 8 (Medellín)

⁴¹⁹ Espacio virtual convocado por la PGN con los SRC 24/05/2022: “Sentimos que esa resolución viola los derechos de los SRC y nos vuelve contratistas y crea grandes barreras para que las organizaciones tengan recursos directos, así terminan tercerizando el proceso y se terminan fortaleciendo los operadores y no la organización que sufrió los daños”. SRC Nuevo Arcoíris (Bogotá).

⁴²⁰ Esta información la presentó el Subdirector de Reparación Colectiva de la UARIV en la mesa técnica de seguimiento a las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV realizada el 31/03/2022. Adicionalmente, en el marco de una reunión de seguimiento a la implementación del PIRC del SRC Mesa LGBTI Comuna 8 (Medellín - Antioquia), realizada el 05/07/2022, un funcionario de la misma Subdirección manifestó que el POA 2022 de las acciones de fortalecimiento será implementado con una dupla de operadores: (i) el convenio UARIV/OEI para Fortalecimiento organizativo y Entrega de Bienes de uso colectivo, que contempla el pago de honorarios y el mejoramiento de infraestructura, y (ii) el operador logístico para cubrir los diferentes requerimientos en la implementación de las acciones. De las anteriores reuniones se cuentan actas.

⁴²¹ UARIV Rad. No. 202272011084551. del 02/05/2022. P. 365.

Cuadro 16. SRC que se han beneficiado de la entrega de recursos en el marco de las resoluciones de fortalecimiento

Año	SRC	Valor ejecutado por año
2015	Organización Femenina Popular, ANMUCIC (el Zulia Norte de Santander)	\$716.881.695
2016	ANMUCIC (el Zulia Norte de Santander), Instituto Popular de Capacitación, ANUC, REDEPAZ, ANMUCIC Nacional, Concejales y Diputados, Organización Femenina Popular.	\$1.490.000.000
2017	Concejales y Diputados, ANUC, Instituto Popular de Capacitación, Narrar para Vivir, ANMUCIC (el Zulia Norte de Santander), Organización Femenina Popular, REDEPAZ	\$1.977.866.050
2018	AFROMUPAZ, REDEPAZ, Instituto Popular de Capacitación, ANUC, Liga de Mujeres Desplazadas, Universidad de Córdoba y, FEDECOMUNAL.	\$2.645.790.657
2019	AFROMUPAZ, REDEPAZ, Instituto Popular de Capacitación, ANUC, Grupo Distrital Auto 092 – GDSIA, Mesa LGBT Comuna 8 y Corporación Nuevo Arco Iris.	\$2.452.817.955
2020	Corporación Nuevo Arco Iris, REDEPAZ y ATCC.	\$1.279.166.930
2021	AFROMUPAZ.	\$342.228.000
TOTAL		10.904.751.287

Elaboración propia. Marzo 2022. Fuente: UARIV.

Adicionalmente, se tuvo conocimiento de dos SRC⁴²² a los cuales la aseguradora Seguros Mundial, les realizó el cobro de la póliza por presunto incumplimiento en la implementación de la resolución de fortalecimiento, pese a que los recursos de esta no fueron desembolsados. Sobre el particular, la PGN está adelantando las gestiones para aclarar la situación con la UARIV.

- e) En el cierre: La UARIV reporta como implementadas acciones que no fueron ejecutadas, con el argumento que fueron “reconcertadas” con el sujeto, como se presentó en los SRC “Vereda Canaán” y “Vereda Cerro Azul”.⁴²³

⁴²² CREDHOS (Barrancabermeja) y ANUC-UR (Nacional)

⁴²³ En el SRC vereda Canaán, se reporta como implementada la medida “Adecuación de la vía de Las Planadas hacia los predios de Cannán” con la acción “Estudios técnicos, formulación de proyecto, para la gestión de recursos territoriales y nacionales para la realización del mejoramiento de vías (ID 2532)”, aunque lo que se ejecutó fue una acción de desarrollo local, a través de la “Entrega de insumos para el fortalecimiento productivo del colectivo” (UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022). En el SRC Vereda Cerro Azul, se reporta como implementada la acción “Instalación del servicio público de energía eléctrica para todos los sectores de la vereda Cerro Azul” (ID 29703), pero lo que se ejecutó fue: “una acción de desarrollo local, a través de la “Entrega de bienes para el fortalecimiento de unidades productivas” (UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022).

Adicionalmente, la desarticulación con los procesos de retorno de aquellos SRC que son víctimas de desplazamiento forzado también debilita el alcance y el enfoque transformador de la reparación colectiva y pone en riesgo su sostenibilidad.

Frente a lo anterior, la CSMLV ha insistido que: “(i) la responsabilidad de la implementación del Programa es del Estado en su conjunto y no únicamente de la UARIV; (ii) el enfoque transformador de la reparación implica que en la materialización de los PIRC concurren varias entidades, pues la UARIV tiene una capacidad limitada y no puede por sí sola garantizar la implementación de planes con este enfoque”⁴²⁴ y (iii) los esfuerzos “deben concentrarse en identificar y gestionar acciones que permitan avanzar en la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.”⁴²⁵

Así las cosas, la CSMLV continuará el seguimiento para determinar si el modelo actual de reparación colectiva garantiza el cumplimiento de los objetivos trazados para el Programa de Reparación Colectiva en el artículo 2.2.7.8.4. del Decreto 1084 de 2015.

Debilidades en la articulación con la implementación del Acuerdo de Paz

En cuanto a la potencialización de los procesos de reparación colectiva que prevé el Acuerdo de Paz, se tiene que de los 847 SRC, 427 (50%) se encuentran en municipios PDET. De estos, 16 ya cerraron su PIRC, mientras que 78 (18%) están en fase de implementación⁴²⁶, con un total de 3.045 acciones, de las cuales 993 (32%) se encuentran en 748 iniciativas de los PATR.⁴²⁷ De lo anterior se observa, una disminución en 20 iniciativas respecto a lo reportado en la vigencia anterior (768). La ART reportó que 316 iniciativas tienen ruta de implementación activada.

Teniendo en cuenta el bajo porcentaje de coincidencia, se insiste que: (i) no es claro cómo se impulsarán las acciones de los PIRC que se formulen con posterioridad a la actualización de los PATR, teniendo en cuenta que esta se realiza cada cinco años y que el tiempo de implementación de los PIRC es de tres;⁴²⁸ (ii) se requiere incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación de las iniciativas PDET, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC;⁴²⁹ y (iii) es necesario promover la elaboración de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal.⁴³⁰

La UARIV y la ART manifestaron acoger parcialmente la recomendación orientada a la articulación de gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los PIRC en la

⁴²⁴ CSMLV. Octavo Informe 2021. P. 319.

⁴²⁵ Ibíd. P. 326.

⁴²⁶ UARIV Rad. No. 20227201104551 del 02/05/2022. Anexo Punto 6.

⁴²⁷ Ibíd. Anexo punto No. 47-48

⁴²⁸ CSMLV. Octavo Informe. Bogotá, 2021. P. 304. CSMLV.

⁴²⁹ PGN. Tercer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz. Bogotá, 2021. P. 486,

⁴³⁰ CSMLV. Octavo Informe. Bogotá, 2021. P. 314.

implementación de los PDET. No obstante, a juicio de la CSMLV, la respuesta recibida no da cuenta de dicha articulación.⁴³¹

Asímismo, en el Informe de gestión 2021 de la UARIV se informó que “se lideró la construcción de planes de trabajo para la implementación de iniciativas focalizadas del pilar 8 en los PDET, en la vigencia 2021 se implementaron un total de 386 acciones reparadoras que impactan 277 iniciativas para las 16 subregiones PDET, a través de la identificación y priorización de las acciones de los Planes Integrales de reparación colectiva, las acciones de los planes de retornos y reubicaciones y las acciones misionales de la entidad que coinciden con las iniciativas de los PATR”.⁴³² Sin embargo, no es claro si las acciones enunciadas corresponden a acciones de los PIRC implementadas ni cuántos SRC se beneficiaron con estas.

Conclusiones

- La Implementación del Programa de Reparación Colectiva continúa presentando escasos avances y no se ha cumplido con la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Sólo el 6% (53) de los Sujetos de Reparación Colectiva (847) ha finalizado la implementación de todas las acciones de su Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC, el 31% (271) está en las fases de formulación e implementación de estos, y el 61% (523) se encuentra en las fases iniciales.
- Aunque el Gobierno manifestó acoger 10 de las 15 recomendaciones, no se evidencia que se estén implementado acciones que permitan resolver las problemáticas de las cuales se derivan dichas recomendaciones.
- Se observa con preocupación que, a pesar de los llamados de la Comisión, persisten prácticas que llevan a que no se garantice el derecho en los términos que ha establecido la ley y sus decretos reglamentarios.
- Los ajustes derivados del Modelo adoptado mediante la Resolución 3143 de 2018, han estado orientados al cumplimiento de metas, que no contribuyen a la garantía del derecho, ni al fortalecimiento de la política en los términos establecidos por el Acuerdo de Paz. Preocupa que persisten: (i) restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el Registro Único de Víctimas; (ii) debilidades en la coordinación institucional para el cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva;

⁴³¹ UARIV No. 202172036887131 del 21/11/2021. La UARIV “focaliza anualmente el avance en la ruta de reparación colectiva, teniendo en cuenta varios criterios; uno de ellos, es priorizar a los colectivos que se encuentren ubicados en territorio PDET, de tal manera que al llegar a la fase de implementación se garantiza que se impacten en estos territorios (...) Teniendo en cuenta que la base del Programa de Reparación Colectiva es la planeación participativa, los cronogramas de implementación se acuerdan con el sujeto de acuerdo con su respectiva priorización, las cuales pueden ser coincidentes o no, con las iniciativas, dependiendo del contexto territorial.”

⁴³² UARIV. Informe de gestión 2021. P. 44

(iii) pérdida del enfoque transformador de la reparación colectiva; y (iv) regresividad en el alcance reparador de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

- Continúa limitándose el acceso a la reparación colectiva debido a que persiste la interpretación restringida del marco normativo en el proceso de inclusión en el Registro Único de Víctimas, sin consideración del principio de favorabilidad. Esto puede implicar además una vulneración al derecho a la igualdad, pues ante similares circunstancias se están aplicando criterios de inclusión distintos.
- Se evidenció que la Unidad para las Víctimas ha disminuido su rol de coordinación al limitar las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva al catálogo de productos de esta entidad. Se insiste que la materialización de los enfoques reparador y transformador previstos en la Ley 1448 de 2011, demandan el involucramiento de diversas entidades del Estado.
- Las metas del Plan Operativo Anual del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva (70) continúan siendo insuficientes frente al universo de acciones por implementar (5.262). No se registran responsables específicos para el cumplimiento de las acciones estratégicas.
- No es posible determinar cómo se están gestionando las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que son competencia de otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y si efectivamente la articulación interinstitucional está contribuyendo a la implementación del Programa, a través del Acuerdo de Paz.
- La desarticulación del programa de reparación colectiva con el componente de retornos y reubicaciones, pone en riesgo su sostenibilidad y el cumplimiento del enfoque transformador.
- La Unidad para las Víctimas manifiesta que en el proceso de ajuste de los Planes de Reparación Colectiva, no se eliminan acciones, sino que se reconcertan, sin registrar estos cambios en la matriz oficial, lo que dificulta el seguimiento de las mismas.
- La Resolución 1177 de 2021 llevó a que se debilitara la estrategia de fortalecimiento de SRC, pues para evitar estancamientos, la implementación de las acciones de fortalecimiento se realizaron a través de operadores, lo que no permite que estos puedan implementar autónomamente sus acciones.
- La información entregada por el Gobierno nacional es imprecisa, lo cual dificulta su análisis, particularmente en lo que respecta al desarrollo de gestiones de articulación, pues no es posible determinar con exactitud los espacios adelantados con entidades

del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas o las acciones implementadas por estas.

- La medición del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación de “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, no se realiza de acuerdo con su ficha técnica, pues por un lado incluye a sujetos que no cumplen con los parámetros de la descripción del indicador y por otro, en el avance cualitativo se mencionan como unidad de medida las resoluciones de fortalecimiento.
- Se observa una disminución de 20 iniciativas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que coinciden con acciones de los PIRC (748), respecto a lo reportado en la vigencia anterior (768).
- La Comisión evidenció: (i) no es claro cómo se impulsarán las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que se formulen con posterioridad a la actualización de los Plan de Acción para la Transformación Regional, considerando que esta se realiza cada cinco años y que el tiempo de implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva es de tres, y (ii) se requiere incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación de las iniciativas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC.
- Se evidenció un esfuerzo por lograr la transversalización del enfoque de género con la publicación del instructivo para tal fin. Sin embargo, se advierte que este no fue elaborado de manera participativa, no ha sido socializado con las víctimas y las entidades del SNARIV y no establece una postura clara frente a participación paritaria o incluso mayoritaria de las mujeres cuando sea necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas.

Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional, revisar los procedimientos y los indicadores actuales e incluir en el Plan Nacional de Desarrollo indicadores que permitan medir avances en la garantía del derecho.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera ajustar el reporte del indicador contenido en el Plan Marco de Implementación: “Planes Nacionales de Reparación Colectiva fortalecidos”, y continuar con las acciones de fortalecimiento de los sujetos con incidencia nacional y local.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera adoptar estrategias para promover el reconocimiento de responsabilidad del Estado, de las FARC-EP y de los

paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz. Asimismo, establecer los correctivos para garantizar la implementación de aquellas acciones que fueron eliminadas de los planes formulados antes de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 y que los que dicten con posterioridad a esta, los incorporen.

- A la Unidad para las Víctimas, garantizar que el proceso de valoración de Sujetos de Reparación Colectiva, se realice conforme a lo establecido en la Ley, de manera que no se condicione la inclusión en el Registro Único de Víctimas, al cumplimiento de la totalidad de los atributos.
- A la Unidad para las Víctimas, definir los lineamientos y directrices para que el Formato Único de Declaración – FUD colectivo, contenga todos los insumos que requiere dicha entidad para la valoración, conforme a la Resolución 3143 de 2018.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el Plan Operativo Anual del Subcomité de Reparación Colectiva, con las metas y acciones dirigidas a Reparación Colectiva de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Igualmente, que en los reportes se definan claramente los tiempos y responsables de ejecución de las mismas.
- A la Unidad para las Víctimas, ajustar el *“Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los Planes Integrales de Reparación Colectiva”* con el fin de que las modificaciones no restrinjan el enfoque transformador de la reparación. Estos lineamientos deberán socializarse ampliamente con las entidades del Sistema Nacional de Reparación Integral a Víctimas, las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, Comités de Impulso y Grupos de Apoyo de los Sujetos de Reparación Colectiva **procesos**
- A la Unidad para las Víctimas, conservar dentro de los Planes de Reparación Colectiva las acciones que son competencia de las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, y coordinar su implementación, haciendo seguimiento a los compromisos en cabeza de estas.
- A la Unidad para las Víctimas, incorporar, posterior al cierre del Plan Reparación Colectiva, una fase de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos del mismo.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la articulación de la reparación colectiva con los procesos de retorno y/o reubicación, cuando se trate de sujetos que fueron víctimas de desplazamiento forzado.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de

Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y en particular en la Hoja de Ruta Única. Igualmente, identificar acciones de desarrollo local que atiendan daños a través de los planes de reparación colectiva y que se puedan ejecutar en las iniciativas.

- A la Unidad para las Víctimas, promover en municipios no priorizados, la gestión de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en los instrumentos de planeación de la oferta territorial.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar la idoneidad de la aplicación de los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021, con el fin de que las organizaciones puedan acceder a las acciones de fortalecimiento dispuestas en dicho instrumento. Asimismo, permitir que los Sujetos de Reparación Colectiva puedan implementar autónomamente estas acciones, sin que medie un operador.
- A la Unidad para las Víctimas, identificar las afectaciones individuales de miembros del colectivo, como, por ejemplo: violencia sexual, incluidos los hijos e hijas nacidos (as) bajo este hecho, desplazamiento forzado, desaparición forzada o reclutamiento forzado, para promover su atención en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz.
- A la Unidad para las Víctimas, incluir dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, acciones de orientación en derechos sexuales y reproductivos, como medida de Garantías de No Repetición.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar el documento *“lineamientos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el programa de Reparación Colectiva”*, de tal manera que este incorpore directrices claras y establezca la participación paritaria o incluso una participación mayoritaria de las mujeres cuando sea necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar un espacio propicio, como grupos focales, para abordar los daños individuales en miembros del SRC, ocasionados en razón del género.
- A la Unidad para las Víctimas, agregar el riesgo de “violación correctiva”, y el riesgo de “homicidio con el fin de conseguir la eliminación de la diferencia o la diversidad”, en los riesgos diferenciales de las personas con OSIGD del *“Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva”*, en aras de reconocer estos tipos de violencia diferenciada.



- Al Departamento Nacional de Planeación y al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar el reporte de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 relacionados con el componente de Reparación Colectiva, con el fin de lograr identificar los avances en el cumplimiento de las metas anuales.

CONNACIONALES VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

En el marco del conflicto armado algunas víctimas se han visto obligadas a desplazarse fuera del país generándose una doble connotación, la de víctimas y la de emigrantes; ambas en condiciones de vulnerabilidad.

De acuerdo con las cifras de la UARIV, en el RUV se reportan 34.540 víctimas connacionales en el exterior; sin embargo, el Gobierno ha reconocido, que una de las dificultades para atender esta población es el subregistro, pues ACNUR ha indicado que pueden ser más de 189.454 víctimas para 2019. Adicionalmente, los representantes de las organizaciones de víctimas en el exterior han indicado que en los últimos años se ha incrementado el flujo migratorio, por lo que esta cifra puede ser mayor⁴³³.

El Gobierno ha identificado como reto para la atención de estas víctimas⁴³⁴ la imposibilidad de evaluar sus condiciones de vulnerabilidad y la entrega integral de la oferta institucional, debido a que muchas de las ayudas y/o beneficios solo son válidos dentro del territorio colombiano.⁴³⁵ El presente capítulo identifica los avances y dificultades que enfrentan los connacionales en los diferentes países de acogida, realizando para tal efecto un análisis de las medidas de: (i) indemnización administrativa, (ii) satisfacción, (iii) rehabilitación, (iv) retorno y reubicación, (v) estabilización socioeconómica con énfasis en los temas de generación de ingresos y educación, y (vi) enfoque de género.

Para ello, se tendrán en cuenta las respuestas aportadas por las entidades⁴³⁶, así como la percepción de los representantes de víctimas connacionales en el exterior que participaron en los diálogos propiciados por la PGN⁴³⁷ con el fin de conocer de primera mano las inquietudes, quejas o reclamos de esta población y las actuaciones preventivas adelantadas⁴³⁸.

Dentro del plan de trabajo diseñado para este capítulo, se realizó un proceso focalizado y progresivo, iniciando con cinco países, con el objetivo de contar con un panorama más claro y detallado de las necesidades y barreras que las víctimas enfrentan en el exterior, lo cual es fundamental para estructurar recomendaciones dirigidas al Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades del SNARIV.

⁴³³ Información consignada en las páginas web: <https://www.datosmundial.com/america/colombia/refugiados.php> y <https://blogextranjeriaprogestion.org/2022/04/21/solicitudes-proteccion-internacional-espana-a-31-3-2022/>

⁴³⁴ Gobierno Nacional. Balance Ley 1448 de 2011, pag.122

⁴³⁵ En la emigración, surgen desafíos relacionados con los alcances territoriales de las instituciones colombianas, el respeto por las normas migratorias que son soberanía de cada Estado, el abordaje cuidadoso del Derecho Internacional al Refugio y la protección Internacional en general, así como las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan quienes son a la vez víctimas y migrantes (Pag 18 Documento UARIV Caracterización).

⁴³⁶ UARIV Rad. 202272011084551 02/05/2022, 20227206307041 del 10/03/2022, 20227209692511 21/04/2022, 202272011537971 02/05/2022 Cancillería S-GAICE-22-009125 18/04/2022, S-GAICE-22008911 del 12/04/2022, S-GAICE-22007990 del 29/03/2022 y S-GAICE-22-009124 del 18/04/2022.

⁴³⁷ En 2022 la PGN propició cuatro espacios de diálogo virtuales, en donde participaron representantes y víctimas connacionales de Estados Unidos, España, Costa Rica, Canadá, Panamá, México, España y otros países de Europa. Además de los representantes de víctimas connacionales en el exterior que hacen parte de la Mesa Nacional, participaron otras organizaciones como: "De Frente al cambio, Immigrant Assitance Services, Colectiva de Mujeres Exiliadas y Emigradas, Foro Torre Vieja España, Asociación Villa Colombia y Voces Humanitarias".

⁴³⁸ Actuaciones preventivas: E-2022-163015, E-2022-112095, E-2022 – 155313.

Conforme a lo anterior, se realizará un análisis general respecto del universo de víctimas incluidas en el RUV que se encuentran en el exterior, y se presentará el estudio específico de algunos países. En el siguiente informe, se espera continuar con esta metodología y recopilar información de otros países que históricamente han concentrado un número importante de víctimas. Igualmente, se hará un balance de las recomendaciones presentadas en el Octavo Informe con el fin de identificar los avances obtenidos.

Para este caso, no se analiza el PND 2018 - 2022, ni el CONPES 3726 de 2012, toda vez que no cuentan con indicadores para medir los avances en temas de atención, asistencia y reparación a las víctimas connacionales. No obstante, la CSMLV reconoce el esfuerzo del Gobierno en el nuevo CONPES 4031 de 2021, el cual abordó las temáticas relacionadas con los actos simbólicos y de dignificación como medidas de satisfacción para las víctimas en el exterior, además, de la implementación de la interoperabilidad entre los sistemas de información y los instrumentos de caracterización de la Cancillería y la Red Nacional de información.

Análisis cuantitativo

Atendiendo a la información del RUV, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 con corte al 31 de marzo de 2022, han sido incluidas 34.540 víctimas en el exterior. De estas, 15.895 son hombres, 18.280 mujeres, 185 con OSIGD y 142 no informaron. Además, 5.175 son adultos mayores y 4.666 reportaron algún tipo de discapacidad.

Actualmente, las víctimas connacionales, según la UARIV, se concentran en mayor medida en Ecuador (7.357), España (6.100), Canadá (5.962), Estados Unidos (5.255), Chile (2.574), Panamá (1.903) y Venezuela (1.369).

Tabla 141. Número de víctimas connacionales en el exterior.

País	No. total de víctimas	Hombre	Mujer	OSIGD	NNA	Adulto mayor	Personas con discapacidad
Ecuador	7.357	3.563	3.744	50	49	916	1.413
España	6.100	2.786	3.286	28	27	1.082	866
Canadá	5.962	2.614	3.334	14	19	773	652
Estados Unidos	5.255	2.425	2.808	22	10	1.185	613
Chile	2.574	1.111	1.453	10	16	92	169
Panamá	1.903	907	993	3	7	305	120
Venezuela	1.369	758	608	3	2	306	143
Otros	4.020	1.911	2.054	55	12	516	690
Total	34.540	16.075	18.280	185	142	5.175	4.666

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

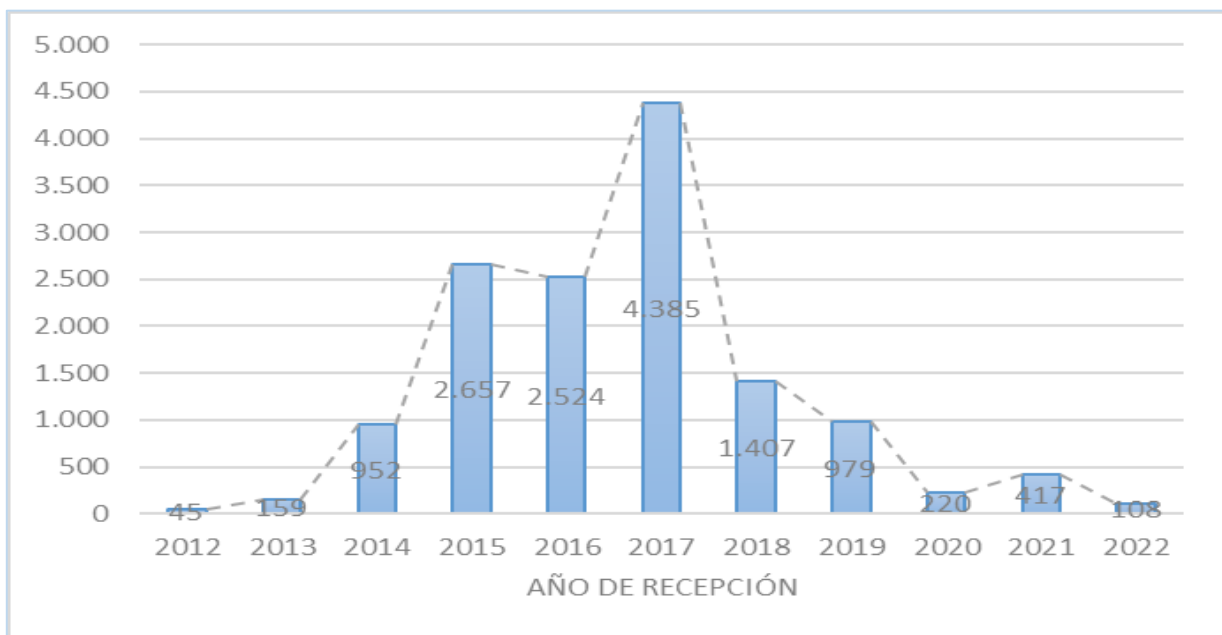
Entre las localidades con mayor número de connacionales, se identifican: (i) Quebec (3.637) y Alberta (1.370) (Canadá), (ii) Estado de la Florida (2.669) (EEUU), (iii) Pichincha (2.646) y Esmeraldas (2.479) (Ecuador), (iv) Madrid (2.401) y Valencia (1.396) (España), y (v) Santiago de Chile (1.298) (Chile).

- Variable de análisis: “toma de declaración”

De los 121 consulados que tiene Colombia en el exterior, actualmente 65 toman declaración a víctimas del conflicto armado⁴³⁹. La UARIV informó que 82 funcionarios consulares tienen en este momento habilitado el aplicativo para la toma de declaración en línea.

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas, 13.853 declaraciones se han tomado, siendo el 2017 el año de mayor demanda. Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se recibieron 525 declaraciones.

Gráfica 7. Número de declaraciones



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

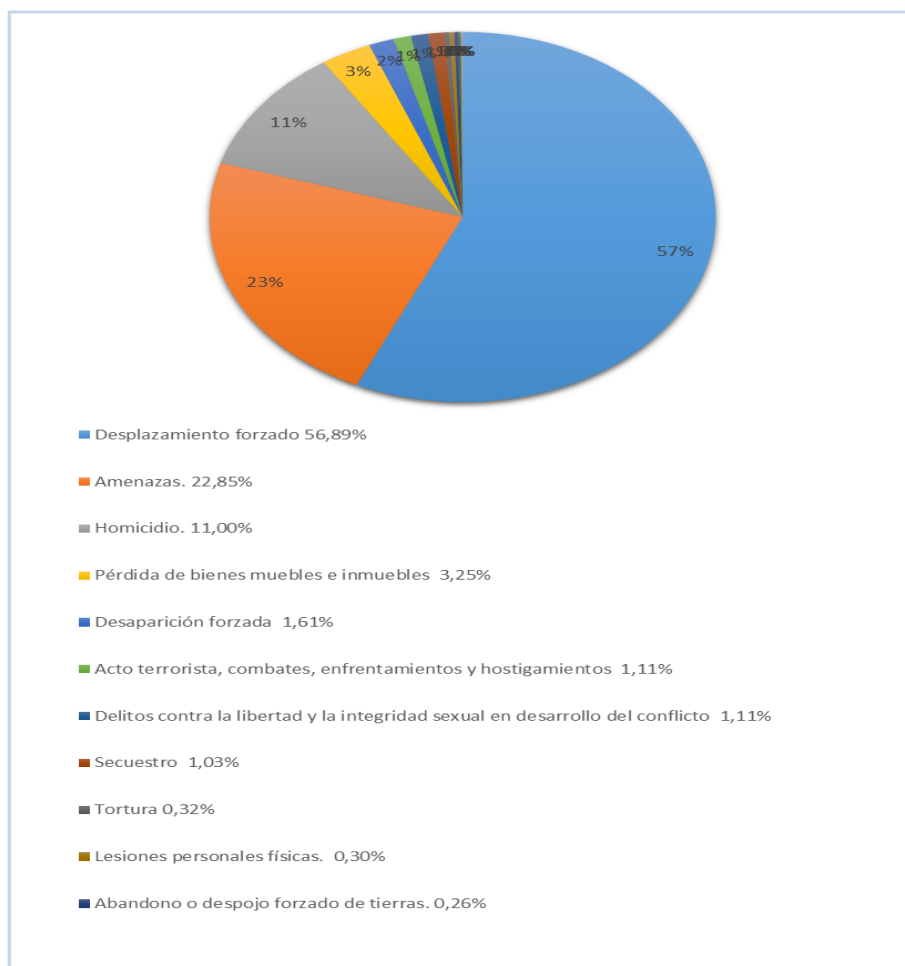
Ahora bien, sobre la gestión de estas declaraciones se observa que, 3.321 declaraciones no fueron incluidas, siendo las principales causales de negación: (i) causas diferentes al conflicto armado y (ii) extemporaneidad, según lo reportado por la UARIV.⁴⁴⁰

⁴³⁹ El 11 de mayo de 2022 se llevó a cabo reunión virtual con la Cancillería, UARIV y PGN a través de la cual se transmitieron las preocupaciones y obstáculos que enfrentan los connacionales en países como Estados Unidos, España y Costa Rica. En dicha reunión se indagó acerca del número de consulados de Colombia en el mundo y cuáles de estos tienen activa la atención a víctimas.

⁴⁴⁰ UARIV, Radicado 202272011084551 fecha 02/05/2022, pág. 471

En cuanto a los hechos victimizantes de mayor ocurrencia, se encuentran: desplazamiento forzado (57%), amenazas (23%), homicidio (11%) y pérdida de muebles e inmuebles (3%), tal como se observa a continuación:

Ilustración 2. Hechos victimizantes de connacionales en el exterior.



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Indemnización

- Indicador: “*Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas*”

Este indicador es formulado por la CSMLV, su fórmula de cálculo es “Número de víctimas en el exterior indemnizadas”.

La UARIV informó que desde la entrada en vigencia de la Ley ha realizado 7.050 giros para pagar la indemnización administrativa a 6.738 víctimas connacionales en el exterior por un valor de \$56.876 mm.

Tabla 142. Indemnizaciones administrativas

Año	Giros	Personas	Valor (mm)
2012	1	1	\$5.667
2013	2	2	\$14.737
2014	0	0	0
2015	420	385	\$2.489
2016	194	188	\$1.757
2017	491	477	\$3.608
2018	625	611	\$5.242
2019	95	85	\$1.162
2020	821	783	\$7.482
2021	4.391	4.196	\$35.043
2022 (31/03/22)	10	10	\$70.652
2012-2022	7.050	6.738	\$56.876

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Durante el periodo comprendido entre 2021 al 31 de marzo de 2022 se indemnizaron 4.206 víctimas en el exterior, de las cuales 2.072 son hombres (49%), 2.126 mujeres (51%), 8 personas con OSIGD (0.1%) y 552 con discapacidad (13%). Se destaca que en 2021 hubo un incremento significativo en la materialización de esta medida, pues solo en ese año se pagaron el 62% del total de indemnizaciones.

Si bien llama la atención que en la mayoría de los años hay más giros que víctimas indemnizadas, la UARIV justificó que esta situación se debe a la multiplicidad de hechos victimizantes que puede sufrir una misma persona, y a la aplicación del parágrafo del artículo 14 de la Resolución 1049 de 2019, que permite excepcionalmente el pago de más de una indemnización, cuando se trate de solicitudes prioritarias⁴⁴¹.

Con el fin de facilitar el pago de la indemnización a víctimas en el exterior, la UARIV informó que cuenta con un operador internacional. Desde abril de 2022, se suscribió el contrato con Giros y Finanzas para hacer las transferencias a las víctimas que resulten priorizadas en la aplicación del Método Técnico de Priorización, o que también hayan acreditado alguna situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad en ruta prioritaria⁴⁴².

⁴⁴¹ UARIV, Radicado 202272011084551 fecha 02/05/2022, pág. 474-475

⁴⁴² El 11 de mayo de 2022 se llevó a cabo reunión virtual con la Cancillería, UARIV y PGN a través de la cual la UARIV actualizó la información con relación a la suscripción de un nuevo contrato con Giros y Finanzas para el pago de las indemnizaciones de los connacionales víctimas en el exterior.

Satisfacción

- Indicador: “Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior”

Este indicador se encuentra en el Plan de Acción de la UARIV y la Cancillería.

Cuadro 17. Avance indicador satisfacción

Año	Meta	No. de Medidas de Satisfacción	%avance
2021	6	6	100%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2021.

Para 2021, la Cancillería informó que realizaron 24 eventos ⁴⁴³en los que se contó con la participación de 1.637 víctimas, en los consulados de Barcelona, Sevilla y Madrid (España); Barinas (Venezuela); Berna (Suiza); Chicago y San Francisco (EE.UU.); Esmeraldas y Nueva Loja (Ecuador); Montreal (Canadá); Ciudad de Panamá (Panamá); Guadalajara (México); Londres (Inglaterra); París (Francia); San José (Costa Rica); y Bogotá.⁴⁴⁴

La UARIV por su parte, reportó 17 eventos, donde se incluyen San Lorenzo y Sucumbíos (Ecuador). Teniendo en cuenta que los reportes entre las entidades no coinciden, se hace un llamado al Gobierno a fortalecer el intercambio de información y registro.

⁴⁴³ Exposición virtual Tejiendo vida Conmemoración Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado

Exposición virtual Tejiendo vida Conmemoración Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado

Actividad de noche de velitas en Maria Teresa del Toro-Barinas

Actividad de noche de velitas en Belén San Juan –Barinas

Cine foro "La marcha continua"

Conmemoración -Difusión el 9 de abril en redes manejo de emociones psicosociales

Canastas de dignificación

Evento de difusión 3 videos de victimas del en Conmemoración del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer

Conmemoración - Ampliación de oferta institucional en el exterior de la Unidad de Tierras, en el contexto de la pandemia (Día Nacional del Colombiano Migrante URT)

Conmemoración - Ampliación de oferta institucional en el exterior de la Unidad para las Víctimas, en el contexto de la pandemia (Día Nacional del Colombiano Migrante UARIV)

Conmemoración - Conversatorio John Jairo Romero y Norela Coronado - Facebook Live

Cancillería se suma a la conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos

Conmemoración -Evento de conmemoración: Entrega de mercados

Conmemoración - Se realizó un evento de conmemoración de manera virtual en donde se trataron temas de información y charla de recuerdos

Conmemoración - Difusión el 9 de abril en redes con la respuesta de 18 connacionales

Conmemoración -Evento de conmemoración: Entrega de apoyo económico a través del convenio con ALTIUS

Conmemoración - Se realizó a través del Facebook Live el evento de conmemoración

Conmemoración -Evento de conmemoración: Entrega de mercados

Taller 1 "Mimesis del cuerpo: Rompiendo imaginarios de violencia"

Cierre del proyecto Memoria, Cuerpo y Naturaleza

Evento de conmemoración "La Ley de la atracción y el Poder de la mente trae esperanza"

Taller virtual manejo de emociones a través del arte

⁴⁴⁴ Escritorio de Víctimas de la Cancillería - Grupo Interno de Trabajo Asistencia a Connacionales

Si bien la Cancillería informó a la CSMLV que se encontraba implementando mejoras para contar con la información detallada por enfoque diferencial, a la fecha de corte de este informe, no reportó los datos de manera desagregada.

Rehabilitación

- Indicador: *“Implementar la medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior”*.

Este indicador se encuentra en el Plan de Acción de la UARIV desde el 2020 y continúa en el 2022.

Cuadro 18. Avance indicador rehabilitación

Año	Meta	No. de Medidas de Rehabilitación	%avance
2021	1000	1000	100%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2021.

Así mismo, se destaca que la UARIV continuó con la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal e Individual, a través del programa de atención psicosocial e integral de víctimas de conflicto armado domiciliadas en el exterior.

La Estrategia grupal inició en 2020 en Costa Rica con 18 participantes, con el apoyo de Ecos Colombia⁴⁴⁵, quien desarrolló *“Cimientos, para una reparación integral sin fronteras”*. En 2021, 316 víctimas se vincularon a la estrategia realizada con apoyo del “Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli” (CISP) y la Organización “Arraigo” en Ecuador (232), España (51), Costa Rica (15) y Estados Unidos (5).

Asimismo, la Estrategia de Atención Psicosocial Individual, “Raíces”, que inició en 2020, tiene por objetivo, aportar herramientas para la recuperación emocional de manera individual y presencial a las víctimas del conflicto armado domiciliadas en el exterior a través de la expresión emocional de los hechos victimizantes y el abordaje de las afectaciones migratorias. En esta estrategia, participaron un total de 289 personas. Con respecto a la distribución de países, la atención se dio de la siguiente manera:

Tabla 143. Atención psicosocial individual

País	No. de Víctimas
Ecuador	180
España	902
Costa Rica	19
Total	1.101

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

⁴⁴⁵ Ecos Colombia, es una organización de víctimas ubicada en Costa Rica. UARIV Radicado No.: 202272011084551 fecha 02/05/2022 pág. 491.

Adicionalmente, la estrategia psicosocial de atención no presencial para víctimas en el exterior fue construida en 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta estrategia se compone de seis encuentros que se efectúan de manera virtual a través de cualquier plataforma y tienen una duración máxima de 90 minutos.

Tabla No. xx: Atención Psicosocial no Presencial por género

Año	Hombre	Mujer	Sin información	Total
2020	9	48	3	60
2021	146	356	0	502
Total	155	404	3	562

Elaboración propia. Fuente: UARIV. Marzo 2022.

Finalmente, con respecto a la asistencia psicosocial no presencial por países, la UARIV reportó mayor atención en esta especialidad en países como Panamá con 158 víctimas atendidas, Ecuador 98, Chile 56 y, en otros países 250 víctimas. De las cuales, el 28% corresponde a hombres y el 72% a mujeres. Se resalta el aumento en estas atenciones entre 2020 y 2021 en un 79%.

Retorno y Reubicación

- Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas”

Este indicador se encuentra en el Plan de Acción de la UARIV.

Cuadro 19. Avance indicador retorno y reubicación.

Año	Meta	No. de solicitudes de retorno	%avance
2021	828	828	100%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Con relación a la ruta de retorno y reubicación y luego de la expedición de la Resolución 3320 de 2019, la UARIV reiteró que es necesario que la víctima haga el diligenciamiento del formulario de solicitud con la decisión de retornar a través de los consulados de Colombia en el mundo, o directamente por el hogar interesado, mediante los canales de atención dispuestos por la entidad⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Los canales de atención dispuestos por la UARIV son: Presencial, puntos de atención o centros regionales de la Unidad para las víctimas. Línea de atención en Bogotá 601 4261111 o a la línea gratuita en Colombia 018000-911119, también por chat o video llamada, o ingresando a la página www.unidadvictimas.gov.co A través de la dirección de correo electrónico servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co

Esta medida de reparación está dirigida exclusivamente a las víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado e incluye acciones como: (i) orientación para el traslado hacia territorio nacional, (ii) atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia, (iii) oferta institucional de acuerdo con las características del núcleo familiar que retorna.

La UARIV informó que entre 2013 y 2022, la UARIV reportó 4.680⁴⁴⁷ solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales 2.446 fueron considerados retornos efectivos del exterior. Siendo 2018 y 2019 los años con mayor número de casos.

Tabla 144. Histórico de hogares retornados

Año	Total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior	Retornos efectivos
2013	40	20
2014	64	35
2015	111	53
2016	174	90
2017	438	175
2018	956	688
2019	1198	659
2020	973	434
2021	654	270
2022 (31/03/22)	72	22
Total	4.680	2.446

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022.

Para el periodo comprendido entre 2021 al 31 de marzo de 2022, se informaron 726 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales, 292 (40%) se reportaron como retornos efectivos. De estos, solo cuatro recibieron EEA en Colombia.

Llama la atención, que la UARIV indica que los 434 grupos familiares restantes que no tuvieron retorno efectivo entre el mismo periodo 2021 al 31 de marzo de 2022, se abordaron como ruta nacional⁴⁴⁸, debido a que no cumplieron alguno de los requisitos establecidos: (i) haber permanecido 12 meses en el exterior al momento de solicitar el acompañamiento; (ii) haber

⁴⁴⁷ UARIV, Radicado 202272011084551 fecha 02/05/2022, pág. 447

⁴⁴⁸ La Unidad para las víctimas realizará un seguimiento telefónico o por correo electrónico para verificar la fecha y lugar de arribo a territorio nacional y además brindarle la información sobre los canales de atención a los que debe ir de arribo a te dirigirse una vez se encuentre en Colombia para acceder a las medidas asistenciales a las que tenga derecho. Recuerde: El traslado a territorio nacional no está cubierto por el Estado colombiano, por lo cual depende de los medios propios de cada solicitante y su hogar. Por lo anterior le sugerimos planear su viaje con anticipación y concertarlo con su núcleo familiar. Preferiblemente contacte una red de apoyo familiar y/o comunitaria en territorio colombiano que facilite sus procesos de acogida una vez se traslade. UARIV, Radicado 202272011084551, pág. 483-484

regresado al país en un periodo no mayor a 12 meses; (iii) estar incluidos en el RUV por el hecho de desplazamiento forzado y (iv) no haber recibido acompañamiento en un proceso de retorno, reubicación o integración local y que no tengan un nuevo hecho victimizante posterior.

Al respecto, se reitera lo indicado en el Octavo Informe, en el cual se relacionó como una dificultad en la garantía del derecho, estos parámetros establecidos por la UARIV, pues, abordar las solicitudes de retorno y reubicación desde el exterior con el criterio de permanencia de 12 meses, podría incrementar el subregistro de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han salido del país y solicitan ser acompañadas en su proceso en Colombia, así como, la necesidad de fortalecer la sistematización de la información de las víctimas en el exterior.

Análisis cualitativo

Como se indicó al principio de este capítulo, se realizó un trabajo focalizado en algunos países con representantes de víctimas con el fin de conocer de voz de los connacionales los principales avances y dificultades en la garantía de sus derechos. A continuación, se presenta esta información, con un contexto general del país y de la información reportada por la Cancillería y UARIV frente a las acciones adelantadas.

a) Estados Unidos

De acuerdo con la información aportada por la UARIV⁴⁴⁹, en Estados Unidos se encuentran 5.255 víctimas de las cuales 2.808 son mujeres (53%), 2.425 son hombres (46%), 22 con OSIGD (0.4%), 1.185 son adultos mayores (23%), 10 son NNA (0.01%) y 613 son personas con discapacidad (12%). Las ciudades con mayor número de víctimas son: Miami, Newark, Washington, Orlando, Houston, Chicago, Nueva York, Atlanta, Boston y Los Ángeles.

Frente a la dinámica de atención a los connacionales en Estados Unidos, actualmente hay 12 consulados de Colombia en las ciudades de: Houston (Texas); Miami y Orlando (Florida); Atlanta (Georgia); Chicago (Illinois); Nueva York (Nueva York); Los Ángeles y San Francisco (California); Newark (Nueva Jersey); Boston (Massachusetts); San Juan de Puerto Rico (Puerto Rico) y Washington D.C.

Se reconoce que las víctimas a través de los diálogos propiciados por la PGN destacaron los esfuerzos de los consulados ubicados en Newark y Miami. Del primero, resaltaron los programas de emprendimiento con jóvenes víctimas del conflicto armado, denominado “Colombia nos Une”, así como el compromiso y sensibilización de sus funcionarios. Y del segundo, valoraron la oferta en atención psicosocial con la organización “Arraigo”.

⁴⁴⁹ Respuesta requerimiento UARIV 202272011084551 02/05/2022

Aunque para el período 2018-2022 no se reportaron capacitaciones a las organizaciones de víctimas en este país, se reconoce el esfuerzo de organizaciones como: “Immigrant Assistance Services”, “Arraigo” y “Adelante Colombia”, que de forma autónoma o en coordinación con algunos consulados, han realizado acompañamiento a los connacionales en cuanto a la adaptabilidad al país de acogida y el suministro de información acerca de los trámites pertinentes ante la UARIV y la URT.

Se evidencia que las acciones conjuntas con las organizaciones resultan más efectivas y son valoradas positivamente por las víctimas, por lo que se recomienda fortalecer estas iniciativas, especialmente las orientadas al apoyo inicial, así como la inclusión social y económica de las víctimas a sus comunidades. En especial, se recomienda a la UARIV realizar procesos de fortalecimiento con estas organizaciones y adecuar su material de formación y orientación, conforme a las necesidades de los connacionales.

Con relación a la medida de rehabilitación psicosocial en el exterior, se destaca que en 2020 a través del programa “*Cimientos*”, la UARIV implementó la Estrategia de Recuperación Emocional para víctimas en el exterior de la mano de “Arraigo”, una organización de mujeres. Si bien las víctimas participantes de la estrategia valoraron positivamente esta oferta y solicitaron su continuidad, la CSMLV recomienda continuar con la consolidación de vínculos de solidaridad y confianza, fortaleciéndose las acciones para la mejora de su calidad de vida y búsqueda activa con el fin de adaptarse de mejor manera al país de acogida. Asimismo, se hace un llamado a las entidades para que socialicen con mayor fuerza esta oferta y se pueda llegar a un número significativo de víctimas.

En cuanto a la respuesta aportada por Cancillería, se reconocen los avances en materia de atención y rehabilitación, tales como: (i) 24 sesiones en atención psicosocial en 2020 y cinco en 2022. (ii) 24 jornadas informativas realizadas en 2020 en ciudades como Miami, Newark, Nueva York, Orlando, Washington D.C. y San Francisco, y cinco jornadas en Washington D.C, Newark y Nueva York en 2021.

Una de las principales dificultades que encuentran las víctimas al llegar a este país es el idioma. Por eso, se valoran positivamente las actividades desarrolladas en Nueva York, para la implementación del curso de inglés con una duración de 12 sesiones de tres horas semanales y se insta a la Cancillería a fortalecer este tipo de iniciativas, que son valoradas positivamente por las víctimas.

A pesar de estos esfuerzos, se observa que persisten las dificultades respecto a las medidas de reparación integral, específicamente la indemnización, ya que solo se han indemnizado 368 víctimas en 2020 y 564 en 2021, sin reportarse cifras para el primer trimestre de 2022. Sobre los principales obstáculos identificados por los representantes de las víctimas connacionales en los diálogos con la PGN, entre otros, se señalaron los siguientes:

- El flujo migratorio es constante y se tiene la percepción que en los últimos años ha aumentado significativamente.
- Escaso acompañamiento para la adaptación sociocultural y la atención inmediata cuando llegan a Estados Unidos. Consideran que no hay oferta para esta etapa inicial por parte del Estado colombiano.
- Afectación del estatus migratorio o del trámite de su solicitud cuando tienen comunicación con el consulado colombiano.
- Reducida asistencia para orientar o contar con una actividad productiva que permita su subsistencia o inclusión en el país de acogida.
- Falta de oportunidades de estudio y convalidación de títulos obtenidos en Colombia.
- Poca aplicación y materialización del enfoque de género en la oferta social del país receptor.
- Baja articulación entre los consulados, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes para el acceso a oferta social y laboral.
- Dificultad para acceder a la oferta en salud y otros servicios sociales por los elevados costos o la exigencia de requisitos frente a su estatus migratorio.
- Barreras por falta de acciones diferenciadas para personas con discapacidad.
- Escasa cobertura en acompañamiento psicosocial y cuidado emocional.
- Pocas garantías para regresar al territorio colombiano, así como las dificultades para el retorno de personas de la tercera edad y en condiciones de vulnerabilidad, quienes no cuentan con los recursos económicos para su traslado, ni beneficios pensionales.
- Falta de asesoría jurídica para los procesos de restitución de tierras y la congestión de dichos procesos en su respectiva jurisdicción, lo cual genera una tardanza en las decisiones judiciales.
- Preocupación por la administración de los recursos de las víctimas connacionales.
- Tiempo excesivo en el pago de las indemnizaciones administrativas y el pago del encargo fiduciario.
- Necesidad de mejorar el canal de comunicación para direccionar eficientemente las solicitudes de las víctimas con la oferta correspondiente.

De lo anterior, se evidencia que persisten las dificultades para adaptarse al país de acogida, específicamente, el manejo del idioma, la inclusión productiva y la dificultad para convalidar títulos o acceder a estudios en ese país. Asimismo, preocupa la baja cobertura de las acciones adelantadas por el Estado colombiano para los connacionales en Estados Unidos con relación al apoyo psicológico y emocional, con acciones diferenciadas para grupos especialmente vulnerables como adultos mayores y personas con discapacidad.

b) España

Según la UARIV⁴⁵⁰, en España hay 6.010 víctimas, de las cuales, 3.286 son mujeres (54%), 2.786 son hombres (46%), 28 con OSIGD (0.5%), 1.082 son adultos mayores (18%), 27 son

⁴⁵⁰ UARIV Rad. 20227116694562.05/05/2020

NNA (0.4%) y 866 personas con discapacidad (14%). Las ciudades con mayor concentración de víctimas son: Sevilla, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Barcelona, Lugo, Logroño, Madrid, Valencia y Bilbao.

En España, actualmente hay siete consulados de Colombia ubicados en: Madrid, Barcelona, Valencia, Palmas de la Gran Canaria, Sevilla, Bilbao y Palma de Mallorca. Frente al consulado de Valencia, las víctimas destacaron⁴⁵¹ la articulación con las organizaciones humanitarias y de víctimas, así como el apoyo psicosocial

Las víctimas acceden a servicios sociales del Estado español, en materia de hábitat, salud y educación entre otros relacionados con la subsistencia mínima, a través del programa de “Empadronamiento”, el cual es un registro que busca la protección de las personas que llegan a ese país. No obstante, las víctimas reiteran la dificultad de acceder a esta oferta, debido a trámites burocráticos y administrativos, como también, por la imposibilidad que tienen algunos para cumplir con los requisitos establecidos por el Estado español.

Adicionalmente, se reconoce el trabajo de organizaciones como “Foro Internacional de Víctimas”, “Colombia Sueños de Paz”, “Ecoaldea”, entre otras, que se enlazan para contribuir a la atención de las víctimas, a través de estrategias como “Cimientos”. Igualmente se resalta la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal e Individual, la cual ha favorecido la caracterización de las víctimas, orientación y atención psicosocial, apoyo logístico y servicio social⁴⁵²

Se destaca que la UARIV reportó 736 indemnizaciones pagadas durante 2021 y el primer trimestre de 2022, para las víctimas ubicadas en Madrid (279), Valencia (168), Cataluña (68) y Castilla-La Mancha (46) y otras ciudades (175). De estos pagos, 398 fueron para mujeres (54%), 336 para hombres (46%), dos con OSIGD (0.27%) y dos giros a personas con discapacidad (0.27%).

Ahora bien, los representantes de las víctimas en el exterior, en diálogos con la PGN, manifestaron las siguientes preocupaciones:

- Dificultades en el acceso al RUV y falta de respuesta de fondo en las decisiones de no inclusión.
- Un significativo aumento en el flujo migratorio reciente, lo cual se refleja en las altas cifras de solicitudes de empadronamiento.⁴⁵³
- Dificultades en la orientación respecto de la Ley 1448 de 2011 y baja socialización de la oferta institucional.
- Falta de información y asesoría jurídica.

⁴⁵¹ Fecha de diálogo con las víctimas 06/05/2022

⁴⁵² UARIV Rad. 202272011537971. 05/05/2020

⁴⁵³ Según el Ministerio del Interior – Gobierno de España, ACCEM. Se han recibido 11.567 solicitudes de Protección Internacional en ese país de connacionales colombianos en el 2021.

- No acompañamiento en los procesos de homologación de títulos educativos.
- Reducida articulación con las organizaciones representativas de los países de acogida que brindan apoyo a las víctimas en su llegada y adaptación.
- Pocas garantías en materia de seguridad para el retorno y reubicación.
- Falta de jornadas de orientación sobre la ruta de exención en la prestación de servicio militar.
- Obstáculos para acceder al pago de indemnización y demoras en las reprogramaciones.
- Dificultades en la representación judicial de las víctimas en los procesos de restitución de tierras.

La CSMLV llama la atención, para que Cancillería y la UARIV gestionen la realización de capacitaciones a las víctimas en España, para conocer los beneficios y oferta a la que pueden acceder de acuerdo con sus necesidades, para lo cual se sugiere trabajar de forma articulada con las organizaciones de víctimas.

c) Costa Rica

Según la UARIV, desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, se han recibido 523 solicitudes en ese país para la inclusión en el RUV⁴⁵⁴. De esas solicitudes, han sido incluidas 112 víctimas que corresponden a 57 son mujeres (51%), 52 hombres (46%), 3 personas con OSIGD (3%), 16 adultos mayores (14%) y 11 personas con discapacidad (10%). Las ciudades con mayor concentración de víctimas son: San José, Heredia, Alajuela y Cartago.

La Cancillería cuenta con un Consulado ubicado en la ciudad de San José, en el que se encuentra habilitada, con ocasión de la emergencia sanitaria ocurrida por el COVID-19, la figura del “*Plan Madrina*”, que permitió tener un contacto directo entre el consulado, el funcionario de la UARIV y los connacionales, para reforzar la orientación sobre las medidas de la Ley 1448 de 2011.

Ahora bien, con relación a la implementación de la medida de rehabilitación psicosocial, la UARIV reportó que en 2021⁴⁵⁵ se atendieron 19 personas a través de la Estrategia de Recuperación Emocional Individual, contribuyendo al fortalecimiento de sus capacidades personales y sociales. Asimismo, se atendieron 24 personas a través de la estrategia grupal, cuyo objetivo fue aportar herramientas para el fortalecimiento de redes de apoyo, contribuyendo a la integración en el país de acogida.

Por otro lado, la UARIV informó que se han sido indemnizadas 142 víctimas en las ciudades de San José, Heredia, Alajuela, Guanacaste, Limón, Puntarena y Cartago, de estas, 72 son mujeres (51%), 70 hombres (49%), 11 presentan condición de discapacidad (8%), 4 son NNA (3%) y 4 son adultos mayores (3%), no fueron reportadas personas con OSIGD.

⁴⁵⁴ UARIV Radicado No. 202272011084551 02/05/2022

⁴⁵⁵ Respuesta UARIV 20227209692511 21/04/2022

Se destaca, en cuanto a las acciones previstas por la UARIV para el año 2022 en Costa Rica, las estrategias de “*Semillas*”, “*Raíces*” y “*Koí*”. La primera, busca apoyar emprendimientos de víctimas en el exterior, enfocándose en la entrega de elementos para unidades de negocio; la segunda, permite materializar la medida de rehabilitación a través del convenio con la organización internacional “Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli” (CISP); y la tercera, dirigida al fortalecimiento del liderazgo de víctimas en el exterior.

d) Panamá

De acuerdo con lo reportado por la UARIV⁴⁵⁶, en Panamá hay 1.903 víctimas incluidas en el RUV, de las cuales 993 son mujeres (52%), 907 hombres (47%), tres personas con OSIGD (0.2%), 305 adultos mayores (16%), seis NNA (0.3) y 120 personas con discapacidad (6%). Las ciudades con mayor número de víctimas son: Ciudad de Panamá, Colón, Jaqué, San Miguelito, Pinogana, Puerto Obaldía y Chepigana.

La Cancillería cuenta con cuatro consulados ubicados en Colón, Jaqué, Ciudad de Panamá y Puerto Obaldía. Al igual que en Costa Rica, Panamá cuenta con la estrategia del “Plan Madrina”, manteniendo un contacto directo entre el Consulado, la UARIV y los connacionales, con el fin de reducir las brechas en la atención de las víctimas y mejorar el acceso a la oferta institucional.

En cuanto a la medida de rehabilitación, se destaca que en 2021 participaron 150 víctimas en la estrategia psicosocial de atención no presencial, la cual fue implementada en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta estrategia consistió en seis encuentros virtuales con diferentes temáticas como: (i) construcción de confianza, (ii) identificación de recursos, (iii) abordaje del daño ocasionado por los hechos victimizantes, (iv) abordaje del daño ocasionado por el proceso migratorio, (v) noción de sobrevivencia, y (vi) fortalecimiento de los vínculos.

Respecto a la indemnización administrativa, es importante resaltar que la UARIV⁴⁵⁷ ha indemnizado un total de 197 víctimas en lo que lleva de vigencia la Ley 1448 de 2011. En 2021 fueron indemnizadas 192 víctimas y en el primer semestre de 2022, han sido indemnizadas cinco. Asimismo, se reporta que las ciudades con mayor número de indemnizaciones pagadas son Ciudad de Panamá (146), Darién (11) y Colón (10).

La UARIV manifestó⁴⁵⁸, frente a la medida de retorno, que las principales dificultades para acceder a la misma son: (i) falta de condiciones de seguridad en territorio nacional y (ii) dificultad por parte de los connacionales para costear su retorno voluntario desde el exterior.

⁴⁵⁶ Respuesta UARIV 202272011084551 02/05/2022

⁴⁵⁷ Respuesta UARIV 202272011084551 02/05/2022

⁴⁵⁸ Respuesta UARIV 202272014173491 07/06/2022

e) México

Por su parte, México registra 247 víctimas, de estas 142 son mujeres (57%), 103 son hombres (42%), 2 con OSIGD (0.8), 27 son adultos mayores (11%), 1 NNA (0.4%) y 85 personas con discapacidad (34%). Las ciudades con mayor número de víctimas son: Ciudad de México, Benito Juárez, La Paz, Toluca, Guadalajara y Monterrey. De 2012 a 2022 se han recibido 83 solicitudes de inscripción en el RUV, siendo incluidos 58.

Frente a la medida de rehabilitación psicosocial, la UARIV atendió a 36 personas en 2021 a través de la estrategia no presencial, brindando herramientas que permitieron su integración y representación, como parte del proceso de recuperación emocional en el país de acogida.

En ese país se llevó a cabo la estrategia “*Cimientos*”, encaminada a la implementación de medidas de reparación no material o simbólica, con el fin de mitigar los daños emocionales relacionados con el conflicto armado. En 2020 se seleccionaron dos proyectos que tuvieron como objetivo: (i) la realización de un documental sobre la migración forzada hacia México y (ii) el apoyo para garantizar el derecho a la alimentación de 50 familias víctimas. Asimismo, en 2021 fueron escogidos: (i) la elaboración y entrega de siete placas, cinco baldosas y un mural en conmemoración de las víctimas del conflicto armado colombiano y (ii) la publicación de la revista virtual que consta de 16 páginas dedicadas a las víctimas en América Latina.

Con respecto a la indemnización administrativa, en 2021 fueron indemnizadas 29 personas⁴⁵⁹. De estas víctimas, 18 son mujeres (62%), 11 hombres (38%) y 4 son personas con discapacidad (14%). La ciudad con mayor número de indemnizaciones es Ciudad de México con 13 indemnizaciones pagadas.

Finalmente, y con el objetivo de conocer los avances y dificultades que los connacionales encuentran en la garantía de sus derechos como víctimas del conflicto armado, la PGN propició un diálogo⁴⁶⁰ con los connacionales en el exterior en el cual las víctimas manifestaron las siguientes dificultades⁴⁶¹:

- Demoras excesivas en el pago de la indemnización administrativa, sin respetarse la ruta prioritaria de quienes ya son adultos mayores.
- Desventajas frente a las víctimas que se encuentran en territorio colombiano.
- Dificultades para acceder a salud, educación y empleo.
- Falta de apoyo de las entidades del Gobierno nacional para proyectos de emprendimiento.

⁴⁵⁹ Respuesta UARIV 202272014173491 07/06/2022

⁴⁶⁰ Diálogos propiciados por la PGN para el seguimiento de la aplicación de la política pública de víctimas, a través de la plataforma TEAMS el 1 de julio de 2022.

⁴⁶¹ Se contó con la participación de Organizaciones de Víctimas como: Ecos de Colombia, Voces Humanitarias, Afrocolombianos en Costa Rica, Foro Internacional de Víctimas C.R., Asociación de Logoterapia C.R., COLPAZ (México), además de la asistencia de líderes y lideresas ubicados en Costa Rica, Panamá y México tal y como consta en el acta de la reunión del 1 de julio de 2022 y en la respectiva grabación la cual fue consentida por los participantes.

- Interrupción del pago de los aportes para la cotización en pensión, ya que algunos fondos no reciben transacciones desde el extranjero.
- Falta de apoyo de los consulados para la regulación migratoria.
- Ausencia de capacitaciones para las organizaciones de víctimas.
- Negación de inclusión en el RUV por extemporaneidad en las declaraciones, ya que no se consideran las condiciones particulares del estatus migratorio.

Análisis cualitativo

Avances

A partir de las problemáticas identificadas en el Octavo Informe, se realizaron 23 recomendaciones por parte de la CSMLV con el objetivo de contribuir a la implementación de la política de víctimas. Se valora positivamente el esfuerzo de Cancillería, quien acogió 14 recomendaciones. Igualmente, se destaca la disposición de los funcionarios del Escritorio de Víctimas⁴⁶² y de los consulados, tanto para acompañar los diálogos de los connacionales propiciados por la PGN y atender los requerimientos presentados en los espacios técnicos, como para articular el trabajo con otras entidades de Gobierno, como la UARIV, que adelantan programas para garantizar los derechos de las víctimas.

A su vez, se valoran: (i) los ejercicios de caracterización a los connacionales víctimas, (ii) acciones de sensibilización, (iii) el desarrollo de líneas estratégicas para la implementación de medidas como la rehabilitación psicosocial, y (iv) el apoyo a emprendimientos productivos de empoderamiento económico en el exterior.

A partir del proceso de caracterización realizado por la UARIV,⁴⁶³ se identificó que el 75% de las víctimas carecen de atención psicosocial y el 88% se enfrentan a dificultades de sostenibilidad, principalmente por falta de oportunidades económicas. Sobre este último en 2021 se desarrolló una línea estratégica de apoyo a emprendimientos productivos a víctimas en el exterior, principalmente en Ecuador y Venezuela.

Por otra parte, se reconoce la labor que ha venido desarrollando la UARIV en lo atinente a la difusión de las rutas establecidas para acceder a la oferta institucional mediante la articulación con el escritorio de víctimas de la Cancillería donde se realizan acciones encaminadas a fortalecer la orientación y atención que los consulados brindan a las víctimas en el exterior sobre los lineamientos de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, la UARIV en 2021 diseñó e implementó la Estrategia de Recuperación Emocional a nivel grupal y la atención individual psicosocial, con el fin de aportar herramientas a los sobrevivientes del conflicto armado residentes en el exterior, fortaleciendo las redes de apoyo personales y sociales para contribuir a la integración del país de acogida. Dentro de esta

⁴⁶² Escritorio de Víctimas de la Cancillería - Grupo Interno de Trabajo Asistencia a Connacionales

⁴⁶³ Respuesta UARIV 202272011084551 02/05/2022

estrategia se atendieron cerca de 600 víctimas, en siete ciudades de tres países: Ecuador (Nueva Loja, Quito, Esmeraldas y San Lorenzo), España (Valencia y Madrid) y Costa Rica (San José). Se destaca de igual forma, el desarrollo de estrategias como “Cimientos”⁴⁶⁴ y “Raíces”⁴⁶⁵ que contribuyen a la reparación integral de las víctimas en lo relacionado con medidas de satisfacción y rehabilitación.

Teniendo en cuenta que esta es una oferta valorada positivamente por las víctimas en el exterior, la CSMLV hace un llamado al Gobierno para que amplíe la cobertura y permanencia de este tipo de estrategias en los consulados. Se considera necesario incrementar los esfuerzos para prestar asistencia psicológica a más víctimas, ya que una de las observaciones realizadas por los connacionales en los diálogos con la PGN, fue la insuficiente atención en los consulados para el acceso de esta medida.

En respuesta a las recomendaciones de la CSMLV para que se cuente con indicadores que permitan identificar los avances y estancamientos en relación con los derechos de las víctimas connacionales, se destaca la creación de los siguientes indicadores en el CONPES 4031 de 2021: (i) intercambio de información, (ii) caracterización y (iii) medidas de satisfacción. Frente al primer indicador, se hace un llamado para que se mejore la calidad, completitud y actualización de los registros, pues una queja recurrente de los connacionales consiste en la desactualización de los sistemas a pesar de las constantes comunicaciones y novedades que ellos reportan a la UARIV.

Se reconoce que la UARIV diseñó seis indicadores en su plan de acción para 2022 relacionados con la atención, retornos y reubicaciones, empoderamiento económico, medidas de satisfacción y participación efectiva de connacionales.⁴⁶⁶

Respecto a la oferta que dispone el SNARIV, se reconocen los esfuerzos adelantados por la UARIV, quien informó que articula acciones con diferentes entidades del orden nacional como (i) el SENA para que las víctimas accedan a cursos virtuales; (ii) la Registraduría Nacional para el proceso de identificación y diligenciamiento de documentos; (iii) Colpensiones para que las víctimas que están en el exterior puedan seguir cotizando para acceder a su pensión en Colombia.

No obstante, la CSMLV hace un llamado general al Gobierno nacional, para que fortalezca la oferta institucional, de tal forma que las víctimas connacionales en el exterior conozcan las

⁴⁶⁴ Busca apoyar 26 iniciativas dirigidas a la implementación de medidas de reparación no material o simbólica, encaminada a mitigar los daños emocionales y morales relacionados con el conflicto armado.

⁴⁶⁵ Tiene por objetivo el aporte de herramientas para la recuperación emocional de los y las sobrevivientes del conflicto armado domiciliados en el extranjero a través del fortalecimiento de redes de apoyo y sociales contribuyendo a la integración del país de acogida.

⁴⁶⁶ Los seis indicadores son: (i) coordinar acciones de incidencia y/o sensibilización sobre la situación de las víctimas en el exterior con actores relevantes (entidades, organizaciones, academia y víctimas) (ii) Adelantar la estrategia de fortalecimiento de liderazgos a víctimas y/o hijos(as) en el exterior, (iii) Tramitar solicitudes en jornadas de atención a víctimas en el exterior, (iv) Acompañar las solicitudes de retorno a víctimas del exterior, (v) apoyar proyectos de empoderamiento económico a víctimas en el exterior, y (vi) Implementar medidas de satisfacción y garantías de no repetición en el exterior.

rutas, cuenten con oferta diferenciada de acuerdo con sus condiciones y puedan acceder sin dilaciones a las medidas que les corresponden en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto al Sistema Integral para la Paz, se reconocen las actividades adelantadas por la CEV para la toma de testimonios en el esclarecimiento, preparación y ejecución de actos de reconocimiento, los cuales han contado con la participación de más de 720 víctimas en el exterior. Se valoran los avances en el proceso de formación de voluntarios para la documentación de estos casos, que actualmente cuenta con una red de 220 personas en el mundo tomando testimonios bajo la metodología y el monitoreo de la CEV⁴⁶⁷. Adicionalmente, para marzo de 2022 (i) ha tomado más de 2.077 entrevistas en 24 países, y (ii) propició espacios de diálogos con las víctimas del exilio, 1.740 individuales, 46 colectivos y 15 colectivos étnicos

Se valora que la UBPD ha dispuesto estrategias específicas dirigidas a las personas que residen en el exterior, como: (i) espacios de seguimiento, impulso y acompañamiento a solicitudes de búsqueda de familiares en el exterior; (ii) relacionamiento con los familiares de las personas dadas por desaparecidas y con organizaciones en el exterior; (iii) diálogos periódicos con las familias agrupadas en procesos organizativos autónomos, (iv) las asesorías y fortalecimiento en temas relacionados con el proceso de búsqueda; (v) micrositio en la página web de la UBPD dirigido a las personas que residen en el exterior; (vi) espacios pedagógicos de fortalecimiento con organizaciones del cono sur y Europa.

Las actividades anteriormente descritas se han llevado a cabo de manera virtual y han contado con la participación de familiares residentes en Inglaterra, Suecia, Suiza, España, Francia, Italia, Argentina, Chile, Ecuador, Panamá y Estados Unidos. A la fecha la UBPD ha recibido 151 solicitudes de búsqueda presentadas por personas que residen en 17 países y realizó difusión de material pedagógico a Cancillería con el objetivo de ser compartido con los consulados.

Debe reconocerse que las organizaciones de víctimas a partir del ejercicio de exigibilidad de sus derechos han aportado de manera significativa en: (i) la visibilización de esta población, (ii) la socialización de la ruta de atención, (iii) el incremento de la oferta por medio de canales virtuales y presenciales. En este sentido, se recomienda al Gobierno Nacional, promover el fortalecimiento de estas organizaciones.

⁴⁶⁷ En 2019 se realizaron dos formaciones en Europa para voluntarios de 11 países, dos en Ecuador, una en Buenos Aires para personas provenientes de Argentina, Chile y Uruguay; otra formación en ciudad de México, Panamá y Costa Rica, y una formación en Toronto, Canadá. En los primeros meses de 2020 se realizaron también formaciones en Estados Unidos y Venezuela.

Dificultades

Preocupa a la CSMLV el subregistro que se presenta en el RUV frente a las víctimas del conflicto armado en el exterior, cifra que no refleja la realidad de la migración de esta población, y que les impide acceder a las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, la UARIV indicó que la mayoría de los casos de no inclusión son por extemporaneidad; sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por las víctimas en los diálogos propiciados por la CSMLV, la UARIV al momento de realizar la valoración de las declaraciones, no tiene en cuenta las condiciones particulares de las víctimas connacionales como: (i) costos y distancia para llegar a los consulados más cercanos; (ii) dificultades para acceder a la información de las rutas de atención a víctimas; (iii) exigencias y requisitos de los trámites migratorios que adelantan en el país de acogida y que les exige en algunos casos no tener contacto con su país de origen.

Asimismo, en los mencionados diálogos con las víctimas en el exterior, insistieron sobre la falta de herramientas necesarias en los consulados para la toma de la declaración, solicitando el acompañamiento del Ministerio Público para esta labor. Igualmente, las víctimas han identificado la necesidad de contar con personal especializado en atención jurídica y psicosocial en los consulados. Debido a que estas observaciones han sido de conocimiento de la CSMLV, en el Octavo Informe se emitieron unas recomendaciones al respecto. En sesiones de seguimiento a estas, la Cancillería manifestó no contar con los recursos técnicos y financieros para ampliar el personal.

Aunado a lo anterior, se observa la necesidad de fortalecer las capacidades del personal y garantizar el derecho en todos los consulados, pues en el 47% de estos, no se toma la declaración.

Preocupa igualmente la baja interposición de recursos, cuando las víctimas no son incluidas en el RUV. Llama la atención el desconocimiento sobre el procedimiento, lo cual dificulta su reparación integral. Algunas víctimas y funcionarios de consulados solicitaron que la Defensoría, fortalezca sus canales de atención para estos casos.

Se considera que es necesario fortalecer la atención inicial que reciben las víctimas connacionales en el exterior por parte del Estado colombiano, pues

La CSMLV evidenció que el derecho a la subsistencia mínima se ve comprometido por la vulnerabilidad inherente de la población víctima del conflicto armado, la cual se agudiza por la llegada a los países de acogida. Algunos migrantes logran acceder a la oferta social estatal, o la promovida por las organizaciones sociales, sin embargo, estas no resultan suficientes para su sostenimiento en condiciones dignas.

En el mismo sentido, se hace un llamado para promover oferta institucional que contribuya a garantizar el derecho a la generación de ingresos de las víctimas en el exterior. Si bien, se comprende que cierta oferta debe circunscribirse al territorio nacional, la posibilidad de formaciones virtuales, cursos de idiomas, apoyo en la homologación de títulos, puede contribuir de forma determinante a mejorar las condiciones laborales de las víctimas en el exterior.

Si bien en 2021 hubo un aumento considerable en el pago de indemnizaciones, las víctimas identificaron los siguientes obstáculos: (i) demoras para acceder a la medida (ii) la exigencia de documentos que se habían enviado previamente a la UARIV, y (ii) las dificultades que enfrentan, especialmente por los altos costos que deben asumir los connacionales, para tramitar los certificados médicos requeridos por la ruta prioritaria.

Otra de las afectaciones identificadas por las organizaciones de víctimas o defensoras de sus derechos, frente a las que no se cuenta con ninguna oferta institucional, está relacionada con el estrés aculturativo⁴⁶⁸ y otras afectaciones a la salud mental por causa de la migración, así como el daño transgeneracional y la falta de pertenencia de las nuevas generaciones de quienes se vieron obligados a abandonar el país.

Preocupa que persisten las dificultades que enfrentan las víctimas en el exterior para definir su situación militar y obtener su libreta. En el Octavo Informe, se alertó sobre: (i) el desconocimiento de acceso a la medida en el exterior, (ii) la falta de articulación institucional para fortalecer el acompañamiento y divulgación de la medida, (iii) los inconvenientes tecnológicos de la plataforma para el registro y descarga de la libreta digital, y (iv) la dificultad para continuar capacitando a los consulados y embajadas en la ruta de definición de situación militar.

En cuanto al derecho al retorno y la reubicación de las víctimas connacionales, abordado ampliamente en el Octavo Informe, se observa que continúan las dificultades alertadas:

- a) La UARIV continuó remitiendo por grupo familiar las cifras de retorno, a pesar que esta información debe estar consignada por personas en las actas de voluntariedad. Esto impide que se cuente con la caracterización adecuada para definir las acciones de acuerdo con el núcleo familiar que retorna.
- b) Persiste el criterio de permanencia establecido por la UARIV de por lo menos un año fuera del país, para que la solicitud sea considerada como un retorno o reubicación del exterior, desconociendo la realidad de aquellos desplazados que han salido de

⁴⁶⁸ El término estrés aculturativo ha sido usado para describir los problemas y desafíos que experimentan los inmigrantes en el proceso de aculturación, que está inversamente relacionado con su salud física y emocional- "Migración y estrés aculturativo: una perspectiva teórica sobre aspectos psicológicos y sociales presentes en los migrantes latinos en Estados Unidos" Arturo Enrique Orozco Vargas - http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502013000100001 <https://www.elsevier.es/es-revista-norteamerica-revista-academica-del-cisan-unam-84-articulo-migracion-estres-aculturativo-una-perspectiva-S1870355013717658#bib0070>

Colombia y al no encontrar condiciones para permanecer en el país receptor, deciden regresar.

- c) La UARIV no cuenta con suficientes jornadas de capacitación de la ruta de retornos y reubicaciones para los equipos técnicos que reciben y orientan las solicitudes de víctimas connacionales.
- d) La falta de recursos para el traslado desde el país receptor hacia Colombia, sigue siendo uno de los obstáculos más frecuentes para la materialización del regreso al territorio nacional de las víctimas connacionales. Además, de las restricciones por el cierre de algunos pasos fronterizos.
- e) La oferta de acompañamiento de la UARIV que se materializa en los EEA es cada vez más reducida para víctimas connacionales, pues en el Informe pasado fueron 43 EEA de 312 retornos efectivos, y para este solo fueron 4 de 292 retornos efectivos. Preocupa que esto se deba a las debilidades en la orientación, advertidas por la CSMLV.
- f) Es necesario fortalecer la coordinación de la oferta institucional para el acompañamiento al retorno de las víctimas en el exterior en aras de garantizar progresivamente el acceso a derechos prioritarios como “empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien”. Igualmente, deben fortalecerse la orientación para el restablecimiento de los derechos básicos, como salud y educación.
- g) En cuanto al seguimiento y focalización de la oferta institucional por parte de los hogares connacionales, aún no se formula un indicador que permita medir el acceso efectivo a programas y proyectos que contribuyan a la estabilización socioeconómica de estos hogares. Esto es fundamental, si se tiene en cuenta que el acompañamiento no se agota con el traslado del hogar al lugar de retorno o reubicación, y que “la obligación del Estado de la garantía del derecho al retorno y la reubicación implica que el propósito del acompañamiento es la consolidación de estos procesos a través de la garantía de los derechos de la población retornada o reubicada”⁴⁶⁹, y el goce efectivo de los mismos.

Frente a este mismo derecho, en los diálogos con víctimas en el exterior⁴⁷⁰, se evidenció la necesidad de establecer acciones para promover el retorno de personas mayores que desean regresar al país para “envejecer al lado de sus familiares”, o en sus lugares de origen. Algunos manifestaron que por las condiciones físicas y de salud en las que se encuentran ya no pueden sostenerse con los trabajos que han realizado por años, por lo que les resultaría mejor retornar al país.

⁴⁶⁹ PGN. Informe en respuesta al Auto 331 de 2019. (12/2019).

⁴⁷⁰ Reuniones que se llevaron a cabo de forma virtual, entre la PGN y representantes de víctimas en Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, México, Panamá, España y otros países de Europa, los días 8 de marzo, 3, 4 y 6 de junio, y 1 de julio de 2022

Conclusiones

- Se destaca el avance en el pago de la indemnización a víctimas connacionales en el exterior, evidenciándose un incremento del 68% en comparación con el año anterior. Para 2022 se resalta la suscripción del contrato con Giros y Finanzas para poder hacer las transferencias a las víctimas que resulten priorizadas.
- Las medidas de satisfacción que fueron implementadas en el período de análisis incluyeron la celebración de 24 eventos realizados por la Cancillería y otros 17 reportados por la Unidad para las Víctimas. No obstante, persiste la dificultad de contar un reporte desagregado por los diferentes grupos poblacionales que participaron.
- Se reiteran las dificultades en materia de retorno y reubicación relacionadas con los parámetros establecidos por la Unidad para las Víctimas, pues el criterio de permanencia de 12 meses podría incrementar el subregistro de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que han salido del país y solicitan ser acompañadas en su proceso en Colombia, así como, la necesidad de fortalecer la sistematización de la información de las víctimas en el exterior.
- Llama la atención que, de las 726 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país reportadas por la Unidad para las Víctimas, 292 se reportan como hogares retornados, es decir, el 40% del total de las solicitudes tuvieron un retorno efectivo.
- Se destaca que la Unidad para las Víctimas continuó con la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal e Individual, a través del programa de atención psicosocial e integral de víctimas de conflicto armado domiciliadas en el exterior, beneficiando a 600 personas.
- Preocupa que de acuerdo con la percepción de los representantes de las víctimas persisten las dificultades relacionadas con: (i) la baja capacidad institucional en el momento de llegada al país de acogida; (ii) escasa oferta institucional para atender las necesidades básicas de la población; (iii) falta de acompañamiento a la estabilización económica, especialmente en generación de ingresos y educación; (iv) demoras en el trámite y pago de la indemnización; (v) poca socialización de las rutas para acceder a medidas de satisfacción, rehabilitación, y restitución de tierras y (vi) aumento del flujo migratorio y el subregistro de víctimas en el exterior.
- Adicionalmente, los representantes de las víctimas en España manifestaron que los consulados no cuentan con la suficiente información y asesoría jurídica para las víctimas del conflicto armado. Asimismo, resaltaron la necesidad de realizar más convocatorias para la formalización legal de la libreta militar. En Estados Unidos, solicitaron que los consulados se articulen con las organizaciones de víctimas y las

organizaciones de ayuda a migrantes, para poder ofrecer una oferta dentro del país de acogida.

- Se tuvo conocimiento que los trámites del estatus migratorio en los diferentes países, puede configurarse como un obstáculo para que las víctimas puedan declarar y acceder a los beneficios de la Ley 1448 de 2011.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer el intercambio de información, para consolidar el reporte de la oferta institucional que efectivamente reciben las víctimas en el exterior.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer los mecanismos de recolección de información para contar con un reporte desagregado por enfoque diferencial de las víctimas que participaron en los eventos de las medidas de satisfacción.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad para las Víctimas, gestionar la realización de capacitaciones a las víctimas, para conocer los beneficios y oferta a la que pueden acceder de acuerdo con sus necesidades, para lo cual se sugiere trabajar de forma articulada con las organizaciones de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la socialización de las rutas de retorno y reubicación de connacionales en el exterior y aumentar la oferta institucional, estableciendo criterios de priorización para adultos mayores y personas con discapacidad.
- A la Unidad para las Víctimas, articular con las entidades del SNARIV acciones para hacer seguimiento a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad y estabilización socioeconómica de las víctimas que retornan al país, con el fin de gestionar la oferta institucional correspondiente.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer la capacitación de los funcionarios que atienden víctimas en el exterior con relación a la Ley 1448 de 2011, especialmente, en la toma de declaración y en las rutas para acceder a las medidas de reparación.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar el procedimiento de valoración de las declaraciones en el exterior, en lo relacionado con la extemporaneidad, de acuerdo con las circunstancias especiales que enfrentan estas víctimas por los trámites migratorios y las limitaciones para acceder a los servicios consulares.

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer la articulación con las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes con el fin de ampliar la oferta en el exterior, especialmente las orientadas al apoyo inicial, así como la inclusión social y económica de las víctimas.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliar la oferta institucional en el exterior en articulación con otras entidades del Gobierno nacional, de tal forma que las víctimas connacionales conozcan las rutas, cuenten con oferta diferenciada de acuerdo a sus condiciones y puedan acceder sin dilaciones a las medidas que les corresponden en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Relaciones Exteriores, y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer su articulación y socialización, con el fin de incrementar las jornadas de capacitación, orientación y difusión de la ruta para la exención del servicio y expedición de la libreta militar por parte de las víctimas en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer alianzas entre el Gobierno nacional, las organizaciones sociales y la comunidad internacional, con el fin de gestionar mayores recursos o acuerdos para garantizar el traslado desde el lugar de origen hacia Colombia, de aquellas víctimas que desean regresar al país, pero por su situación socioeconómica no pueden cubrir estos gastos.
- A la Unidad para las Víctimas, reportar por personas únicas las cifras de connacionales que fueron acompañados en su proceso de retorno o reubicación. Es necesario consignar en los registros administrativos la información no sólo por hogar sino por persona, a partir de los datos obtenidos de las actas de voluntariedad y el proceso de acompañamiento.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, generar una estrategia de articulación que permita fortalecer y dar continuidad a la atención psicosocial bajo la modalidad grupal e individual a las víctimas que se encuentran en el exterior.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer el registro frente a la Estrategia de rehabilitación con enfoque de género.
- A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio de Defensa Nacional, garantizar las condiciones de seguridad a las víctimas connacionales que inician su proceso de retorno y/o reubicación.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer los instrumentos de caracterización de las víctimas en el exterior.

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, asignar recursos suficientes para garantizar la contratación de personal especializado en atención jurídica y psicosocial en los consulados, con el fin de brindar una atención integral a los connacionales.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Educación Nacional, realizar convenios para que las víctimas puedan homologar los estudios realizados en Colombia, esto con el fin de superar las barreras de acceso en el campo laboral en el país de acogida.
- Al Ministerio de Relaciones de Exteriores y al Ministerio de Trabajo crear una estrategia conjunta con las Administradoras de Fondos de Pensiones, con el fin de permitir que el pago de los aportes a pensión de las víctimas en el exterior, se pueda realizar en moneda extranjera.

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Las medidas de satisfacción conforman un cuerpo flexible de acciones⁴⁷¹ para la reparación integral de las víctimas individuales y colectivas pues proporcionan bienestar, contribuyen a la mitigación del dolor y a la verdad no judicial, y actúan frente a las afectaciones inmateriales del conflicto armado interno. Pueden ser de carácter⁴⁷² institucional, de iniciativa de las víctimas o dirigidas a toda la sociedad.

El presente capítulo analizará, en primer lugar, cuatro acciones enmarcadas en las medidas de reparación simbólica: (i) esclarecimiento de la verdad y memoria histórica, (ii) archivos de DDHH, (iii) actos simbólicos y de conmemoración, y (iv) actos de reconocimiento de responsabilidad y de perdón públicos. En segundo lugar, analizará la exención en la prestación del servicio militar. Lo anterior, permitirá tener una visión integral sobre la implementación de las medidas a diez años de ejecución de la Ley 1448 de 2011.

Es importante mencionar que también se analizará la articulación entre la UARIV y el CNMH con las instituciones del Sistema Integral de Paz creadas en el Acuerdo Final, pues estas últimas también tienen metas en el CONPES 4031 de 2021 en materia de verdad y memoria histórica a la que tienen derecho las víctimas del conflicto. La transitoriedad del Sistema Integral de Paz Implica que las metodologías, información y demás productos que se construyan deben contribuir al esclarecimiento de la memoria histórica y serán tomados por el SNARIV como insumo para la reparación simbólica a las víctimas.

Adicionalmente, se realizará un análisis de cierre de cuatro indicadores del CONPES 3726 de 2012 y seguimiento a 13 indicadores del CONPES 4031 de 2021, así como a tres variables cuantitativas y a tres indicadores de la CSMLV. Asimismo, se abordarán los avances y dificultades identificados en la implementación de las acciones de satisfacción, aplicando un enfoque de género y diferencial para el análisis.

Las fuentes de información utilizadas fueron: (i) las respuestas a las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV proporcionadas por el Mindefensa, el COREC y la UARIV; (ii) la respuesta a los requerimientos de información dirigidos a las entidades ya mencionadas, así como a la CEV, al CNMH, a la JEP, a la UBPD, al COPER, a la ARC y al INPEC; (iii) la información recolectada durante ejercicios realizados por la Defensoría del Pueblo sobre las medidas de satisfacción en 2021 en Cali (Valle del Cauca), Montería (Córdoba) y Armenia (Quindío) y en 2022 en Pasto (Nariño).

⁴⁷¹ De acuerdo con la Guía de medidas de satisfacción del Subcomité Técnico del SNARIV de Medidas de Satisfacción, responden a la particularidad de los daños causados, la participación y concertación con las víctimas y a los contextos socio-culturales.

⁴⁷² Acciones de carácter (i) institucional: la exención en la prestación del servicio militar, las aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público, el acompañamiento en la entrega de restos óseos de las víctimas a sus familiares, y la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de DDHH; (ii) de iniciativa de las víctimas: actos de homenaje y dignificación, la conmemoración de fechas representativas y la construcción de lugares o monumentos de memoria, entre otras que puedan surgir; y (iii) dirigidas a toda la sociedad colombiana: foros, conversatorios, talleres, cátedras, festivales y exposiciones.

REPARACIÓN SIMBÓLICA

El artículo 143 de la Ley 1448 de 2011 establece el deber de memoria del Estado. En esa línea, el artículo 2.2.7.6.1 del Decreto 1084 de 2015 señala que la reparación simbólica *“comprende la realización de actos u obras de alcance o repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de la memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción del tejido social”*.

Análisis cuantitativo

- Indicador: *“Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado”*

Este indicador, definido en el CONPES 3726 de 2012, tenía por fórmula de cálculo la sumatoria de las investigaciones del CNMH. En 2014 se ajustó la hoja de vida del indicador, estableciendo una línea base de 23 investigaciones, y en 2020 se definió una meta de 76 publicaciones a 2021.

En los informes del DNP de seguimiento al CONPES, se señaló que en 2016 y 2017 las metas establecidas se cumplieron y que en 2018 se superó la meta en un 109%, aunque al realizar el cálculo respectivo, la CSMLV encontró que este último dato corresponde en realidad al 105%. Se identificó un avance del 97% en 2019, del 81% en 2020 y del 74% en 2021. Llama la atención que el porcentaje de avance de 2020 se estableció con respecto a la meta del cuatrienio (76) y no a la de esa anualidad (71).

Tabla 145. Investigaciones publicadas conducentes al esclarecimiento sobre el conflicto armado

Año	Línea base	Meta a 2021	Meta anual	Avance anual	% avance anual
	23	51			
2016			S.I	48	100
2017			53	53	100
2018			58	61	109*
2019			64	62	97
2020		76	71	62	81
2021			76	62	74

Elaboración propia. Fuente: DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2015, 2016-II, 2017-II, 2018-II, 2019-II, 2020-II, 2021-I (Cierre); abril 2022

*Corresponde al 105%

El CNMH indicó que, desde su entrada en vigencia, realizó 64 investigaciones (Anexo 1-S) como aporte al esclarecimiento histórico del conflicto armado interno. El año en que más se

publicó fue 2015 (15 investigaciones) y 2020 año en que no publicó. En el informe del DNP, cuya fecha de corte es junio de 2021, se establecieron 62 publicaciones, lo que contrasta con las 64 reportadas por el CNMH al cierre del mismo año. Si bien en 2021 se publicó una investigación posterior a la fecha de entrega del informe de seguimiento, no es claro por qué no coinciden las demás cifras, teniendo en cuenta que el informe se elabora con base en los datos reportados por el CNMH.

Tabla 146. Comparativo de investigaciones publicadas

Año	CNMH 2022	Informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012
2012	6	S.I
2013	8	S.I
2014	9	S.I
2015	15	S.I. (23 línea base)
2016	10	25
2017	8	5
2018	6	8
2019	1	1
2020	0	0
2021	1	0
2012-2021	64	62

Elaboración propia. Fuente: CNMH; DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2015, 2016-II, 2017-II, 2018-II, 2019-II, 2020-II, 2021-I (Cierre); abril 2022

Se identificó una considerable disminución en el número de investigaciones publicadas por parte del CNMH desde 2019, situación alertada por el DNP en el informe de seguimiento al CONPES 2019-II. En 2020 no hubo publicaciones y en 2021 una, lo que evidencia que no se cumplió la meta del cuatrienio.

Ante esto, el CNMH indicó que celebró en 2019 el Convenio de Cooperación No. 952 con Minciencias, a partir del cual se desarrolló en 2020 la Convocatoria No. 872 para conformar un banco de proyectos de investigación. Hasta marzo de 2021 se conocieron los títulos de los nuevos proyectos financiados, por lo que las investigaciones se empezaron a desarrollar a mediados de dicho año. Asimismo, explicó⁴⁷³ que los procesos investigativos requieren de dos a tres años para culminarse.

- Indicador: “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”

Este indicador de producto se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, y reemplaza el indicador del CONPES 3726 de 2012 “Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado”, por lo que su reporte permanece a cargo del CNMH y tiene una meta de diez investigaciones

⁴⁷³ CNMH. Radicado No. 202205251004993-1 del 25/05/2022.

anuales para consolidar un total de 173 a 2031. Por lo anterior, la CSMLV considera que las metas del indicador son bajas y dificultan el seguimiento a los resultados de la entidad. La línea base del indicador, establecida en 2020, son 62 investigaciones publicadas, lo cual coincide con el informe del DNP de cierre del CONPES 3726 de 2012, lo cual difiere de lo reportado por el CNMH⁴⁷⁴ a la CSMLV sobre las investigaciones publicadas.

El CNMH indicó que aún no cuenta con información sobre el cumplimiento del indicador al cierre de 2021, ni con el avance a 31 de marzo de 2022. No obstante, informó que de la Convocatoria No. 872 de 2020 del Convenio mencionado anteriormente, resultaron financiadas 21 investigaciones de universidades colombianas, cuyos temas son: estudios estadísticos; relación entre conflicto y problemas agrarios; negociaciones de paz; afectaciones al medio ambiente; relación entre conflicto y empresa; memorias de víctimas; producciones culturales; y pedagogías para la paz. Adicionalmente, el CNMH adelanta dos investigaciones sobre memoria y sector productivo y los hechos victimizantes de las FARC-EP. En total hay 23 investigaciones que deben concluir en 2022 (Anexo 22-S), por lo cual la CSMLV hace un llamado al CNMH para que le de cumplimiento a las metas trazadas.

Si bien la meta para 2021 fue de 73 investigaciones en desarrollo, es decir 11 nuevas frente a las 62 de 2020 como línea base, el CNMH está llevando a cabo 23, por lo que la meta anual se superó en un 109%. La entidad informó que con la entrega de los 21 procesos que adelanta Minciencias y dos propios, se superará el rezago de este indicador. Sin embargo, dado que no se registran publicaciones desde 2019 y que los proyectos que iniciaron en 2021 continúan en 2022.

- Indicador: *“Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica”*

Este indicador del CONPES 3726 de 2012, no fue homologado en el 4031 de 2021.

Tabla 147. Avance indicador CONPES 3726 de 2012

Año	Línea base	Meta 2021	Meta anual	Avance anual	% avance anual
	2.441	18.306			
2016			S.I	9.087	124
2017			10.700	12.508	122
2018			13.000	13.746	107
2019			15.746	13.892	88
2020		14.566	14.326	14.042	81
2021			14.566	14.090	96

Elaboración propia. Fuente: DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2015, 2016-II, 2017-II, 2018-II, 2019-II, 2020-II, 2021-I (Cierre); abril 2022

⁴⁷⁴ CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022.

En los informes del DNP de seguimiento al CONPES 3726 de 2012, se señala que las metas anuales se superaron para 2016 (124%), para 2017 (122%) y para 2018 (107%), aunque al realizar el cálculo respectivo, la CSMLV encuentra que los datos de las dos últimas anualidades corresponden en realidad a 117% y 106%. Se indica un avance en el cumplimiento de las metas en 2019 (88%), 2020 (80%) y 2021 (96%). La CSMLV advierte una inconsistencia en el reporte de las cifras pues el porcentaje de avance de 2020 no corresponde a la meta anual. Adicionalmente, se evidenció que la meta del indicador era de 18.306 testimonios analizados, sin embargo, en 2014 se ajustó a 14.566, bajando la misma en un 79%, lo que para la CSMLV resulta preocupante toda vez que dichos testimonios resultan prioritarios para el esclarecimiento de la verdad.

La Ley 1424 de 2010 estableció que los relatos entregados por desmovilizados firmantes, serían parte sustancial de los Acuerdos de Contribución a la Verdad y a la Memoria Histórica. Como resultado, el CNMH publicó 25 informes acerca del desarme, desmovilización y reincorporación de los grupos paramilitares (Anexo 3-S). De estos, el mayor número se publicó en 2013 (6), mientras que en 2016 no se publicó ningún informe.

- Indicador: *“Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados”*

Este indicador, definido en el CONPES 3726 de 2012, trazó como meta a 2021, 120 procesos y archivos apoyados. De conformidad con el Artículo 144 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.7.6.20 del Decreto 1084 de 2015, el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica se articula con la Política Pública de Archivos de DDHH de 2017.

Tabla 148. Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de DDHH apoyados

Año	Línea base	Meta a 2021	Meta anual	Avance anual	% avance anual
	40	120			
2016			S.I	57	100
2017			67	67	100
2018			77	77	100
2019			91	91	100
2020			105	105	100
2021			120	120	100

Elaboración propia. Fuente: DNP Informe de Seguimiento CONPES 3726 Reporte 2015, 2016-II, 2017-II, 2018-II, 2019-II, 2020-II, 2021-I (Cierre); abril 2022.

En los informes del DNP de seguimiento al CONPES 3726 de 2012, se señala que todas las metas se cumplieron⁴⁷⁵. El CNMH reportó a la CSMLV que había llevado a cabo 112 acompañamientos a organizaciones, asociaciones de víctimas, sociedad civil y entidades públicas en 58 ciudades (Anexo 4-s), desde 2013 y hasta el primer semestre de 2021⁴⁷⁶.

Tabla 149. Número de procesos de acompañamientos

Año	Número de procesos por año
2013	15
2014	12
2015	8
2016	9
2017	10
2018	10
2019	20
2020	13
2021	15
2012-2021	112

Elaboración propia. Fuente CNMH, Marzo 2022.

En lo que concierne al panorama territorial, el CNMH reportó (Anexo 5-S) que el mayor número de procesos colectivos de memoria histórica y archivos de DDHH apoyados tuvo lugar en Bogotá (23), Santander (13) y Valle del Cauca (10). Preocupa a la CSMLV que en los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Risaralda, San Andrés Islas, Vaupés y Vichada no se han apoyado procesos colectivos de memoria histórica en los diez años de vigencia de la Ley, por lo cual resulta prioritario que el CNMH refuerce las estrategias de promoción de las acciones de reparación simbólica a nivel territorial para que surjan nuevos procesos desde las víctimas.

Este indicador es homologado por el indicador “Número de municipios con procesos de memoria documental preservada” del CONPES 4031 de 2021, cuya línea base es de 88 municipios con procesos apoyados, con una meta para 2021 de 102 municipios y para 2022 de 116, lo que implica metas anuales de 14 municipios con procesos apoyados, para consolidar un total de 242 a 2031. Sin embargo, la CSMLV advierte que el CNMH no reportó el cumplimiento de las metas de este indicador, por lo cual, hace un llamado a la entidad a reforzar el registro y reporte del mismo.

- Indicador: “Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas”

⁴⁷⁵ DNP. Informes de Seguimiento al CONPES 3726 de 2012, Reporte 2015, 2016-II, 2017-II, 2018-II, 2019-II, 2020-II y 2021-I (Cierre). Consultar en <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/De-su-interes.aspx>

⁴⁷⁶ CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022, P.26

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, el reporte le corresponde al CNMH. La línea base es de 137 Iniciativas de Memoria Histórica (IMH) acompañadas y una meta de 162 para 2021 y 187 para 2022. Esto significa una meta anual de 25 IMH para consolidar un total de 412 a 2031.

El CNMH informó⁴⁷⁷ que en 2021 trazó la meta de acompañar 68 IMH (43 rezagadas y 25 priorizadas de 2019 y 2020), de las cuales 44 se cumplieron. En 2022, acompañó 33 IMH, 25 del rezago 2020-2021 y 18 priorizadas para 2022, por lo que la meta de la anualidad se superó en un 172%. Sin embargo, la CSMLV hace un llamado al CNMH para que indique a cuántas IMH se les ha dado cierre desde la entrada en vigencia de la Ley.

- Indicador: “Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual”

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, la entidad encargada de su reporte es la UARIV. Su fórmula de cálculo es “la sumatoria del número de víctimas que acceden individualmente a las medidas de satisfacción”. El acceso se da por cumplido con la participación de cada víctima en por lo menos dos encuentros de la Estrategia de Reparación Integral en cualquiera de las metodologías que incluyen el componente de satisfacción, en materia de memoria, dignificación y recuperación de prácticas sociales.

La línea base es de 55.899 víctimas, la cual coincide con los datos históricos de la UARIV (Tabla 150), en los que se observa que 2018 fue el año en que más víctimas accedieron a las medidas de satisfacción. De otra parte, la meta es de 65.899 personas para 2021 y 75.899 para 2022, con metas anuales de 10.000 víctimas para consolidar un total de 165.899 a 2031.

Tabla 150. Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual

Año	Datos históricos del PAS	Reporte UARIV				
		Hombre	Mujer	OSIGD	S.I	Total
2012	N.R	106	459	2	374	939
2013	2.039	51.396	71.420	419	493	123.309
2014	5.603	49.614	72.181	325	343	122.138
2015	6.215	91.233	160.727	804	2.228	254.188
2016	4.941	210.414	247.366	1.313	0	457.780
2017	11.379	125.880	161.342	911	131	287.353
2018	12.318	73.754	99.451	490	76	173.281

⁴⁷⁷ CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022, p.27.

Reporte UARIV

Año	Datos históricos del PAS	Hombre	Mujer	OSIGD	S.I	Total
2019	8.291	83.222	118.934	103	37	202.193
2020	5.113	34.287	46.415	167	2.629	83.331
2021	N.R	21.749	40.822	190	73.630	136.201
2022 (31/03/2022)	N.R	552	1.234	2	792	2.578
2012-2022	55.899	742.207	1.020.351	4.726	80.733	1.843.291

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022

Como se evidencia en los datos históricos del PAS no concuerdan con lo reportado por la UARIV a la CSMLV⁴⁷⁸. En este último reporte, se tiene que 2016 fue el año en que más víctimas accedieron individualmente a las medidas. Asimismo, se tiene que de las 1.843.291 víctimas que accedieron desde la entrada en vigencia de la Ley, el 40% fueron hombres, el 55% mujeres y el 0,25% personas con OSIGD.

Frente al panorama territorial, la UARIV reportó⁴⁷⁹ (Anexo 7-S) que el mayor número de víctimas que accedieron a medidas de satisfacción individualmente se presentó en Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, y el menor en Amazonas, Guainía y Vaupés. Con respecto a las víctimas connacionales en el exterior, el mayor número de víctimas que accedieron a estas medidas residen en Ecuador y España, y el menor en Panamá y Chile.

- Indicador: “Número de actos simbólicos y de dignificación implementados”

Este indicador del CONPES 4031 de 2021 mide el número de conmemoraciones presenciales o virtuales realizadas por la UARIV para recordar las fechas sobre los hechos acontecidos en el marco del conflicto armado interno o las resistencias de las víctimas. En cada vigencia se concertan y focalizan con las víctimas las fechas conmemorativas, y para cada una se repliega mínimo una acción dirigida a toda la ciudadanía, aportando a la reconciliación social.

Según los datos históricos de la UARIV, se implementaron 641 actos en 2019 y 367 en 2020, lo cual coincide con la línea base de 1.008 actos. Es importante anotar que no se traza meta para 2021 y que para 2022 esta es de 1.248 actos. De esa forma, define metas anuales de 240 actos, para implementar un total de 3.408 a 2031.

⁴⁷⁸ UARIV. Oficio con Radicado No. 202272011084551 del 02/05/22.

⁴⁷⁹ UARIV. Oficio con Radicado No. 202272012226861 del 18/05/22.

Al analizar la información reportada por la UARIV desagregada por anualidad, departamento y municipio (Anexo 6-S), se tiene un total de 1.215 actos a 31 de marzo de 2022, lo que supone un avance del 97% en el cumplimiento de la meta para la vigencia.

Tabla 151. No. de actos simbólicos y de dignificación implementados

Año	No. de actos
2014	3
2015	125
2016	85
2017	131
2018	117
2019	76
2020	347
2021	309
2022	22
2014-2022	1.215

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

En lo que se refiere al panorama territorial, la UARIV reportó⁴⁸⁰ que el mayor número de actos simbólicos y de dignificación se implementó en Antioquia (87), Santander (77), Bogotá (62) y Putumayo (62). Se advierte que en San Andrés Islas no se ha realizado ningún acto en diez años de vigencia de la Ley.

Análisis cualitativo

Avances

Se resalta que el Subcomité de Medidas de Satisfacción del SNARIV ha diseñado desde su entrada en vigencia importantes lineamientos para la implementación en territorio de las medidas de reparación simbólica, tales como los documentos técnicos “Guía de medidas de satisfacción”, “Guía de lineamientos para la creación y apropiación social de lugares de memoria”, y los “lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público”. Asimismo, se resalta la jornada territorial de fortalecimiento sobre las medidas⁴⁸¹ desarrollada por el Subcomité en mayo de 2022 en Colón (Putumayo)⁴⁸².

Para 2022, el CNMH informa que entregará 264 productos (50 artículos, 21 libros, 76 cursos y 34 ponencias, etc) de las investigaciones dirigidas al esclarecimiento de la verdad sobre el

⁴⁸⁰ UARIV. Radicado No. 202272011084551 del 02/05/22.

⁴⁸¹ En estos ejercicios se abordan: (i) las exhumaciones y entrega digna de cuerpos de víctimas de desaparición forzada y homicidio; (ii) el acompañamiento psicosocial de la UARIV a dichos procesos; (iii) el protocolo de gestión documental de archivos de DDHH; (iv) la ruta de definición de la situación militar y (v) conceptos sobre memoria para avanzar en el diseño y construcción de IMH en el territorio.

⁴⁸² Subcomité de Medidas de Satisfacción del SNARIV. Jornada virtual de fortalecimiento sobre medidas de satisfacción. 18/05/2022

conflicto armado, adelantadas en el marco del Convenio No. 952 de 2021 con Minciencias. No obstante, a 31 de marzo de 2022 solo reporta la realización del Congreso de Ciencia, Tecnología e Innovación en Memoria Histórica llevado a cabo en mayo de 2022.

Frente a la creación del Museo de la Memoria de las Víctimas, contemplado en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, se destaca que en 2020 el CNMH suscribió el Contrato Interadministrativo No. 392 con la Universidad Nacional para el modelamiento institucional. El CNMH informó que está estructurando la conformación de una dependencia para garantizar la autonomía administrativa y financiera del Museo y Archivo de los DDHH. Cabe resaltar que en marzo de 2022 se aprobó el documento “Caracterización del Guion y el Plan Museológico”, así como el contenido de la primera exposición inaugural.

En cuanto a las acciones territoriales de memoria histórica, se reconoce como avance el diseño y la implementación por parte del CNMH del Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica (SIRAIMH)⁴⁸³. De manera concreta, la entidad se encuentra organizando y cargando la información en el aplicativo, con lo cual cumplió la meta para 2021 del CONPES 4031 y avanza en 2022 en su desarrollo y habilitación.

En el marco del esclarecimiento de la verdad, se resalta la entrega y presentación del Informe Final de la CEV en junio de 2022. Además, desde la entrada en vigencia de la entidad con el Decreto 588 de 2017, y a 31 de marzo de 2022, esta entidad finalizó 36 espacios de escucha con víctimas, que constituyen iniciativas en las que diversos actores sociales presentan sus relatos y verdades sobre lo acontecido en el contexto del conflicto armado, y que resultaron en un total de 33 documentos de sistematización. Del total de espacios, ocho se realizaron con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y se plasmaron en un documento y 28 con comunidades NARP que se expusieron en 32 documentos.

Adicionalmente, para la preservación del fondo documental de la CEV, se reconoce la construcción e implementación de cinco instrumentos por parte de la entidad, tales como: (i) el Sistema integrado de Conservación -SIC; (ii) seis programas del SIC; (iii) el Plan de Preservación a Largo Plazo; (iv) la Política de Preservación Digital; y (v) el Plan de Preservación Digital. La CEV reportó que en 2022 tiene previsto definir lineamientos sobre los derechos de autor y propiedad intelectual, así como la entrega de un documento técnico con orientaciones documentales dirigidas a las entidades del Sistema Integral de Paz, esto responde a la meta consignada en el CONPES 4031 de 2021.

Teniendo en cuenta que el mandato de la CEV finaliza en 2022 y que el 27 de junio iniciarán los dos meses de socialización del informe final, el CNMH tiene por meta avanzar con la entrega preliminar de una estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones que se emitan en el documento. Al respecto, el CNMH reportó que en 2021 se acordó con la CEV la

⁴⁸³ “Conjunto de personas, sistemas informáticos y datos orientados a recopilar, sistematizar y ofrecer servicios de información que faciliten la visualización y la apropiación social de los ejercicios de reconstrucción de la memoria del conflicto armado”. UARIV. Oficio con Radicado No. 202272012226861 del 18/05/22, p.42.

firma de un convenio para la cooperación técnica y fortalecimiento conjunto de funciones, y afirmó que envió el borrador el 26 de enero de 2022.

Frente a la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz, se resalta la conformación en 2021 del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Paz⁴⁸⁴, instancia que sesionó seis veces en dicha anualidad y tres en 2022, y en cuyo reglamento interno se establece que la UARIV podrá participar como invitada permanente. En 2021 el comité elaboró un borrador del protocolo de relacionamiento entre los dos sistemas⁴⁸⁵, cumpliendo con la meta trazada por el CONPES 4031 de 2021. Adicionalmente, la UBPD⁴⁸⁶ informó que el 17 de junio de 2022 tenía prevista la presentación del documento.

Se resaltan los avances en la interoperabilidad de los sistemas de información de la JEP y la RNI a través de la implementación de mesas técnicas en 2021, que resultaron en la suscripción del Acuerdo de Intercambio de Información en febrero de 2022, dando cumplimiento a la meta del CONPES 4031 DE 2021. Dicho Acuerdo, que tendrá una duración de cinco años, indica que la RNI podrá disponer de la información de la JEP como insumo para la reparación integral de las víctimas, sin embargo, la JEP no está obligada a compartir información sometida a reserva judicial.

Asimismo, las entidades suscribieron el Anexo Técnico del Acuerdo en abril de 2022. En este, se indica que la JEP compartirá datos trimestrales a la UARIV sobre las víctimas acreditadas ante la entidad y el Registro de Comparecientes. Por su parte, la UARIV compartirá seis herramientas de consulta: (i) el módulo consulta individual en VIVANTO, (ii) el módulo cruces masivos en VIVANTO, (iii) los usuarios consulta SIRAV, (iv) la línea base del RUV, (v) la base de datos sobre PIRC y SRC, y (vi) los actos administrativos de valoración de personas acreditadas⁴⁸⁷. Esta interoperabilidad constituye un avance en la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz que permitirá evidenciar la contribución de las víctimas del conflicto al esclarecimiento de la verdad en Colombia.

Dificultades

Se evidenciaron inconsistencias entre las cifras reportadas por el CNMH a la CSMLV, y aquellas consignadas en el informe del DNP de cierre del seguimiento al CONPES 3726 de 2012. Específicamente, no coinciden el número de investigaciones de memoria histórica, realizadas y publicadas, ni el número de procesos colectivos de memoria histórica y archivos de DDHH apoyados.

⁴⁸⁴ Creada por el artículo 155 de la Ley 1957 de 2019 e integrada por el presidente de la CEV, el director de la UBPD, el director de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales (UEI) y el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Tiene una secretaría técnica tripartita compuesta por la JEP, CEV y la UBPD. Es importante mencionar que, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 3 del reglamento interno, cuando termine el mandato de alguna de las entidades del SIVJRN, está ya no será parte del Comité.

⁴⁸⁵ UBPD. Oficio con Radicado No. UBDP-1-2022-003589 del 25/04/22.

⁴⁸⁶ UBPD. Oficio con Radicado No. UBDP-1-2022-004798 del 24/05/22.

⁴⁸⁷ JEP. Oficio con Radicado No. 202202005236 del 24/05/22.

Se observa que no hubo un avance en el cumplimiento de las metas anuales para 2019, 2020 y 2021 frente al indicador “Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado” del CONPES 3726 de 2012. Tampoco es clara cuál es la participación de las víctimas en la elección de los temas de las investigaciones que desarrolla el CNMH.

En lo que respecta a la creación del Museo de la Memoria de Colombia, la CSMLV advierte que a 31 de marzo de 2022 este no se haya adecuado para su entrada en funcionamiento, evidenciando un retraso de diez años. Ante esto, el CNMH informó que los principales inconvenientes se relacionaron con: (i) el saneamiento predial del proyecto, (ii) el retraso en la aprobación de trámites para la obtención de licencias; (iii) el proceso de selección de la empresa constructora, (iv) “las fuertes precipitaciones en junio, octubre y noviembre de 2021 que retrasaron la construcción”⁴⁸⁸; y (v) el rendimiento del contratista. Teniendo en cuenta que a 31 de marzo de 2022 solo se registraba un avance de obra del 22%, preocupa a la CSMLV que el PND 2018-2022 no haya contribuido con la construcción del museo.

Las dificultades identificadas para la implementación de la estrategia de IMH son: (i) las situaciones de orden público, desastres naturales y el conflicto armado; (ii) las dinámicas en el territorio, los procesos organizativos y sus necesidades que pueden extender los tiempos de concertación de las IMH; y (iii) las dificultades de conectividad que lleva a crear metodologías para las comunidades que se centran en el trabajo autónomo. También identificó como principales retos para la labor archivística, la desconfianza de la población en las entidades del Estado, y las dificultades para el acceso territorial, que limitan la difusión de los lineamientos de gestión documental.

El CNMH no ha avanzado en el cumplimiento del indicador del CONPES 4031 de 2021 relacionados con la construcción de lineamientos de política pública para la investigación en memoria histórica, y en la fase de alistamiento para la realización de evaluaciones de política sobre medidas de satisfacción y reparación simbólica.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el mandato de la CEV finaliza en 2022, la CSMLV advierte que a mayo de 2022: (i) no existían avances en la puesta en funcionamiento del convenio para la cooperación técnica y fortalecimiento conjunto de funciones de la CEV y del CNMH; y (ii) que no se haya entregado el documento de lineamientos de orientación del Sistema Integral de Paz para la implementación de acciones de memoria histórica, dirigido a todas las entidades del Estado.

En lo que respecta a los actos de reconocimiento de la responsabilidad y perdón público, la UARIV informó⁴⁸⁹ que ha implementado 32 actos como resultado de 26 fallos de sentencias de Justicia y Paz. La CSMLV advierte que es necesario articular las entidades del SNARIV

⁴⁸⁸ CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022, p.3.

⁴⁸⁹ UARIV. Radicado No. 202272012226861 del 18/05/22

con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas de manera que se adelanten nuevos actos de reconocimiento en el territorio.

Conclusiones

- Se evidenciaron inconsistencias entre las cifras reportadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica y las del Departamento Nacional de Planeación en el informe de cierre del CONPES 3726 de 2012, frente al número de investigaciones realizadas y publicadas, así como el número de procesos colectivos y archivos de Derechos Humanos apoyados.
- Frente al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado”, en 2016 y 2017 las metas se cumplieron, se superó el cumplimiento en 2018 en un 109%, y no se cumplieron en 2019, 2020 y 2021.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica ha realizado 62 investigaciones, siendo 2015 el año en que más publicó, con 15. Algunas de las temáticas abordadas han sido: (i) justicia y paz; (ii) reforma agraria; (iii) reintegración; (iv) metodologías; (v) antropología forense; (vi) enfoques diferenciales; (vii) migración; (viii) modalidades de victimización; (ix) grupos poblacionales; (x) actores específicos; (xi) casos particulares –Putumayo, Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca, Bolívar, Meta, Caquetá, Sucre, Santander y Cesar.
- Respecto al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”, el Centro Nacional de Memoria Histórica informó que en el marco de un convenio de 2019 con el Ministerio de Ciencia, universidades colombianas se encuentran desarrollando 21 investigaciones. Adicionalmente, el Centro adelanta dos investigaciones para un total de 23, sobrepasando la meta anual en un 109%.
- No es clara cuál es la participación de las víctimas en la elección de los temas de las investigaciones y esclarecimiento sobre el conflicto armado que desarrolla el Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Acerca del indicador del CONPES 3726 de 2012 “Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica”, el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó entre 2012 y 2021 un total de 25 informes sobre el desarme, desmovilización y reincorporación de los grupos paramilitares como resultado de 14.090 testimonios acopiados. Sin embargo, la meta a 2021 de 14.566 testimonios no se cumplió.

- En lo que concierne al indicador del CONPES 3726 de 2012 “Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados” las metas se cumplieron. El mayor número de acompañamientos se dio en Bogotá, Santander y Valle del Cauca. Preocupa que en Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Risaralda, San Andrés Islas, Vaupés y Vichada no se han apoyado procesos en diez años de vigencia de la Ley.
- Respecto al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas”, la Comisión advierte que no se conoce a cuántas iniciativas se les ha dado cierre desde la entrada en vigencia de la Ley.
- El Centro Nacional de Memoria Histórica diseñó e implementó el Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica para recopilar, sistematizar y visibilizar la información sobre los ejercicios de reconstrucción de la memoria del conflicto armado que se han adelantado. Con esto, la entidad cumplió la meta del CONPES 4031 para 2021 y avanzó en la habilitación del sistema, la cual está prevista para 2022.
- Frente al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual”, desde 2011 hasta el 31 de marzo de 2022, accedieron a las medidas 1.843.291 víctimas. De estas, el 40% fueron hombres, el 55% mujeres y el 0,25% personas con OSIGD. El mayor número se presentó en Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, y el menor en Amazonas, Guainía y Vaupés. En el caso de los connacionales en el exterior, el mayor número se encontró en Ecuador y España, y el menor en Panamá y Chile.
- En lo que concierne al indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de actos simbólicos y de dignificación implementados”, se han llevado a cabo 1.215 actos desde 2011 al 31 de marzo de 2022, lo que supone un avance del 97% en el cumplimiento de la meta para 2022 (1.248). El mayor número se implementó en Antioquia (87), Santander (77), Bogotá (62) y Putumayo (62). Preocupa que en San Andrés Islas no se ha realizado ningún acto en diez años de vigencia de la Ley.
- El Subcomité de Medidas de Satisfacción ha diseñado importantes lineamientos para la implementación en territorio de las medidas de reparación simbólica: la “Guía de medidas de satisfacción”, la “Guía de lineamientos para la creación y apropiación social de lugares de memoria”, y los “lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público de la responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón público”.
- Frente a la creación del Museo de la Memoria de las Víctimas, contemplado en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión advierte el retraso de diez años en

la construcción de las instalaciones físicas. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció como meta del cuatrienio la construcción, dotación y apertura del museo, solo se registró un avance de obra del 22% ejecutado a la fecha de corte de este informe.

- El Centro Nacional de Memoria Histórica no ha avanzado en la construcción de lineamientos para la investigación y en el alistamiento para evaluaciones de política pública, contempladas en el CONPES 4031 de 2021.
- Se resalta la entrega y presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad en junio de 2022, el cual constituye un documento que aporta al esclarecimiento sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado. Además, desde su entrada en vigencia en 2017 y a marzo de 2022, la Comisión finalizó 36 espacios de escucha con víctimas que resultaron en 33 documentos de sistematización. Para la preservación del fondo documental, construyó e implementó el Sistema Integrado de Conservación, del cual desarrolló seis programas y los planes de Preservación Digital a Largo Plazo.
- La Comisión de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica acordaron en 2021 la firma de un convenio para la cooperación técnica y fortalecimiento conjunto. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mandato de la Comisión finaliza en 2022 y que en junio iniciarán los dos meses de socialización del informe final, preocupa que a mayo de 2022: (i) no existan avances en la puesta en funcionamiento del convenio, (ii) que el Centro no haya entregado una estrategia preliminar de análisis y divulgación de las recomendaciones, y (iii) que la Comisión no haya entregado un documento de lineamientos de orientación del Sistema Integral de Paz para la implementación de acciones de memoria histórica, dirigido a todas las entidades del Estado.
- Frente a la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz, se resalta la conformación en 2021 del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral de Paz, en el que la Unidad para las Víctimas participará como invitada permanente. En 2021 el Comité elaboró un borrador del protocolo de relacionamiento entre los sistemas, cumpliendo con la meta del CONPES 4031 de 2021, para la entrega final en 2022.
- Se resalta la suscripción del Acuerdo de Intercambio de Información y la elaboración del Anexo Técnico del mismo, entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Red Nacional de Información, como avance en la articulación entre el SNARIV y el Sistema Integral de Paz, que permitirá evidenciar la contribución de las víctimas del conflicto al esclarecimiento de la verdad en Colombia.
- Frente a los actos de reconocimiento de la responsabilidad y solicitud del perdón público, desde 2011, la Unidad para las Víctimas ha implementado 32 actos como resultado de 26 fallos de sentencias de Justicia y Paz.

Recomendaciones

- Al Centro Nacional de Memoria Histórica y al Departamento Nacional de Planeación, ajustar las metas del indicador del CONPES 4031 de 2021 “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”, pues son bajas y no permiten conocer los resultados en materia de publicaciones, ya que se limitan al desarrollo de las investigaciones.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, realizar una jornada de diálogo con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas para: (i) presentar cada una de las investigaciones de memoria histórica, desarrolladas y publicadas, y (ii) definir una estrategia en conjunto con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas para la elección de los temas de las investigaciones futuras.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, fortalecer el registro de información sobre: (i) las investigaciones de memoria histórica realizadas y publicadas, (ii) los procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados, y (iii) el cierre a las Iniciativas de Memoria Histórica sobre el conflicto armado.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, diseñar una estrategia para promover las Iniciativas de Memoria Histórica en Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Nariño, Risaralda, San Andrés Islas, Vaupés y Vichada, teniendo en cuenta que desde la entrada en vigencia del CONPES 3726 de 2012 a 2021, en estos departamentos no se apoyaron procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos. En la misma línea, promover las iniciativas en zonas rurales y rurales dispersas.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, construir las instalaciones físicas, dotar y dar apertura al Museo de la Memoria de las Víctimas, contemplado en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta el retraso de diez años en su construcción y el no cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica: (i) construir los lineamientos de política para la investigación en memoria histórica, (ii) realizar evaluaciones de política sobre medidas de satisfacción, y (iii) elaborar la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad, de acuerdo con los indicadores del CONPES 4031 de 2021.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad para las Víctimas, fortalecer el intercambio de información entre la Jurisdicción y la Red Nacional de Información, de manera que este insumo se materialice en la reparación integral a las víctimas,

evidenciando la contribución de las víctimas del conflicto al esclarecimiento de la verdad.

- A la Unidad para las Víctimas, articularse con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, para adelantar nuevos actos de reconocimiento y perdón público en el territorio.

EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR

Es una medida de satisfacción que contribuye a las garantías de no repetición, establecida en los artículos 139 y 140 de la Ley 1448 de 2011 para evitar que las víctimas retornen a escenarios del conflicto armado, y que se materializa con la expedición de la libreta o constancia⁴⁹⁰ que certifica la definición de la situación militar. Adicionalmente, las víctimas que se encuentren incorporadas a pesar de tener el derecho a ser exceptuadas de la prestación del servicio militar obligatorio, pueden solicitar su desacuartelamiento.

Análisis cuantitativo

Al cierre de los diez primeros años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, es importante mencionar que las cifras presentadas en este acápite no corresponden con las expuestas en informes anteriores de la CSMLV, pues en atención a las recomendaciones del Séptimo Informe, a partir de octubre de 2020 la RNI centralizó los datos de la definición de la situación militar a víctimas, a partir del cruce masivo de información con el Sistema Fénix del Mindefensa, lo cual ha robustecido las bases de datos.

- Indicador: *“Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” y “Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años”*

Este indicador, definido en el CONPES 3726 de 2012, tuvo por fórmula de cálculo el “(número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / número de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas)*100”. Este indicador fue homologado en el CONPES 4031 de 2021 por el “Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años” y conserva su fórmula de cálculo.

A partir de los informes de seguimiento al CONPES 3726 de 2012 del DNP, se tiene que desde 2016 a 2021, el Mindefensa cumplió las metas. Adicionalmente, al contrastar el número de libretas entregadas frente a las solicitadas (Tabla No. 152) se tiene que en 2012, 2013, 2020 y 2021 se entregaron el 100% de las libretas solicitadas por víctimas. Sin embargo, no

⁴⁹⁰ Para efectos del capítulo se empleará: “constancia o libreta militar” para referirse, en general, al documento público otorgado para acreditar la definición de la situación militar. Los formatos son “libreta digital” y “libreta tipo tarjeta o en físico”.

es claro para la CSMLV por qué para las vigencias 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 se entregaron más libretas de las solicitadas, y particularmente, por qué en 2014 se entregaron 9.829 libretas más, evidenciando la dificultad que persiste en el registro de las víctimas.

Tabla 152. Porcentaje de entrega de libretas militares a víctimas del conflicto armado

Año	Libretas solicitadas	Libretas entregadas	% entrega
2011	26.718	26.725	100
2012	31.513	31.343	99
2013	37.242	37.184	100
2014	28.105	37.934	135
2015	22.848	23.499	103
2016	43.641	44.556	102
2017	42.648	43.726	102
2018	25.285	25.776	102
2019	22.889	23.810	104
2020	19.755	19.755	100
2021	20.980	20.980	100
2022 (31/03/22)	7.460	7.460	100
2021-2022	329.084	342.748	104

Elaboración propia. Fuente: Mindefensa-COREC, marzo 2022.

En el informe del DNP de cierre al CONPES 3726 de 2012, se tiene que en el primer semestre de 2021 se entregaron 1.398 libretas militares tipo certificación digital a víctimas. Por su parte, el Mindefensa⁴⁹¹ informó a la Comisión que se otorgaron 5.511 libretas en el segundo semestre de 2021. A partir de ambos datos, se habrían entregado 6.909 libretas, lo cual no coincide con la totalidad de 20.980 reportadas para esa misma vigencia en el mismo oficio⁴⁹².

Entre 2011 y 2021 los departamentos (Ver Anexo 8) con mayor número de libretas entregadas fueron: Antioquia (34.607), Cundinamarca (25.628), Valle del Cauca (16.672) y Nariño (13.333); y los departamentos con el menor número: San Andrés Islas (14), Amazonas (183), Vichada (283) y Vaupés (325). De esto, se tiene que los años en que más se entregaron libretas fueron 2014, 2016 y 2017.

Es importante mencionar que ni el Mindefensa ni el COREC reportaron el número de víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada desagregado en personas con OSIGD, que permitiera ahondar en el análisis con enfoque de género, a pesar de que para los anteriores informes de la CSMLV estos datos sí fueron entregados, los mismos no se incluyeron en el presente informe pues las cifras presentaron inconsistencias.

⁴⁹¹ Mindefensa. Radicado No. RS20220501041196 del 30/04/22. p.3

⁴⁹² Mindefensa. Radicado No. RS20220501041196 del 30/04/22. p.7.

- Variable cuantitativa. “Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.

Esta variable fue establecida por la CSMLV. Se tiene que el total de víctimas con libreta entregada corresponde con el número de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar, el cual corresponde a 342.748 víctimas entre 2012 y el primer trimestre de 2022.

- Variable cuantitativa. “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”.

Esta variable cuantitativa fue propuesta por la CSMLV pues las actas de voluntariedad constituyen documentos en que se manifiesta la decisión libre e informada de las víctimas del conflicto de prestar el servicio militar, a pesar de tener el derecho a ser exceptuados.

El Mindefensa reportó que: (i) en la ARC, entre 2021 y marzo de 2022, 182 víctimas prestaron el servicio militar voluntariamente⁴⁹³; (ii) en la FAC, desde la entrada en vigencia de la ley, ningún ciudadano incorporado ha manifestado ser víctima del conflicto armado; y (iii) en la PON, 24.109 víctimas han prestado servicio militar desde 2011, de las cuales el 2,5% fueron mujeres.

El Mindefensa no reportó el número para el Ejército y explicó⁴⁹⁴ que no había recibido respuesta por parte del COPER. Frente a lo anterior, la CSMLV considera que el ministerio debe articularse de manera oportuna con este Comando. Por su parte, el INPEC del sector justicia, indicó que en el mismo periodo 73 víctimas prestaron el servicio con actas de voluntariedad, no obstante, la cifra no está desagregada por año y no se reportaron datos sobre las vigencias anteriores.

Tabla 153. Número de víctimas que prestaron servicio militar con actas de voluntariedad

Año	ARC	FAC	PON		
			Mujeres	Hombres	OSIGD
2011	N.R	S.I	0	1.554	0
2012	N.R	S.I	0	1.979	0
2013	N.R	0	0	2.468	0

⁴⁹³ Todos los jóvenes que prestan el servicio militar en la ARC en cualquiera de los 15 Distritos de Incorporación Naval a nivel nacional lo hacen de forma voluntaria.

⁴⁹⁴ Mindefensa. Radicado No. RS20220607054013 del 06/06/22.

Año	ARC	FAC	PON		
			Mujeres	Hombres	OSIGD
2014	N.R	0	0	2.102	0
2015	N.R	0	0	2.707	0
2016	N.R	0	0	2.186	0
2017	N.R	0	0	3.058	0
2018	N.R	0	0	2.991	0
2019	N.R	0	16	3.052	0
2020	N.R	0	196	717	0
2021	157	N.R	389	693	0
2022	25	N.R	0	1	0
(31/03/22)					
2011-2022	182	0	601	23.508	0

Elaboración propia. Fuente: Mindefensa, junio 2022.

- Variable cuantitativa. “Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”.

Para su análisis, el “número de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web”, se compara con el “número total de constancias militares expedidas”⁴⁹⁵.

Con la Ley 1861 de 2017⁴⁹⁶ y la entrada en funcionamiento de la certificación digital a partir de 2018, las víctimas del conflicto armado que definan su situación como reservistas de

⁴⁹⁵ De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley 1861 de 2017, la libreta militar o policial de primera clase se otorga para los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio, o reservistas de primera clase. Por su parte, la libreta de segunda clase se otorga a aquellos que no prestaron dicho servicio debido a una causal de exención o inhabilidad a pesar de ser aptos para el mismo, tal como están exoneradas las víctimas del conflicto armado, y se les certifica su definición militar como reservistas de segunda clase.

⁴⁹⁶ Anteriormente, con la Ley 48 de 1993 se expedían las libretas tipo tarjeta sin ningún costo a la población víctima que definía su situación militar como reservista de segunda clase. De esa forma, hasta 2017 toda libreta militar en físico fue expedida gratuitamente a víctimas.

segunda clase deben cancelar los costos de expedición de la libreta física o tipo tarjeta, teniendo en cuenta que este formato se expide de manera gratuita únicamente a los reservistas de primera clase. Entre 2014 y hasta el primer trimestre de 2022 se han expedido un total de 15.614 libretas tipo tarjeta. Sin embargo, para la CSMLV no es claro por qué los datos de libretas tipo tarjeta expedidas a víctimas entre 2011 y 2017 no coinciden con el total de libretas entregadas para dichos años, puesto que únicamente se expedían libretas físicas.

Tabla 154. Libretas militares entregadas a víctimas por tipo de constancia.

Año	Libretas entregadas	Libretas digitales	Libretas en físico
2011	26.725	N.A	501
2012	31.343	N.A	2.317
2013	37.184	N.A	5.312
2014	37.934	N.A	52
2015	23.499	N.A	649
2016	44.556	N.A	1.571
2017	43.726	N.A	806
2018	25.776	N.R	795
2019	23.810	N.R	917
2020	19.755	142	1.210
2021	20.980	2.897	1.314
2022 (31/03/22)	7.460	1.223	170
2011-2022	342.748	4.262	15.614

Elaboración propia. Fuente: Mindefensa-COREC, marzo 2022.

- Indicador. *“Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital”*

Este indicador de la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo “(Número de víctimas que cuentan con certificación digital / universo de víctimas con libreta militar entregada) *100”.

A partir de la tabla anterior, se tiene que en 2020 el 0,7% del total de libretas entregadas a víctimas fueron certificaciones digitales, en 2021 el 13% y en el primer trimestre de 2022 el 16%. El Mindefensa y el COREC no reportaron los datos para 2018 y 2019.

Segundo componente: Desacuartelamiento

- Indicador. *“Porcentaje de solicitudes de desacuartelamiento atendidas”*

El desacuartelamiento, desarrollado en el literal L del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, es medido a través de este indicador de la CSMLV, por medio de la fórmula: “(Número de desacuartelamientos a víctimas / Número de solicitudes de desacuartelamiento de víctimas)

*100". El Mindefensa reportó que el 100% de las víctimas del conflicto armado que solicitaron su desacuartelamiento fueron efectivamente desacuarteladas.

En la ARC, en total 103 víctimas han sido desacuarteladas, 11 en 2021 y no se reportó para el primer trimestre de 2022; en la PON 670, 1 en 2021 y 2 en 2022; en la FAC 82, 6 en 2021 y 2 en 2022; y en el Ejército 4.164, 431 en 2021 y 361 en 2022. Llama la atención que la FAC reportara 82 desacuartelamientos, cuando informó que desde la entrada en vigencia de la Ley ningún ciudadano incorporado ha manifestado ser víctima, lo que demuestra una inconsistencia. Por su parte, el INPEC indicó que no se ha desacuartelado por solicitud propia ningún Auxiliar del Cuerpo de Custodia, víctima del conflicto armado.

Tabla 155. Número de víctimas que solicitaron su desacuartelamiento y fueron desacuarteladas

Año	ARC	FAC	PON	Ejército ⁴⁹⁷
2011	N.R	N.R	3	0
2012	N.R	N.R	3	0
2013	N.R	5	28	1
2014	N.R	0	44	5
2015	N.R	25	80	732
2016	29	14	129	874
2017	37	12	176	627
2018	16	1	176	573
2019	10	14	23	356
2020	0	3	5	204
2021	11	6	1	431
2022 (31/03/22)	N.R	2	2	361
2011-2022	103	82	670	4.164

Elaboración propia. Fuente: Mindefensa y Ejército Nacional, junio 2022.

⁴⁹⁷ Información recolectada en físico durante una reunión presencial entre la Defensoría del Pueblo y el COPER del Ejército Nacional el 30/06/2022, por lo tanto, esta es la fecha de corte de los datos.

Análisis cualitativo

Avances

En lo que concierne a la recomendación reiterada a la UARIV, como coordinadora del SNARIV, de consolidar los datos nacionales sobre la medida de exención en la prestación del servicio militar a víctimas en la RNI, la entidad se acogió totalmente. Indicó a la CSMLV que mantiene activo el intercambio formal y reservado de información con la PON, la FAC y la ARC. Asimismo, informó que la SRNI proporcionó al COREC en 2021 la línea base del RUV, para la realización de un total de ocho cruces de información que permitieron centralizar las cifras sobre la exención, y que para 2022, la SRNI actualizará mensualmente la línea base del RUV y realizará cruces bimensuales.

Respecto a la recomendación a la UARIV, al Mindefensa y al COREC de ampliar las jornadas de capacitación, las entidades realizaron de manera conjunta en 2021: (i) una capacitación sobre la ruta y plataforma a las DDTT y a los enlaces de víctimas de todos los departamentos; (ii) la socialización de la ruta con las Mesas Municipales de Participación de Víctimas en Cali, Montería y Armenia en el marco de ejercicios convocados por la Defensoría; y (iii) en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción, la socialización virtual de la ruta en Bolívar, Nariño, Putumayo y en cinco municipios de La Guajira. Asimismo, en 2022 en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción, adelantaron en una capacitación en Colón (Putumayo).

Se resalta que el Mindefensa y el COREC, en 2022 realizaron: (i) capacitación presencial a 29 oficiales y suboficiales de las Zonas de Reclutamiento (ZR) y Distritos Militares (DM) sobre la ruta de exención a víctimas; (ii) capacitación virtual a 72 funcionarios de las ZR y los DM sobre la ruta; (iii) capacitación a funcionarios de la Alcaldía de Girardot (Cundinamarca); (iv) jornada de inscripción y registro a víctimas en Tauramena (Casanare); (v) jornada de orientación a víctimas en Bogotá; (vi) jornada de orientación a víctimas en Suesca (Cundinamarca); y (vii) participación en un ejercicio de capacitación convocado por la Defensoría con la Mesa Departamental de Víctimas de Nariño.

El Mindefensa y el COREC realizaron en 2021 jornadas de definición a víctimas en: Caquetá, Cauca, Sucre, Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Casanare, Cundinamarca y Bogotá. En 2022 en Antioquia, Santander y en Putumayo.

Se reconoce la elaboración por parte de la UARIV, el Mindefensa y el COREC de las cápsulas informativas “Ruta Operativa Definición de Situación Militar Víctimas” y “Ruta Operativa Definición de Situación Militar Víctimas para Connacionales Víctimas en el Exterior”. Adicionalmente, el Mindefensa y el COREC emitieron el Boletín Técnico No. 002 para dar a conocer la Ruta Operativa entre el personal del sistema de Reclutamiento del Ejército Nacional, y el Boletín Técnico No 007 de explicación de la ruta y el Protocolo, dirigido a las 12 ZR y 62 DM. De igual forma, reportaron que en enero de 2022 difundieron el plan de jornadas de definición de situación militar a población vulnerable.

Frente a la recomendación de mejorar la página web dispuesta para la orientación sobre la definición de la situación militar, se resalta la habilitación de la opción “cómo definir la situación militar en el exterior”. Adicionalmente, el COREC informó que está elaborando dos videos explicativos de la ruta dirigidos a víctimas, a partir de los guiones elaborados por parte de la UARIV, lo cual permitirá mejorar la accesibilidad a la información.

Frente a la recomendación a la UARIV, al Mindefensa y al COREC de incorporar el enfoque de género en las estrategias de orientación a víctimas sobre la definición de la situación militar, se reconoce como avance la inclusión en 2021 de la opción de exención en la prestación del servicio: “los varones que después de su inscripción hayan dejado de tener el componente sexo masculino en su registro civil”.

Dificultades

Persisten dificultades en el registro de las cifras. Se observaron inconsistencias en lo que respecta a: (i) el número de libretas solicitadas frente a las entregadas; (ii) las cifras reportadas por el Mindefensa y el COREC sobre el número de libretas entregadas, y aquellas consignadas en el informe del DNP de cierre del seguimiento al CONPES 3726 de 2012; (iii) el total de libretas entregadas por departamentos frente al total general; (iv) las libretas tipo tarjeta expedidas entre 2011 y 2017 frente al total de libretas entregadas para dichos años; y (v) los desacuartelamientos de la FAC a víctimas, frente a lo informado por la institución sobre que ningún incorporado ha manifestado dicha condición.

Adicionalmente, no se reportó el número de víctimas mayores de 18 años con libreta militar entregada desagregado en personas con OSIGD, ni el número de certificaciones digitales expedidas a víctimas en 2018 y 2019. Tampoco se cuenta con datos sobre el número de víctimas que prestaron el servicio militar con actas de voluntariedad en el Ejército.

Frente a la recomendación reiterada al Mindefensa en el Octavo Informe de la CMSLV de garantizar que todas las víctimas sean exceptuadas del pago de la libreta militar tipo tarjeta, la entidad no se acogió y estableció que la expedición del certificado digital resulta suficiente para acreditar la medida. No obstante, para la CSMLV el acceso a la constancia en cualquiera de sus formatos debe ser gratuito para todas las víctimas. Se reitera que la expedición gratuita de la libreta militar tipo tarjeta a las víctimas conlleva beneficios en zonas alejadas de difícil acceso donde existen problemas de conectividad, de acceso a herramientas tecnológicas o donde aún es requerido por empleadores del sector privado para la vinculación laboral.

Por otro lado, es necesario mencionar que persisten las quejas por parte de la población víctima frente al funcionamiento de la plataforma dispuesta para la definición de la situación militar, relacionadas con la caída y bloqueo de la página que incide en que los jóvenes abandonen el proceso de registro e inscripción. De igual forma, las víctimas manifiestan que las estrategias no consideran las dificultades de acceso a herramientas tecnológicas o de conectividad en los diversos territorios y que no contienen información en lenguas nativas.

Estas quejas se evidenciaron⁴⁹⁸ en 2021 en los departamentos del Chocó, San Andrés Islas, Atlántico, Valle del Cauca, Córdoba y Quindío, y en 2022 en Antioquia, Bolívar, Villavicencio y Nariño. La plataforma no contiene herramientas informativas u orientadoras para las víctimas con discapacidad.

Frente a la recomendación a la UARIV, al Mindefensa y al COREC de incorporar el enfoque de género en las estrategias de orientación a víctimas sobre la definición de la situación militar, en las sesiones de verificación de la CSMLV, las entidades indicaron que incorporan el enfoque al hacer la caracterización hombre-mujer-transgénero en la plataforma de www.libretamilitar.mil.co⁴⁹⁹. Sin embargo, para la CSMLV la caracterización no es suficiente para la transversalización del enfoque y reitera que no se evidencian estrategias de orientación claras para las víctimas transgénero durante las jornadas en territorio.

Respecto a la recomendación reiterada de fortalecer el registro de información sobre el desacuartelamiento, el COPER no participó en las sesiones de verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Octavo Informe de la CSMLV y no dio respuesta escrita, el Mindefensa tampoco fue claro sobre si esta se acogía o no. Por lo anterior, es necesario que el Mindefensa se esté articule de manera oportuna con el COPER del Ejército.

Si bien los datos sobre el desacuartelamiento y la prestación del servicio militar con acta de voluntariedad de víctimas del conflicto armado son de exclusiva competencia y gestión del Mindefensa, resulta prioritario que la información pueda compartirse con la UARIV para que esta la centralice.

Conclusiones

- Persisten dificultades en el registro y reporte de las cifras que imposibilitan tener un panorama claro sobre el acceso de las víctimas a la medida.
- El Ejército Nacional no reportó información sobre el número de víctimas que prestaron el servicio militar con actas de voluntariedad en la institución.
- En atención a las recomendaciones del Séptimo y Octavo Informe, la Red Nacional de Información centralizó desde octubre de 2020 los datos sobre la medida de exención en la prestación del servicio militar a víctimas. En 2021 proporcionó al Ejército Nacional la línea base del Registro Único de Víctimas para la realización de ocho cruces de información con el Sistema Fénix del Ministerio de Defensa, lo cual contribuyó a mejorar el registro de cifras. A partir de 2022, inició la actualización

⁴⁹⁸ Esta información se recabó durante las visitas territoriales de la CSMLV sobre la percepción de las víctimas frente a la implementación de la Ley 1448 de 2011, realizadas en 2021 en Acandí (Chocó), San Andrés Islas, Barranquilla (Atlántico), y en 2022 en Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar), y Villavicencio (Meta). Asimismo, en ejercicios territoriales realizados por la Defensoría sobre las medidas de satisfacción en 2021 en Cali (Valle del Cauca), Montería (Córdoba) y Armenia (Quindío), y en 2022 en Pasto (Nariño).

⁴⁹⁹ CSMLV. Sesiones de verificación del cumplimiento a las recomendaciones del Octavo Informe - Día 3 (03/03/22).

mensual de la línea base del Registro Único de Víctimas y el cruce bimensual de datos.

- Frente al Indicador del CONPES 3726 de 2012 “Número de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con libreta militar” homologado en el CONPES 4031 de 2021 “Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años”, se tiene que desde 2016 al 2021, el Mindefensa cumplió las metas. Sin embargo, no es claro por qué para 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 se entregaron más libretas de las solicitadas por víctimas.
- Los años en que más se entregaron libretas militares a víctimas fueron 2016 con 44.556 entregas, 2017 con 43.726 y 2014 con 37.934. Para 2021 se entregaron un total de 20.980 y al primer trimestre de 2022, 7.460.
- Entre 2011 y 2021 los departamentos con mayor número de libretas militares entregadas a víctimas fueron: Antioquia (34.607), Cundinamarca (25.628), Valle del Cauca (16.672) y Nariño (13.333); y los departamentos con el menor número: San Andrés Islas (14), Amazonas (183), Vichada (283) y Vaupés (325).
- Desde la entrada en vigencia de la Ley al primer trimestre de 2022, todas las víctimas que solicitaron la constancia de definición de la situación militar fueron efectivamente exceptuadas de prestar el servicio militar.
- Frente a la variable cuantitativa sobre “Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad”, no se cuenta con los datos del Ejército Nacional, y el Ministerio de Defensa no reportó dichas cifras, lo que evidencia que no se está articulando de manera oportuna con el Comando de Personal de esta institución. Por otra parte, en la Armada se incorporaron 154 víctimas en 2021 y 28 en el primer trimestre de 2022; en el INPEC 73 entre 2021 y primer trimestre de 2022; en la Policía 1.082 en 2021 y una en el primer trimestre de 2022, para un total desde en la entrada en vigencia de la ley de 24.109 víctimas de las cuales el 2,5% fueron mujeres; y en la Fuerza Aérea ninguna víctima se ha incorporado.
- Desde 2014 y hasta el primer trimestre de 2022 se han expedido un total de 7.484 libretas tipo tarjeta a víctimas. Sin embargo, no es claro por qué los datos de libretas físicas expedidas en 2014, 2015, 2016 y 2017 no coinciden con el total de constancias entregadas para dichos años, puesto que únicamente se expedía este tipo de libreta.
- En 2020 el 0,7% de las libretas entregadas a víctimas fueron certificaciones digitales, en 2021 el 13% y en el primer trimestre de 2022 el 16%, el Ministerio de Defensa no reportó para 2018 y 2019.

- Se reitera la preocupación por el cobro de expedición de la libreta militar tipo tarjeta a las víctimas que definen su situación militar como reservistas de segunda clase, a pesar de que el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 establece que todas las personas inscritas en el RUV están exceptuadas del pago. La expedición gratuita a víctimas de la libreta en físico puede conllevar beneficios en zonas alejadas de difícil acceso donde existen problemas de conectividad, de acceso a herramientas tecnológicas o donde aún es requerido por empleadores del sector privado para la vinculación laboral. El acceso a la constancia en cualquiera de sus formatos debe ser gratuito para todas las víctimas, en cuanto significa la materialización de la medida de satisfacción.
- La Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional han avanzado en la socialización y divulgación de la información. En 2021 realizaron: (i) capacitaciones sobre la ruta a los funcionarios de las Direcciones Territoriales de la Unidad y a los enlaces de víctimas de todos los departamentos; (ii) orientaciones a víctimas en Bolívar, Nariño, Putumayo y La Guajira en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción, y (iii) cápsulas informativas sobre la ruta para víctimas y connacionales en el exterior. Además, en 2021 y 2022 participaron en ejercicios de fortalecimiento sobre las medidas de satisfacción convocados por la Defensoría con las Mesas Municipales de Víctimas de Cali, Montería y Armenia, y la Mesa Departamental de Nariño.
- Se resalta que el Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional realizaron en 2021 jornadas de definición de la situación militar a víctimas en Caquetá, Cauca, Sucre, Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Casanare, Cundinamarca y Bogotá, y en 2022 en Antioquia, Santander y Putumayo. En esta última vigencia capacitaron a 29 oficiales y a 72 funcionarios de las Zonas de Reclutamiento y Distritos Militares, orientaron a víctimas en Bogotá y Cundinamarca, y realizaron una jornada de inscripción y registro en Casanare. En materia de divulgación, emitieron los Boletines Técnicos No. 002 y No. 007 para la explicación de la ruta entre el personal del Ejército Nacional. Adicionalmente, habilitaron en la página web la opción “cómo definir la situación militar en el exterior”.
- Frente al desacuartelamiento, desde 2011 al primer trimestre de 2022, en la Armada 103 víctimas fueron desacuarteladas; en la Policía 670; en la Fuerza Aérea 82 y en el Ejército 4.164. Resulta inconsistente el número de desacuartelamientos reportado por la Fuerza Aérea, pues esta informa que desde la entrada en vigencia de la Ley ningún ciudadano incorporado ha manifestado ser víctima del conflicto armado.

- Se evidenció la percepción negativa por parte de la población víctima⁵⁰⁰ frente al funcionamiento de la plataforma dispuesta para la definición de la situación militar, relacionadas con la caída y bloqueo de la página que incide en que los jóvenes abandonen el proceso de registro e inscripción. Asimismo, las víctimas manifestaron que las estrategias no consideran las dificultades de acceso a herramientas tecnológicas o de conectividad en los diversos territorios, y que no son accesibles pues no hay información en lenguas nativas. La plataforma no contiene herramientas informativas u orientadoras para las víctimas con discapacidad.
- Se reconoce la inclusión en 2021 por parte del Ministerio de Defensa y el Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional en la plataforma de definición de la situación militar, la opción de exención “los varones que después de su inscripción hayan dejado de tener el componente sexo masculino en su registro civil”. Si bien en la plataforma se realiza la caracterización hombre-mujer-transgénero, esta no es suficiente para asegurar la transversalización del enfoque de género en las estrategias de capacitación y divulgación de la información sobre la ruta para las víctimas del conflicto, particularmente aquella transgénero.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, continuar con la centralización de los datos sobre la medida de exención en la prestación del servicio militar a víctimas, a partir de la realización de cruces bimensuales de información entre la línea base del Registro Único de Víctimas con el Sistema Fénix del Ministerio de Defensa.
- Al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, fortalecer el registro de información y subsanar las inconsistencias evidenciadas por la Comisión sobre las libretas solicitadas y entregadas a víctimas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el total de constancias entregadas desagregadas por el tipo: digitales y físicas.
- Al Ministerio de Defensa, fortalecer su articulación y coordinación con el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Fuerza Aérea de Colombia y la Armada Nacional, para la consolidación de los datos nacionales sobre las víctimas del conflicto armado interno que prestan el servicio militar con actas de voluntariedad, y sobre el personal incluido en el Registro Único de Víctimas y desacuartelado por solicitud propia. Para ello, subsanar las inconsistencias evidenciadas en los datos de la Fuerza Aérea.

⁵⁰⁰ Visitas territoriales de la CSMLV sobre la percepción de las víctimas frente a la implementación de la Ley 1448 de 2011, realizadas en 2021 en Acandí (Chocó), San Andrés Islas, Barranquilla (Atlántico), y en 2022 en Medellín (Antioquia), Cartagena (Bolívar), y Villavicencio (Meta).

- A la Unidad para las víctimas, fortalecer su articulación con el Instituto Nacional Penitenciario de Colombia, para consolidar los datos nacionales sobre las víctimas del conflicto armado interno que prestan el servicio militar con actas de voluntariedad, y sobre el personal incluido en el Registro Único de Víctimas que sea desacuartelado por solicitud propia.
- Al Ministerio de Defensa, articular con el Congreso de la República para promover ajustes legales al parágrafo 1 y 3 del artículo 3 de la Ley 1861 de 2017 para que las víctimas del conflicto armado reservistas de segunda clase puedan acceder de manera gratuita a la expedición del formato en físico de la libreta militar.
- Al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Defensa, fortalecer la divulgación sobre la Circular 0039 del 13 de julio del 2021 del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se prohíbe exigir la libreta militar como requisito para acceder a un empleo.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa y al Comando de Personal del Ejército Nacional, incluir como fuente en el Anexo Técnico del Acuerdo de Intercambio de Información, la información consolidada del Ministerio de Defensa sobre el desacuartelamiento a víctimas del conflicto armado, en aras de contribuir a la centralización de los datos nacionales sobre la medida de exención dentro de la Red Nacional de Información.
- Al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, mejorar el funcionamiento de la plataforma de definición de la situación militar, de manera concreta, la persistente caída de la página que dificulta el proceso de registro e inscripción.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Defensa y al Comando de Reclutamiento del Ejército Nacional, incorporar los enfoques diferenciales en el desarrollo de las estrategias de capacitación y divulgación de la información sobre la ruta para las víctimas del conflicto, particularmente para víctimas transgénero, con discapacidad y grupos étnicos que requieren información en lenguas nativas.

EJES TRANSVERSALES

PARTICIPACIÓN

El Estado debe garantizar el ejercicio de este derecho a través de la disposición de los medios e instrumentos necesarios que aseguren la participación de la población víctima en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas para la atención y reparación integral a las víctimas. En este sentido, se establece la creación de las mesas de participación efectiva, las cuales constituyen “espacios de trabajo temático (...) destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011”⁵⁰¹.

Las mesas de participación están conformadas de acuerdo con los niveles de gobierno y se componen por miembros delegados de OV que representan hechos victimizantes, enfoques diferenciales, con el apoyo y acompañamiento de ODV. Las funciones principales son⁵⁰²: (i) servir de instancias válidas de interlocución y consulta de las víctimas; (ii) proponer a las entidades planes, programas y proyectos para la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) elegir sus delegados a las diferentes instancias de concertación de política; (iv) incidir en las políticas públicas para la implementación de la ley mencionada; y (v) ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de las normas que consagran los derechos de las víctimas.

El seguimiento al derecho a la participación permite conocer si realmente las observaciones e iniciativas de las víctimas están siendo tenidas en cuenta por los gobiernos en las instancias nacional y territoriales para el diseño y ejecución de la política pública. Las fuentes que se analizaron para obtener la información de este capítulo fueron: (i) las respuestas de la UARIV a las recomendaciones del Octavo Informe y al requerimiento de información de la CSMLV⁵⁰³; (ii) la información recolectada de las 33 secretarías técnicas ejercidas por la Defensoría a nivel departamental y nacional, quienes conocen el proceso a fondo; y (iii) la información recolectada de las visitas administrativas a los municipios de San Andrés de Tumaco (Nariño), Necoclí (Antioquia) y Puerto Nariño (Amazonas)⁵⁰⁴. Estos municipios fueron focalizados para la elaboración de este capítulo, teniendo en cuenta las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría en razón de las amenazas a líderes sociales, emergencias humanitarias y obstáculos evidenciados en el proceso de elección de las mesas 2021-2023.

Análisis cuantitativo

- Indicador: “Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas”

⁵⁰¹ Artículo 264 Resolución No. 1668 de 2020 de la UARIV.

⁵⁰² Artículo 9 Resolución No. 1668 de 2020 de la UARIV.

⁵⁰³ UARIV. Radicado No. 202272012153571 del 17/05/2022.

⁵⁰⁴ Cada entrevista se encuentra documentada en el formato elaborado por la Defensoría.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021 tiene por fórmula de cálculo la sumatoria del porcentaje de avance en el diseño de indicadores para la medición de la incidencia de las víctimas en las acciones y propuestas generadas en las mesas de participación. Se estableció como meta para el 2021 el cumplimiento del hito 1 sobre el diseño de la batería de indicadores, que corresponde al 30%. Para 2022, se estableció como meta el cumplimiento del hito 2, referente a la socialización y respuesta a comentarios por parte de la mesa nacional de víctimas, que corresponde al 60% del avance total. La UARIV reportó el cumplimiento del segundo hito a través de la socialización de la batería ante el Plenario de la Mesa Nacional realizado en la ciudad de Cali (Valle de Cauca) en marzo de 2022.

La batería diseñada por la UARIV comprende los siguientes indicadores: (i) Número de mesas de participación de víctimas instaladas. (ii) Mesas de participación de víctimas asistidas técnicamente. (iii) Mesas de participación de víctimas instaladas con plan de trabajo aprobado. (iv) Propuestas presentadas por las mesas de participación en el marco de las competencias de las EETT. (v) Número de propuestas presentadas por las mesas de participación con respuesta por parte de las EETT. (vi) Estrategia de difusión y visibilización. (vii) Informes de gestión. (viii) Participación de las víctimas en escenarios de incidencia.

- Indicador: *“Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana”.*

El CONPES 4031 de 2021 indica que la UARIV debe capacitar y brindar asistencia técnica a las mesas de participación efectiva de víctimas para cualificar y mejorar su incidencia, por lo que estableció una meta anual de 33 mesas asistidas (32 departamentales y una nacional). Si bien la UARIV⁵⁰⁵ reportó a la CSMLV el cumplimiento de la meta de 2021 con la asistencia a 30 mesas departamentales, a la Mesa Nacional y a ocho mesas de ciudades capitales y a una mesa distrital, no obstante la entidad no especificó cuáles fueron las mesas capacitadas. Se observa que quedó pendiente la asistencia a dos mesas departamentales. Adicionalmente, para el primer trimestre de 2022 la UARIV asistió técnicamente a las mesas de Santander y Amazonas.

- Indicador: *“Mesas departamentales instaladas”*

La fórmula de cálculo de este indicador propuesto por la CSMLV, construido con la información suministrada por las secretarías técnicas a cargo de la Defensoría, corresponde al “número de mesas departamentales instaladas *100/1”, siendo el denominador la meta de número de mesas a instalar por periodo, es decir, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.

Se reportó el cumplimiento del indicador en un 100% con la instalación de las mesas de participación efectiva de víctimas de los 32 departamentos y la Mesa Nacional para el periodo 2021-2023. Sin embargo, la CSMLV evidenció que los departamentos de Cesar y Caldas

⁵⁰⁵ UARIV. Radicado No. 202272012153571, del 17/05/2022.

incumplieron con lo estipulado en la Resolución 0066 de 2021 de la UARIV referente a las fechas de elección de las mesas, debido a que la gobernación de Caldas manifestó no tener los recursos presupuestales para llevar a cabo la elección en los tiempos establecidos y en el caso de la gobernación del Cesar existieron obstáculos en el proceso de licitación del operador lo que ocasiono la extemporaneidad del proceso.

- Indicador: “*Mesas municipales instaladas*”

La fórmula de cálculo de este indicador creado por la CSMLV es el “número de mesas municipales instaladas *100/1”. El denominador corresponde a la meta de número de mesas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021. Es necesario aclarar que según la Resolución 1668 de 2020 (Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas) los periodos de las mesas corresponden a dos años.

Para el periodo 2021 – 2023, frente a los 1.103 municipios a nivel nacional registrados en el DANE, la UARIV informó⁵⁰⁶ que se instalaron 1.089 mesas municipales, lo cual indica que 14 municipios no contaron con elección e instalación de las mesas de participación de víctimas. Los municipios de Hispania (Antioquia); Tiravitoba, Gachancipá, Guacamayas, Iza, La Capilla, Siachoque, Tenza, Sativanorte (Boyacá); Susa (Cundinamarca); Filadelfia (Caldas); Cágota (Norte de Santander); y Jordán (Santander), manifestaron que no existieron inscripciones de organizaciones en las personerías municipales.

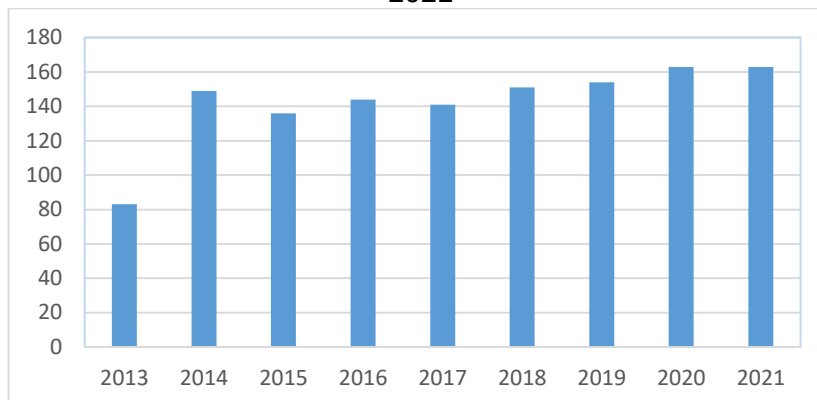
En relación con los años anteriores, se tiene información del funcionamiento de la mesa, más no del acta de instalación en los siguientes casos: (i) Gigante (Huila) en 2015; (ii) Quibdó (Chocó) en 2013 y 2015; y (iii) Taraira (Vaupés) en 2015 y 2017. La CSMLV hace un llamado para la reconstrucción documental correspondiente, pues el acta de instalación constituye la prueba de que efectivamente dichas mesas fueron instaladas.

- Indicador: “*Sesiones de mesas departamentales*”

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo el “número total de sesiones de las mesas departamentales por año *100 / meta de sesiones por año”. La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 32 de la Resolución 1668 de 2020, es decir, un mínimo de cuatro sesiones anuales. El presente análisis se realizó para el periodo 2013 a 2021 en los 32 departamentos del país, se observó que las mesas departamentales sesionaron 1.284 veces:

⁵⁰⁶ UARIV Radicado No. 202272011084551 del 02/05/2022.

Gráfica 8. Sesiones de mesas departamentales de participación efectiva de víctimas 2013 – 2021



Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo, diciembre 2021.

Para el año 2021 se mantuvo el número de sesiones de mesa del nivel departamental en relación con el Octavo Informe de la CSMLV. Los departamentos que no sesionaron el número mínimo de veces legalmente establecido fueron: Arauca, Cesar, Guaviare y La Guajira, los cuales de acuerdo con la información suministrada por las secretarías técnicas, no sesionaron debido a la falta de presupuesto asignado por las gobernaciones. Es necesario aclarar que según el artículo 32 de la Resolución 1668 de 2020 se establece que las mesas tendrán mínimo dos sesiones ordinarias por semestre y un máximo de diez, para este informe se tomó el número de sesiones mínimas, es decir cuatro en la anualidad.

Tabla 156. Departamentos que no cumplieron la meta de sesiones por año

Año	Total	Departamentos
2013	7	Amazonas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, La Guajira, Guaviare, Vichada
2014	9	Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Norte de Santander, Santander, Sucre, Valle del Cauca
2015	10	Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Chocó, La Guajira, Santander, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada
2016	8	César, Chocó, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Putumayo, Valle del Cauca, Vichada
2017	9	Bolívar, César, Chocó, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Tolima, Valle del Cauca, Vichada
2018	5	La Guajira, Guaviare, Santander, Valle del Cauca, Vichada
2019	6	Arauca, Chocó, La Guajira, Putumayo, Santander, Vichada
2020 ⁵⁰⁷	7	Amazonas, Arauca, César, La Guajira, Guaviare, Putumayo, San Andrés Islas
2021	5	Arauca, César, Guaviare, La Guajira, Vaupés

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo, mayo 2022

La CSMLV encontró que en 2021, cuatro mesas departamentales no sesionaron el número de veces legalmente establecidas. Preocupan especialmente departamentos como La

⁵⁰⁷ Octavo Informe CSMLV, Capítulo Participación, p. 347.

Guajira, Arauca y Guaviare, donde esta problemática es recurrente. La Guajira no ha cumplido con el número de sesiones obligatorias en ocho años, Guaviare en cinco y Arauca no sesionó en 2019, 2020, ni 2021. Ahora bien, los años en los que se registró el mayor número de departamentos que no cumplieron con la meta de sesiones anuales obligatorias fueron 2015 con diez y 2014 y 2017 con nueve, respectivamente⁵⁰⁸.

De conformidad con lo reportado por las secretarías técnicas, los departamentos que sí cumplieron con el número reglamentario de sesiones para el año 2021 fueron Amazonas, Antioquia, Boyacá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Nariño, Risaralda, Quindío, San Andrés, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vichada.

Durante el primer trimestre de 2022, algunas de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas que no habían sesionado fueron: (i) Cesar, que informó que la EETT no había contratado un operador logístico; (ii) Huila, que reportó que la gobernación se encontraba en proceso de contratación del operador; (iii) La Guajira y (iv) Guaviare, que no manifestaron las razones. Por su parte, de acuerdo con lo reportado por las secretarías técnicas, habían sesionado los departamentos de Amazonas, Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Vaupés y Vichada. Es necesario mencionar, en el caso de la mesa de Sucre, que esta sesionó una vez con recursos propios pues aún no cuenta con operador logístico asignado para la ejecución del plan de trabajo de la mesa para 2022.

- Indicador: “*Sesiones de las mesas municipales*”

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo (número total de sesiones de las mesas municipales por año / meta de sesiones por año) *100”. Se mide para cada anualidad desde 2013, de acuerdo con el mínimo de cuatro sesiones plenarias establecidas en el artículo 32 de la Resolución 1668 de 2020. Para 2013, la meta se fijó en dos sesiones anuales y para los años posteriores, la meta se mantuvo en cuatro.

En la siguiente tabla, se presenta por años el avance de las mesas municipales de participación efectiva de víctimas focalizadas, estas fueron: Puerto López (Meta), Mitú (Vaupés), Quibdó (Chocó), Taraira (Vaupés), Aracataca (Magdalena), Puerto Nariño (Amazonas), Acacías (Meta), Itsmina, (Chocó) y Gigante (Huila). En lo relacionado al número de sesiones, la CSMLV encontró lo siguiente:

Tabla 157. Municipios que no cumplieron la meta de sesiones por año.

Año	Sesiones	Municipios
2013	7	Gigante, Puerto López, Mitú, Quibdó, Taraira, Aracataca, Puerto Nariño
2014	5	Gigante, Puerto López, Quibdó, Taraira, Puerto Nariño
2015	7	Gigante, Puerto López, Mitú, Quibdó, Taraira, Aracataca, Puerto Nariño
2016	5	Gigante, Quibdó, Taraira, Aracataca, Puerto Nariño
2017	4	Gigante, Puerto López, Mitú, Taraira.

⁵⁰⁸ Octavo Informe CSMLV, Capítulo Participación, p. 353.

Año	Sesiones	Municipios
2018	2	Acacías, Mitú
2019	3	Itmina, Puerto López, Aracataca
2020 ⁵⁰⁹	2	Mitú, Puerto Nariño
2021	1	Puerto Nariño

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo, marzo 2022

Se identificó la inexistencia de archivos documentales, tales como listados de asistencia y actas, que permitan contrastar la información proporcionada por las personerías que ejercen el rol de secretarías técnicas para algunos municipios. Por ejemplo, en San Juan del Cesar (La Guajira), Tumaco (Nariño) y Necoclí (Antioquia), no se cuenta con archivos desde 2019 y no se evidenciaron acciones de gestión documental desde 2020. Por su parte, en Florencia (Caquetá), según el reporte de la Personería, desde 2013 a 2021, la mesa sesionó ocho veces cada año, no obstante, no fue posible evidenciar documentalmente dichas sesiones. La CSMLV advierte que esto impide corroborar el cumplimiento mínimo de las sesiones que deben surtir las mesas municipales.

- Indicador: “Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las víctimas”

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo el “número de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional / número de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV *100”.

El Comité Ejecutivo, máxima instancia de decisión del SNARIV, según el artículo 165 parágrafo 1 de la Ley 1448 de 2011, debe reunirse al menos una vez cada seis meses y de manera extraordinaria cuando sea necesario, pudiendo convocar a los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, quienes asisten en calidad de invitados.

Tabla 158. Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con participación de víctimas

Año	No. de sesiones	Fecha	Participación de las víctimas
2011	1	25/11/11	No
2012	1	24/05/12	No
2013	2	09/01/13 - 30/09/13	Sí
2014	1	23/12/14	No
2015	2	08/09/15 - 30/12/15	Sí

⁵⁰⁹ Octavo Informe CSMLV, Capítulo Participación, p. 354.

Año	No. de sesiones	Fecha	Participación de las víctimas
2016	1	08/04/16	Sí
2017	1	03/02/17	Sí
2018	0	0	0
2019	1	28/10/19	Sí
2020	1	20/10/20	Sí
2021	1	26/10/21	Sí

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2022

Se evidenció que en 2013 y 2014 no se cumplió con la meta, pues los representantes de víctimas delegados de la Mesa Nacional no participaron en las sesiones del Comité Ejecutivo, lo que obstaculizó la articulación de los representantes con las entidades del SNARIV para la concertación en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, se identificó que el Comité no sesionó en 2018.

- Indicador: “*Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas*”.

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo el “(número de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas / número de sesiones del Consejo Directivo de la URT) *100”. El artículo 107 de la Ley 1448 de 2011 determinó que dos representantes de la Mesa Nacional harán parte del Consejo Directivo de la URT, el cual, de acuerdo con su reglamento interno,⁵¹⁰ sesionará cuatro veces al año con asistencia obligatoria de los delegados de las víctimas.

Tabla 159. Sesiones del Consejo Directivo de la URT con participación de víctimas

Año	Fecha	No. de sesiones	Participación de las víctimas
2015	10 julio, 27 octubre, 6 noviembre y 24 de diciembre	4	Sí
2016	29 marzo, 15 abril, 19 julio, 8 noviembre y 9 diciembre	5	Sí
2017	8 febrero, 25 abril, 9 agosto y 24 noviembre	4	Sí
2018	21 febrero, 23 marzo, 28 mayo y 6 noviembre	4	Sí
2019	5 febrero, 26 marzo, 7 mayo, 16 julio, 6 agosto y 12 noviembre	6	Sí
2020	5 febrero, 11 febrero, 25 marzo, 7 julio, 27 octubre, 30 noviembre y 28 diciembre	7	Sí
2021	29 marzo, 6 julio, 29 septiembre, 10 noviembre y 17 diciembre	5	Sí
2022	9 febrero y 24 de marzo	2	Sí

Elaboración propia. Fuente: URT, abril 2022

⁵¹⁰ Acuerdo No. 002 de 2012 de la URT.

Se encontró que para las vigencias 2015 a 2021, la meta se cumplió pues se realizaron cuatro sesiones con presencia de los representantes de víctimas⁵¹¹. Por su parte, en el primer trimestre de 2022, se llevaron a cabo dos sesiones que contaron con la participación de las víctimas.

- Indicador: “*Sesiones Consejo Directivo del CNMH con asistencia de las víctimas*”.

Este indicador creado por la CSMLV, tiene por fórmula de cálculo el “(número de sesiones del Consejo Directivo del CNMH a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas) *100”. Es importante anotar que, si bien el Decreto 1084 de 2015 establece el funcionamiento del Consejo Directivo, no reglamenta el número de sesiones.

Tabla 160. Sesiones del Consejo Directivo del CNMH con participación de víctimas

Año	Fechas	No. de sesiones anuales	Participación de las víctimas
2012	14 marzo, 18 abril y 28 noviembre	3	No
2013	7 marzo, 17 abril, 22 mayo, 7 julio, 7 octubre, 2 diciembre y 17 diciembre	7	Sí
2014	27 enero y 2 octubre	2	Sí
2015	2 febrero, 19 agosto, 27 noviembre, 30 noviembre, 11 diciembre, 14 diciembre y 15 diciembre	7	Sí
2016	1 marzo, 2 junio, 3 junio, 7 junio, 8, 9, 12, 13 y 14 septiembre, 6, 7 y 10 octubre, 7, 9 y 12 noviembre	15	Sí (a excepción del 1 de marzo)
2017	15, 16, 17 y 21 marzo, 25, 26, 27 y 30 octubre, 30 noviembre, 1, 4 y 5 diciembre	12	Sí
2018	16 abril, 27, 28, 29 y 30 noviembre	5	Sí
2019	20, 21 febrero, 19 junio, 9 octubre	4	Sí
2020	18 febrero, 26 junio, 21 septiembre, 16 diciembre	4	Sí
2021	11 marzo, 3 junio, 14 julio, 24 agosto, 16 septiembre, 9 diciembre	6	Sí
2022	29 marzo	1	Sí

Elaboración propia. Fuente: CNMH, abril 2022⁵¹²

Se evidenció que en 2012 el Consejo Directivo del CNMH sesionó tres veces sin la participación de los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Sin embargo, resalta que, desde 2013 a 2022, los representantes participaron en todas las sesiones del Consejo Directivo, con excepción de una sesión en 2016.⁵¹³

⁵¹¹ URT. Radicado No. URT-SDG-00027 del 29/04/2022

⁵¹² CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022

⁵¹³ CNMH. Radicado No. 202204181003650-1 del 18/04/2022

Análisis cualitativo

Avances

En atención a la recomendación emitida en el Octavo Informe de la CSMLV, relacionada con los archivos documentales de las mesas de participación efectiva de víctimas, se llevaron a cabo las siguientes acciones: (i) el Archivo General de la Nación y el CNMH expedieron en abril de 2021 un comunicado dirigido a las EETT y a las personerías, para que estas tomaran las medidas necesarias para fortalecer o implementar el proceso de gestión documental respecto a la participación de las víctimas a nivel territorial; (ii) el Archivo General de la Nación puso a disposición de las personerías, el curso auto gestionable “Criterios para la identificación y valoración de los archivos de DDHH, memoria histórica y conflicto armado”; y (iii) el CNMH realizó, en el primer trimestre de 2022, jornadas de formación sobre patrimonio documental y la gestión de archivos de DDHH para la sociedad civil y funcionarios públicos.

En relación con la elección e instalación de la Mesa Nacional y mesas departamentales de participación efectiva de víctimas 2021-2023, el proceso se desarrolló de acuerdo al calendario establecido por la UARIV en la Resolución 0066 de 2021, con excepción de los departamentos de Caldas y Cesar, donde una vez resueltos los inconvenientes presupuestales y contractuales, respectivamente, se surtió el proceso de instalación de las mesas.

En atención a la recomendación formulada en el Segundo Informe de la CSMLV, se destaca la inclusión de los SRC no Étnicos como sujetos de representación dentro de las mesas de participación efectiva de víctimas. Lo anterior, constituye un avance en el ejercicio del derecho a la participación, pues estas comunidades, colectivos u organizaciones que han sido victimizados de manera colectiva, tienen necesidades particulares en materia de reparación integral. Se resalta un alto nivel de participación, pues los SRC no étnicos fueron electos en 25 de los 32 departamentos.

Por otra parte, se evidenció⁵¹⁴ un incremento en el número de organizaciones de víctimas connacionales en el exterior inscritas para la elección de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, de 364 en 2019 a 468 en 2021.

Frente a los seis municipios focalizados y analizados por la CSMLV: Tumaco (Nariño), Necoclí (Antioquia), Puerto Nariño (Amazonas), Florencia (Caquetá), Aracataca (Magdalena) y San Juan del Cesar (La Guajira), se resalta que las mesas de dichos municipios fueron elegidas e instaladas para el periodo 2021-2023. Por ejemplo, en Tumaco (Nariño) la alcaldía gestionó el apoyo de cooperación internacional para la logística electoral⁵¹⁵.

⁵¹⁴ Datos provenientes de las inscripciones recibidas por la Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Participación Efectiva para el año 2021.

⁵¹⁵ Entrevista presencial al Personero Municipal de Tumaco, 4/04/2022.

Finalmente, se reconoce como avance, la creación de los módulos de participación dentro de la herramienta SIGO, la cual permite la recolección de información que actualmente están desarrollando las EETT.

Dificultades

En relación al proceso de elección e instalación de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, de acuerdo con la información suministrada por las secretarías técnicas ejercidas por las defensorías regionales, en 2021 se presentaron elecciones extemporáneas en las mesas de Caldas y de Cesar, lo cual significa un incumplimiento de la Resolución 0066 de 2021 de la UARIV y un obstáculo al derecho a la participación de las víctimas de estos departamentos.

Adicionalmente, se presentaron las siguientes dificultades en el desarrollo del ejercicio electoral en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Boyacá, Cesar, Cundinamarca, Huila, Nariño, Quindío, Risaralda y San Andrés Islas: (i) pago incompleto del rubro de transporte terrestre para los delegados de víctimas; (ii) falta de garantías para el reconocimiento del alojamiento de los delegados; (iii) falta de recursos para el transporte marítimo de los delegados de Providencia y (iv) cancelación del contrato del operador en Risaralda.

Si bien se surtieron las elecciones e instalación de las mesas de participación, persisten los obstáculos para el ejercicio de este derecho, como las mencionadas anteriormente. En este sentido, la CSMLV advierte que no es suficiente con surtir este proceso, si las mesas no cuentan con las garantías establecidas en el Protocolo para su adecuado funcionamiento.

Asimismo, se evidenció la falta de socialización de la información por parte de la UARIV en los diferentes territorios, respecto al proceso de inscripción de los SRC. La Gobernación de Cesar manifestó que, debido a la falta de organización y desconocimiento de los mecanismos de participación para las víctimas, la inscripción de los SRC no fue exitosa, situación que también fue reportada en el departamento de Vaupés.⁵¹⁶

De otra parte, en relación al derecho a la participación de las organizaciones de víctimas connacionales, de conformidad con el Protocolo de Participación,⁵¹⁷ la UARIV debe proveer el mecanismo virtual que permita a los representantes ejercer su derecho al voto⁵¹⁸. En este sentido, durante el proceso de elección de la delegación, realizada en noviembre de 2021, la Defensoría, en su rol de Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, evidenció y alertó las graves falencias en la implementación del software de

⁵¹⁶ Información suministrada por las Secretarías Técnica de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas del Cesar y Vaupés.

⁵¹⁷ Artículo 57, numeral 5, Resolución 1668 de 2020.

⁵¹⁸ Son considerados delegados de las víctimas en el exterior aquellos que surten el proceso de inscripción mediante una organización que cumple con los requisitos para su posterior postulación, la cual tendrá derecho a participar en el proceso de elección.

votación, el cual no permitió ejercer el derecho al voto, por lo cual la Secretaría Técnica solicitó ampliar el plazo estipulado. Una vez la UARIV superó la dificultad tecnológica, las organizaciones pudieron ejercer su derecho, no obstante, estos obstáculos afectaron la confianza en el proceso y limitaron su participación.

Si bien el Protocolo de Participación se modificó en diciembre de 2020, persisten los siguientes vacíos que hacen necesaria una modificación del mismo: (i) la falta de representación de todos los hechos victimizantes y enfoques diferenciales referidos en la Ley 1448 de 2011, al interior de las mesas de participación efectiva de víctimas; (ii) falta de claridad en el procedimiento de elección, el número de representantes, los reemplazos temporales y la paridad de género en los comités y subcomités técnicos; y (iii) la implementación del voto electrónico.

En el marco de las visitas administrativas,⁵¹⁹ se evidenció la falta de garantías⁵²⁰ para que las mesas de participación efectiva de víctimas sesionen el mínimo de cuatro veces anuales establecidas en el Protocolo, y la ausencia de un operador logístico asignado por las EETT correspondientes, como es el caso de Tumaco y Necoclí, donde las mesas municipales se reunieron ocasionalmente con sus propios recursos.

En lo que respecta a las dificultades en materia de representatividad, se identificó que, durante el proceso de inscripción, elección e instalación de las mesas en los seis municipios focalizados, el hecho victimizante de minas antipersonal no tuvo representación en Aracataca, Necoclí, Puerto Nariño, San Juan del Cesar y Tumaco, siendo este último municipio en el que la mesa no cuenta con ODV. Frente a lo anterior, las personerías municipales señalaron que existen pocas OV y ODV en los territorios, por lo cual resulta prioritario que las EETT y las personerías municipales adelanten estrategias de divulgación y fortalecimiento para la creación y participación de dichas organizaciones en este proceso.

Por otro lado, el Protocolo contempla que las mesas deben presentar anualmente al concejo municipal, un informe de seguimiento a la aplicación de la Ley 1448 de 2011,⁵²¹ obligación que no se cumple a cabalidad, pues solamente de los seis municipios priorizados para el análisis, la mesa de Tumaco realizó esta tarea, lo cual representa la pérdida de un importante escenario de incidencia de las víctimas, por cuanto este es un espacio fundamental para los debates y validación de propuestas.

Finalmente, es necesario mencionar que persisten las quejas⁵²² frente a las dificultades logísticas que han reportado los miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en diversas ocasiones y que han sido reiteradas por los miembros que hacen parte

⁵¹⁹ Entrevistas presenciales realizadas por las secretarías técnicas de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y las mesas departamentales a las EETT, personerías municipales, coordinadores de las mesas y representantes de SRC no étnicos: Tumaco 04/04/2022, Necoclí 28/04/2022, Aracataca 27/04/2022, San Juan del Cesar 11/05/2022, Florencia 05/05/2022 y Puerto Nariño 27/05/2022.

⁵²⁰ Artículo 59, Resolución 1668 de 2020.

⁵²¹ Resolución 1668 de 2020, Artículo 9.

⁵²² CSMLV del 20/12/2021.

de la delegación de la Mesa Nacional ante la CSMLV. Resulta fundamental que la UARIV, a través de la subdirección de participación, ejerza un constante seguimiento al operador con el objetivo de que estas quejas reiteradas se disminuyan significativamente.

Conclusiones

- La Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas fue fortalecida con la representación de los Sujetos de Reparación Colectivos no étnicos. Asimismo, se inscribió un mayor número de organizaciones de víctimas connacionales, quienes se postularon a los cupos a proveer en la mesa para representar a esta población.
- La Unidad para las Víctimas ha avanzado en el cumplimiento en la meta del indicador del CONPES 4031 de 2021 frente al diseño y socialización de la batería para medir la participación de las víctimas, la cual fue concertada en la sesión plenaria de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas realizada en Cali los días 23, 24 y 25 de marzo de 2022.
- En 2021 se evidenciaron inconsistencias en el ejercicio de elección e instalación de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas de Cesar y Caldas, las cuales se surtieron de manera extemporánea. Adicionalmente, en lo relacionado con los 1.163 municipios, fueron electos representantes para 1.089 mesas, lo que resulta un avance importante.
- Respecto a las sesiones ordinarias de las mesas de participación efectiva de víctimas del nivel nacional y departamental, se destaca el cumplimiento del mínimo de cuatro sesiones contempladas en el Protocolo de Participación, con excepción de los departamentos de La Guajira, Arauca, Cesar, Guaviare y Vaupés, en donde a pesar de las solicitudes de la secretarías técnicas a las respectivas gobernaciones, no fue posible que se garantizaran las sesiones ordinarias, presentándose un retroceso en las garantías de participación efectiva y la incidencia en la política pública en los territorios.
- En 2013 y 2014 los delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas no participaron en las sesiones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo que obstaculizó su articulación para la concertación en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, el Comité no sesionó en 2018.
- Se resalta que los consejos directivos de la Unidad de Restitución de Tierras y del Centro Nacional de Memoria Histórica, cumplieron desde 2015 hasta 2021, y desde 2012 a 2021, respectivamente, con las sesiones establecidas por años, garantizando la participación de las víctimas en dicho espacio.

- El proceso de gestión documental de las personerías y las secretarías técnicas de las mesas de participación fue fortalecido por medio de capacitaciones. No obstante, persisten dificultades en el registro detallado (actas y listados de asistencia) de cada una de las sesiones de las mesas.
- Frente a los seis municipios⁵²³ focalizados, se resalta que las mesas fueron elegidas e instaladas para el periodo 2021-2023. Sin embargo, se evidenció la falta de garantías por parte de las alcaldías de Tumaco y Necoclí para la realización del mínimo de sesiones anuales establecidas en el Protocolo, por lo que las mesas se reunieron con sus propios recursos.
- Se evidenció la importancia de crear estrategias de divulgación y fortalecimiento para la participación de organizaciones de base que propendan por la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, tales como minas antipersonal y Sujetos de Reparación Colectiva. Asimismo, la CSMLV advierte que las Organizaciones Defensoras de Víctimas, no hacen presencia en algunas mesas, y por tanto, no tienen representación en las mismas.
- A las entidades territoriales municipales, propender por el cumplimiento de las garantías⁵²⁴ e incentivos de la participación para con las mesas, ya que existen quejas reiteradas de la población víctima.
- Si bien el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas fue modificado en diciembre de 2020, es necesario que nuevamente se convoquen y organicen grupos de trabajo con las mesas de participación efectiva de víctimas, así como con las víctimas no organizadas y las entidades competentes, para analizar dicho documento ya que este no responde a las necesidades de las víctimas.

Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, establecer un mecanismo de evaluación de la capacidad instalada que se genera en las mesas de víctimas con asistencia técnica, en el marco del indicador “Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana” del CONPES 4031 de 2021.
- A las alcaldías de San Juan del Cesar, Tumaco, Necoclí y Florencia, fortalecer las capacidades de las personerías municipales, con elementos tecnológicos y humanos

⁵²³ Entrevistas presenciales realizadas por las secretarías técnicas de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y las mesas departamentales a las EETT, personerías municipales, coordinadores de las mesas y representantes de SRC no étnicos: Tumaco 04/04/2022, Necoclí 28/04/2022, Aracataca 27/04/2022, San Juan del Cesar 11/05/2022, Florencia 05/05/2022 y Puerto Nariño 27/05/2022.

⁵²⁴ Título IV, Resolución 1668 de 2020.

para la gestión de los archivos de las mesas de participación (actas y listados de asistencia). Adicionalmente, articularse con el Archivo General de la Nación y Centro Nacional de Memoria Histórica para la formación de los funcionarios en materia de gestión documental.

- A las gobernaciones, desarrollar procesos de planeación y ejecución presupuestal acordes con los contenidos y tiempos proyectados y anualizados en los Planes de Acción Territorial, con el fin de otorgar las garantías presupuestales, logísticas y técnicas para el debido funcionamiento de las mesas de participación efectiva de víctimas, lo cual incluye el mínimo de sesiones anuales. Adicionalmente, replicar esta recomendación con los municipios de sus respectivas jurisdicciones.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para que estas garanticen adecuadamente la elección, instalación y funcionamiento de las mesas municipales de víctimas.
- A las gobernaciones, agilizar los trámites administrativos al inicio de cada vigencia, para que los operadores logísticos sean contratados oportunamente, garantizando el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, replicar esta recomendación con los municipios de sus respectivas jurisdicciones.
- A la Unidad para las Víctimas, reforzar la estrategia de fortalecimiento para las organizaciones de base, con el fin de promover la inscripción de los hechos victimizantes y enfoques diferenciales, tales como minas antipersonal y Sujetos de Reparación Colectiva.
- A la Unidad para las Víctimas, las gobernaciones y alcaldías, fortalecer las garantías de los acompañantes de los representantes con discapacidad o con niños menores de cinco años. Adicionalmente, extender el acompañamiento a los adultos mayores, que requieren apoyo adicional debido las condiciones de salud y movilidad.
- A la Unidad para las Víctimas, capacitar al operador logístico que contrate en cada vigencia, sobre el enfoque de acción sin daño, la Ley 1448 de 2011 y enfoques diferenciales, permitiendo mejorar la atención en el servicio.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer el mecanismo virtual de votación dispuesto para las organizaciones de víctimas en el exterior, subsanando las dificultades evidenciadas en las elecciones realizadas en 2021.
- Al Gobierno nacional 2022-2026, garantizar la participación efectiva de las víctimas en las sesiones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, y sesionar el número mínimo de veces anuales establecidas en el artículo 165, parágrafo 1, de la Ley 1448 de 2011.

- A los concejos municipales o distritales y a las asambleas departamentales, articularse con las mesas de participación efectiva de víctimas para propiciar espacios de diálogo sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el ámbito territorial.
- A las gobernaciones, fortalecer la articulación con las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, con el fin de informar los recursos dispuestos para cumplir con los planes de trabajo anuales. Asimismo, replicar esta recomendación con las alcaldías de sus jurisdicciones, para que estas se articulen con las mesas y las personerías.
- A la Unidad para las Víctimas, adelantar mesas técnicas con las mesas de participación efectiva de víctimas y sus secretarías técnicas, para elaborar una propuesta de reforma al Protocolo de Participación Efectiva, y que este responda a las necesidades de las víctimas.

COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, establece que el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estos principios constitucionales fueron contemplados en la Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 de 2021, que crea el SNARIV⁵²⁵.

La adecuada coordinación entre la nación y las EETT es uno de los ejes transversales para garantizar el buen funcionamiento de los componentes de la política de víctimas⁵²⁶ y ha sido objeto de análisis en distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵²⁷, reiterando la superación de dificultades relacionadas con: (i) rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales⁵²⁸; (ii) ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y (iii) falta de coordinación entre las entidades del nivel nacional⁵²⁹.

La CSMLV ha insistido en el mejoramiento de la calidad de la información registrada en el Tablero PAT⁵³⁰; asimismo, en la incorporación de las acciones contempladas en las iniciativas de los PDET y PATR para la integración de la política pública de víctimas con el Acuerdo de Paz, la interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales.

En este aspecto, el Gobierno reportó avances en asistencia, asesoría y acompañamiento a las EETT para la anualización del PAT, con lo cual, se reportó que el 95% de estas realizaron el proceso de caracterización de la oferta para 2021, asimismo, 760 cargaron información sobre los beneficiarios de esta oferta, con una mayor concentración en el componente de asistencia y atención.

No obstante, persisten deficiencias como: (i) rezago en la presentación del nuevo decreto de modificación de la estrategia de corresponsabilidad; (ii) ejecución de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de aquellas EETT que ha sido identificadas como concernidas⁵³¹; y (iii) simplificación e interoperabilidad de los sistemas de información disponibles.

⁵²⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 159 y s.s.

⁵²⁶ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016, punto 1.4 “Criterios para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado”, literal (iv).

⁵²⁷ Este eje transversal ya había sido abordado en la Sentencia T-025 de 2004, los Autos 176 y 177 de 2005, el Auto 008 de 2009, el Auto 383 de 2010 y el Auto 373 de 2016.

⁵²⁸ En instrumentos como el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno (RUSICST), el FUT, el Tablero PAT y el PAT).

⁵²⁹ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016, numeral 1.5 Coordinación Nación-territorio.

⁵³⁰ Hoy denominado POA del PAT, el cual se diligencia en el portal VIVANTO módulo SIGO-PAT.

⁵³¹ Son aquellas EETT con capacidad de inversión y al mismo tiempo presentan una situación crítica de desplazamiento o victimización y tienen bajos niveles de ejecución orientada hacia la población desplazada o víctima.

Este capítulo en su primera parte expone un análisis cuantitativo de los diferentes Indicadores de Coordinación Nación Territorio (ICNT), algunos indicadores nacionales de impacto territorial, indicadores del Auto 383 de 2021 y del CONPES 4031 de 2021, entre otras variables de análisis. Posteriormente, se realiza un análisis cualitativo en el cual se referencian los principales avances y dificultades en la gestión gubernamental relacionadas con el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Octavo Informe de la CSMLV y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Análisis cuantitativo

- Indicador: *“Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”*.⁵³²

Este indicador busca potenciar el desarrollo regional permitiendo conectar los territorios y poblaciones, con el fin de generar un impacto social y económico. La fórmula de cálculo está dada por la “sumatoria del número de pactos territoriales que estén o hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base⁵³³” y está a cargo del DNP.⁵³⁴ Consultado este indicador en Sinergia⁵³⁵ para las vigencias 2018-2022, se observó en el porcentaje de avance de los pactos territoriales en 2021, se superó la meta con una ejecución del 157%. No obstante, cabe anotar lo reducida de esta meta si se tiene en cuenta que todos municipios y/o departamentos son potenciales participantes en su ejecución.

Tabla 161. Número de pactos territoriales en ejecución.

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	13			
2019		15	14	50
2020		17	17	100
2021		20	24	157
2022 (31/05/22)		22	ND	ND
2018 - 2022		22	24	122

Elaboración propia. Fuente: Sinergia DNP, mayo de 2022.

⁵³² Si bien este indicador no es exclusivo para la política pública de víctimas, da cuenta de procesos de coordinación nación territorio que benefician a la población de los territorios.

⁵³³ La línea base está compuesta por los contratos plan que están concebidos como instrumentos de planeación y presupuestación concertada entre los diferentes niveles de gobierno.

⁵³⁴ Según la Ley 1955 de 2019, el DNP es el encargado de coordinar el proceso de transición y articulación de los Contratos Plan hacia el modelo de Pactos Territoriales.

⁵³⁵ SINERGIA es el **Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, que fue** creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país. Fuente. <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

Aun cuando en Sinergia no se reportó ejecución para el primer trimestre de 2022, el análisis cualitativo del indicador evidencia que se adelantaron tres pactos territoriales en los departamentos de Meta, Magdalena y Nariño⁵³⁶, los cuales, presentan líneas de acción basadas en el desarrollo económico y social, saneamiento ambiental y fortalecimiento institucional.

Se encontró que en el sistema SisPactos⁵³⁷ del DNP cuenta con información de ejecución de 11 pactos, no obstante, llama la atención de la CSMLV que dicha información no es coherente con lo reportado en Sinergia que relaciono 24 pactos para 2022.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV”.

Este indicador de Sinergia tiene como fórmula de cálculo “Número de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV que se encuentran en la base del Sisbén IV / total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV *100”. El comportamiento evidencia que la meta ha aumentado, pero el porcentaje de avance ha disminuido en cada vigencia, pasando de 134% en 2019 a 65% para 2022.

Tabla 162. Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV.

Año	Meta	Avance	% avance
2019	20	27	134
2020	40	40	100
2021	75	64	86
2022	100	65	65
2018-2022	100	65	65

Elaboración propia. Fuente: Sinergia DNP, mayo 2022

De lo anterior, se observó que, si bien el avance de la meta se redujo en un 48% de 2019 a 2022, las víctimas registradas en Sisbén IV⁵³⁸ aumentaron según información del DNP⁵³⁹ a 4.781.914, lo que representa un 64% del total de las personas incluidas en el RUV⁵⁴⁰, presentando un crecimiento de 9% con referencia al dato reportado en el Octavo Informe de la CSMLV.

⁵³⁶ Según la información consultada, el aporte de la Nación en el Pacto Magdalena sería de \$1,2 billones y las alcaldías suministrarán \$135 mil millones. En cuanto al Pacto Nariño se reportaron 21 proyectos con avance en estructuración.

⁵³⁷ SisPactos. Disponible en: <https://saga.dnp.gov.co/contratosplan/Default.aspx> consultado en 31/05/22

⁵³⁸ Sisbén IV establece cuatro grupos: Grupo A: pobreza extrema, Grupo B: pobreza moderada, Grupo C: vulnerable, población en riesgo de caer en pobreza, Grupo D: población no pobre, no vulnerable.

⁵³⁹ DNP. Radicado 20225920309451 del 8 de abril de 2022.

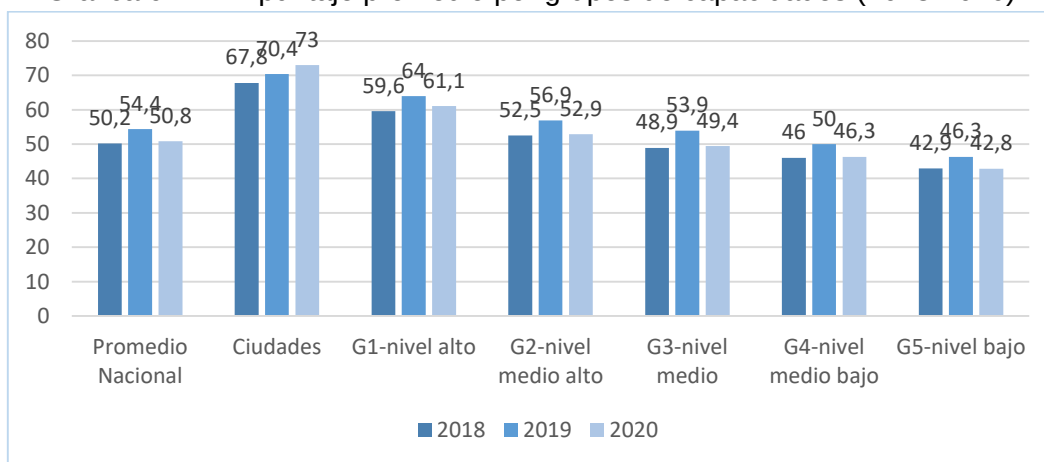
⁵⁴⁰ A 21 de julio de 2022 con el dato de víctimas sujetas de atención (7.396.020).

• Indicador: “Medición del Desempeño Municipal - MDM”

Este indicador del DNP, tiene como objetivo evaluar y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión y resultados de desarrollo⁵⁴¹, teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios para incentivar la inversión, lo que resulta clave en materia de planeación y presupuesto para el desarrollo de la Ley 1448 de 2011.

Esta medición estructura seis grupos, que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales⁵⁴². Para 2020, tomando como referencia las 1.101⁵⁴³ EETT, en la gráfica 9 se evidencia que el puntaje promedio nacional de la MDM bajó 3,6 puntos, pasando de 54 en 2019 a 50 en 2020 de los 100 puntos posibles⁵⁴⁴. Este decrecimiento estuvo acompañado por una reducción en el componente de gestión, que se explica por las condiciones adversas de 2020⁵⁴⁵.

Gráfica 9. MDM puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2020)



Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2022

En cuanto al nivel de desempeño en 2020, 381 entidades obtuvieron un puntaje de calificación alta (35%), 424 de nivel medio (38%) y 296 nivel bajo (27%). Según el informe del DNP, los resultados de EETT con puntuación alta se redujeron considerablemente, pasando de 51%

⁵⁴¹ La gestión se refiere a acciones y decisiones de la administración local para transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y su desarrollo; y por otra parte, los resultados se miden conforme a los elementos constitutivos del bienestar de la población. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2020.pdf

⁵⁴² Los grupos son: ciudades (13 principales ciudades), grupo 1 (nivel alto de capacidades), grupo 2 (medio alto), grupo 3 (nivel medio), grupo 4 (medio bajo) y, grupo 5 (nivel bajo). Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2020/Resultados_MDM_2020.pdf

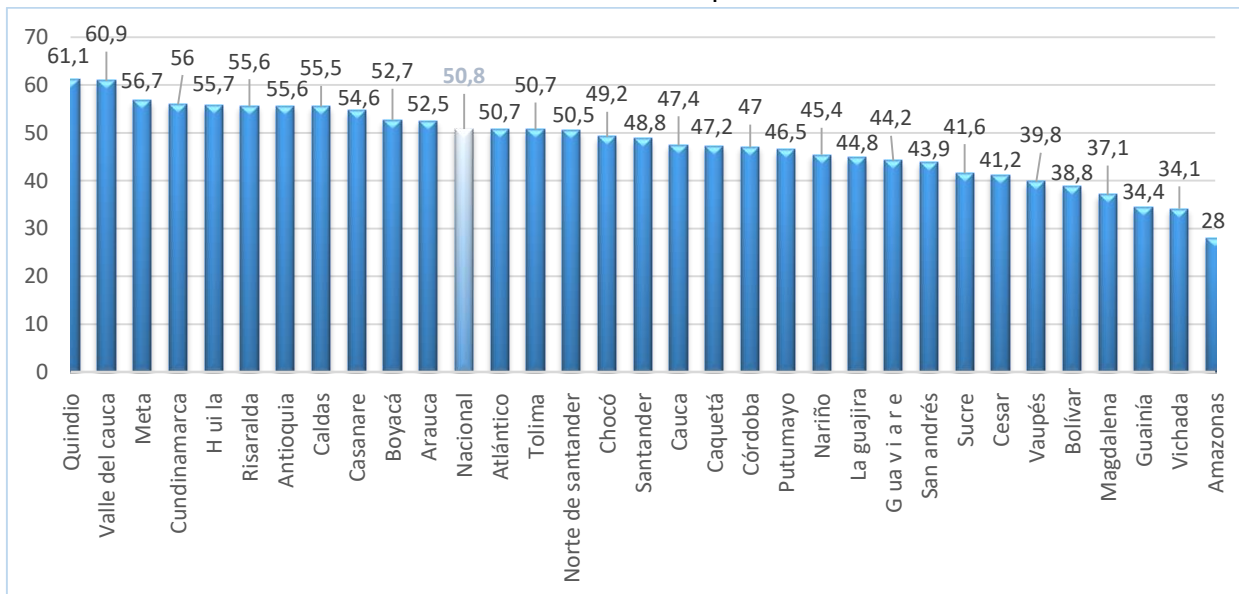
⁵⁴³ El análisis parte de 1101 entidades, y no de 1102, dado que no se incluye el municipio de Barrancominas, dada la disponibilidad de sus datos.

⁵⁴⁴ La calificación se encuentra entre 0 y 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente; 55 o más, alto; entre 45 y 55, medio, y por debajo de 45, bajo.

⁵⁴⁵ Principal conclusión del informe de medición de desempeño municipal 2020.

en 2019⁵⁴⁶ a 35% en 2020. Esa diferencia pasó a concentrarse en el nivel bajo, donde se ubicaron el 27% de los municipios, mientras que en el 2019 tan solo era el 16%. El nivel medio pasó de agrupar el 33% en 2019 al 38% en 2020.

Gráfica 10. MDM a nivel departamental



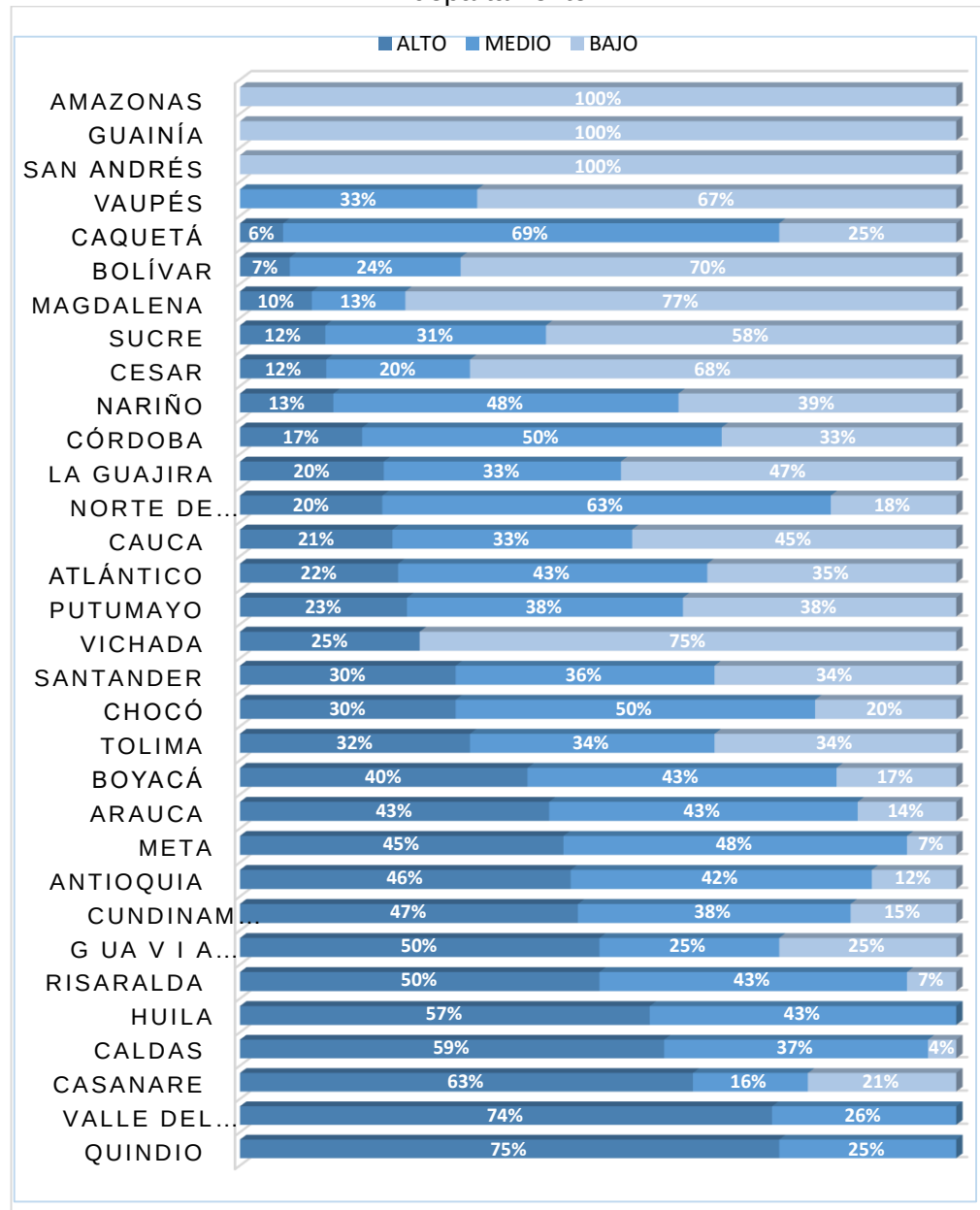
Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2022.

En el orden departamental, Quindío y Valle del Cauca con 75% y 74%, respectivamente, obtuvieron el mejor desempeño, ya que cuentan con un mayor número de sus entidades con puntajes altos. Asimismo, se resaltan mejores resultados de Meta y Cundinamarca que cuentan con un porcentaje de población víctima de 22% y 5%⁵⁴⁷ respectivamente, pues obtuvieron un puntaje superior a 56%. Por otro lado, se encuentra Amazonas (28%), Vichada (34%) y Guainía (34%) con las calificaciones más bajas, dado que el 100% de sus EETT tuvieron un puntaje bajo.

⁵⁴⁶ De acuerdo con los resultados de 2019 el nivel de desempeño, 174 municipios (15,8%) obtuvieron un puntaje Bajo, 363 municipios (32,9%) un nivel medio y 564 municipios (51,2%) presentaron un nivel Alto.

⁵⁴⁷ Datos obtenidos en el Boletín estratégico de la RNI con corte de 30 de abril de 2022. Consultado en <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co>

Gráfica 11. Porcentaje de municipios en calificación Alta, Media y Baja MDM por departamento.



Elaboración propia. Fuente: DNP, junio 2022.

El indicador de MDM contiene dos indicadores transversales cuya metodología y resultados se describen a continuación:

- Indicador. “Municipios con puntuación superior a 50 puntos en el componente de gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)”

Este indicador en el componente de gestión realiza el conteo de municipios con un puntaje superior a 50 puntos, que mide la capacidad de la administración local para generar ingresos

propios, ejecutar los recursos presupuestados y realizar rendiciones de cuentas participativas y procesos de organización de la información asertivos, los resultados se muestran a continuación:

Tabla 163. Total Municipios con puntuación mayor a 50 en el componente de gestión de la MDM

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	497			-
2019		500	786	157
2020		520	586	113
2021		555	S.I.	S.I.
2022		580	S.I.	S.I.
2018 – 2022		580	586	101

Elaboración propia. Fuente, Sinergia DNP, mayo 2022.

Este indicador cuenta con un rezago de información de aproximadamente siete meses en sus resultados y avances, adicionalmente que frente a la línea base de 497 municipios se está trabajando sobre el periodo 2018⁵⁴⁸, lo cual no permite obtener resultados actualizados. No obstante, se evidencia que la dinámica de crecimiento de la meta no es proporcional en cada vigencia. En cuanto al comportamiento del avance este supera la meta en las vigencias 2019 (157%) y 2020 (113%).

- Indicador. “Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)”.

El indicador evalúa el cambio entre el año actual y el anterior en los resultados del municipio en términos de educación, salud, servicios domiciliarios y seguridad. Si el indicador es uno el municipio no presenta ningún cambio, si es superior a uno el cambio es positivo, es decir mejoró el indicador de resultados de la EETT.

⁵⁴⁸ El dato de 497 municipios corresponde a los municipios que obtuvieron más de 50 puntos en el componente de gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) en 2017. Dicho indicador se calculó en agosto de 2018.

Tabla 164. Total Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la MDM

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	545	-		-
2019		555	549	99
2020		560	726 ⁵⁴⁹	130
2021		580	S.I.	S.I.
2022		600	S.I.	S.I.
2019 - 2022		600	726	121

Elaboración propia. Fuente: sinergia DNP, mayo 2022.

La información cuenta con un rezago de 240 días lo que no permite realizar un análisis actualizado, oportuno y pertinente. El cumplimiento del cuatrienio 2019-2022 es de 121% aunque la meta creció cinco puntos entre el año 2019-2020, por lo que no se explica un ajuste de metas superior en 20 puntos del 2020-2021. El DNP reporta en 2022, una homologación de metodología por cambio de la fuente de información para las variables financieras y de ejecución de recursos del FUT a la Categoría Única de Información Presupuestal (CUIPO).

- Indicador: “Índice de Capacidad Territorial - ICT”

Este indicador mide el nivel de capacidad que tuvieron los 1.100 municipios para la implementación de la Política Pública de Víctimas en 2020⁵⁵⁰. Como resultado de esta medición⁵⁵¹, el 69% de los municipios se ubicaron en las categorías bueno (561) y nivel alto (196). Por otra parte 25% (274) se encuentran en nivel aceptable. En calificación de bajo y muy bajo se encuentran 69 municipios (6%) distribuidos en 16 departamentos, los que presentan menor calificación Boyacá (17), Antioquia (13), Chocó (6) y Bolívar (5).

La UARIV en su metodología 2020, referida a la ejecución presupuestal establece que la información reportada en el FUT para la misma vigencia, guarda relación con el promedio de

⁵⁴⁹ La medición del indicador inicialmente se ubicó en 726 entidades que tuvieron un puntaje superior a 1 en el avance, no obstante, según la revisión del histórico cualitativo registrado en Sinergia se establece que el valor cambió debido a una verificación de datos ubicándose en 802 entidades, dato que aún no ha sido actualizado en el avance cuantitativo del indicador.

⁵⁵⁰ El cálculo de ICT se realiza vigencia vencida. Cabe anotar que para 2020, 46 entidades territoriales no diligenciaron la encuesta del segundo semestre del año en la plataforma RUSICST razón por la cual sus puntajes se vieron afectados.

⁵⁵¹ La medición se ubica en los siguientes rangos de puntuación: muy bajo (entre 0,19 y 0,32); bajo (entre 0,32 y 0,46); aceptable (entre 0,46 y 0,59); bueno (entre 0,59 y 0,73) y alto (de 0,73 y 0,86).

inversión por víctima. Es así como los municipios con ICT muy bajo y bajo, son aquellos que destinan menor valor por persona.

Tabla 165. Resultados de ICT 2020

ICT	No. municipios	%	Promedio de inversión
			Per-victima
Muy bajo	2	0,2	47.303
Bajo	67	6,1	286.314
Aceptable	274	25	217.537
Bueno	561	51	467.610
Alto	196	18	3.760.513
Total	1100	100	

Elaboración propia. Fuente: Sinergia DNP, UARIV y Min Interior, mayo 2022.

Indicadores de cumplimiento al Auto 383 de 2010:

En el seguimiento realizado a la Sentencia T-025 de 2004 por la Corte Constitucional, se ordenó la elaboración e implementación de una fórmula para individualizar a las entidades territoriales que cuenten con recursos para la atención a la población desplazada, y una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento. En cumplimiento de esta orden, el Gobierno diseñó los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la Fórmula Individualizadora, cuyo análisis de resultados para la vigencia 2020 se presentan a continuación:

- Indicador: “*Fórmula Individualizadora*”

Esta herramienta hace seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad y permite identificar aquellas entidades “concernidas”. Los resultados generales de 2020 para la población desplazada y víctima, presentó una reducción de municipios concernidos en materia de desplazamiento que pasaron de 17 en 2019 a 14 en 2020. Referente a la clasificación de víctimas se presentó un aumento de una entidad concernida.

Gráfica 12. Municipios concernidos 2017-2020



Elaboración propia. Fuente. DNP, mayo 2022.

En comparación, los municipios concernidos entre los años 2018 y 2020 presentan el siguiente comportamiento:

Tabla 166. Municipios concernidos por vigencia

Municipio	2018		2019		2020	
	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento
Norosí (Bolívar)		X				
Florencia (Caquetá)		X				
Caloto (Cauca)	X	X				
Becerril (Cesar)		X				
Chiriguana (Cesar)	X	X	X	X	X	X
El Paso (Cesar)		X				
La Jagua de Ibirico (Cesar)	X	X				
San Diego (Cesar)		X				
Bajo Baudó (Chocó)		X				
Carmen del Darién (Chocó)		X				
Barrancabermeja (Santander)		X		X		
Colosó (Meta)	X	X	X	X		X
Aleandría (Antioquia)				X		
Yondó (Antioquia)				X		
San Francisco (Antioquia)				X		
Buriticá (Antioquia)				X		
Argelia (Antioquia)				X		

Municipio	2018		2019		2020	
	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento	Concernido víctimas	Concernido desplazamiento
Peque (Antioquia)			X	X		X
Arauca (Arauca)				X		
Rio Viejo (Bolívar)				X		X
Mapiripán (Meta)				X		X
Puerto Concordia (Meta)				X		X
Cumbitara (Nariño)				X		
Los Andes (Nariño)				X		
San Calixto (Norte de Santander)				X		
Puerto Caicedo (Putumayo)			X	X		
Murindó (Antioquia)					X	X
Urumita (Antioquia)					X	X
Mutatá (Antioquia)					X	X
Fortul (Arauca)						X
Cartagena de Indias (Bolívar)						X
Manaure Balcón Del Cesar (Cesar)					X	X
Pasto (Nariño)						X
Policarpa (Nariño)						X
Total	4	12	4	17	5	14

Elaboración propia. Fuente. DNP, mayo 2022.

En 2020 se encontraron 19 EETT concernidas, resaltando el caso de Chiriguaná (Cesar), municipio concernido en todas las vigencias en la clasificación de víctimas y desplazados. Colosó (Sucre) y Peque (Antioquia) presentaron un comportamiento similar. La CSMLV hace un llamado a realizar un seguimiento por parte del SNARIV del orden nacional a fin de superar esta reiterada calificación y garantizar la implementación de la Política Pública de Víctimas.

Según el DNP, los municipios que dejaron de considerarse concernidos se explican por dos factores: “(i) dejaron de tener capacidad de inversión; o (ii) aumentaron la inversión realizada en la población de interés o ambas”, entre municipios se encuentran: Puerto Caicedo (Putumayo), Alejandría, Argelia, San Francisco, Yondó (Antioquia), Cumbitara (Nariño), Arauca (Arauca) y Barrancabermeja (Santander).

Indicadores de coordinación:

Los indicadores de Coordinación Nación Territorio - ICNT, subsidiariedad y concurrencia, que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1084 de 2015, hacen parte del Sistema

Integral de Seguimiento y Evaluación, se presentan con corte a 2020 debido a que se encuentra en ajuste la estrategia de corresponsabilidad⁵⁵².

- Indicador: “Coordinación Nación Territorio - ICNT”

Los ICNT miden la coordinación gubernamental vertical⁵⁵³, en el marco del seguimiento a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad. Los componentes de esta medición se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 167. Componentes ICNT

Componente	Peso %	Indicadores	Aporte a la medición del componente %
Aplicación de principios	40	Concurrencia	25
		Subsidiariedad	15
Planeación	15	Entidades municipales que tienen aprobado su PAT en el CTJT y cargado en VIVANTO	15
Fortalecimiento y acompañamiento institucional	15	Entidades municipales que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades nacionales	5
		Entidades municipales que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades departamentales	5
		Entidades territoriales con convenios interadministrativos con otro nivel de gobierno	5
Instancias de articulación	10	Entidades Municipales que asisten a los Comités Territoriales de Justicia Transicional Ampliados	5
		Entidades Municipales en los que se presenta la asistencia del nivel nacional a los Comités Territoriales de Justicia Transicional	5
Sistemas de información	20	Entidades territoriales con acuerdo de intercambio con la Red Nacional de Información	20

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022

Para cada uno de los anteriores componentes, el EIATT realizó la medición en 1.102 municipios⁵⁵⁴, de los cuales 75% (829) presentan niveles de coordinación entre el 51% y el

⁵⁵² Argumento en igual sentido fue presentado por la UARIV respecto de la información enviada para el Octavo informe de la CSMLV, para los resultados de estos mismos indicadores. Oficio UARIV 202172011545981 del 30 de abril de 2021.

⁵⁵³ Corresponde a la articulación para la ejecución de las competencias compartidas que le asigna la normatividad entre los distintos niveles de gobierno: nación, departamento y municipio.

⁵⁵⁴ UARIV. Oficio 202272012140111 del 17 de mayo de 2022. Anexo Excel SCNT indicador coordinación nación territorio 2020

85% como máximo alcanzado. Los valores más altos corresponden a los municipios de Tibú y Chinácota (Norte de Santander) con un 85%, así mismo los municipios de Saravena (Arauca) y San Luis de Palenque (Casanare) obtuvieron un nivel bueno de coordinación con el 75%. No obstante, con valores por debajo del 25% se encuentran los municipios de Aquitania y Coper (Boyacá), Funza (Cundinamarca) y Barrancominas (Guainía) siendo este último el de calificación más baja con 8%.

En los componentes de la medición se destacan: (i) en sistemas de información todas las EETT evaluadas reportan el puntaje más alto posible (20%); (ii) en acompañamiento y fortalecimiento institucional a entidades municipales, un 86% (945) recibieron asistencia técnica por entidades nacionales, un 71% (778) por entidades departamentales, y solo un 19% (208) cuentan con convenios interadministrativos con otro nivel de gobierno; y (iii) en instancias de articulación, de las 1.102 entidades municipales, 827 asistieron a los CTJT ampliados y a 480 se les presentó la oferta del nivel nacional en dichos espacios.

Finalmente, frente al principio de concurrencia solo el 4% de los niveles de Gobierno cumplieron. Para subsidiariedad, el 11% de los municipios formalizaron el apoyo ofertado, esta medición no contempla el segundo aspecto contenido en la metodología de medición del indicador relativo al requerimiento, ejecución y formalización de dicho apoyo, el cual muestra niveles mucho más bajos como se verá a continuación.

- Indicador: “*Subsidiariedad*”

El Decreto 1084 de 2015, establece que la Nación y los departamentos, en su orden, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. Este indicador busca “medir el comportamiento del principio del apoyo subsidiario en materia de AHI, brindado desde la nación hacia los municipios, en contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad existente entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de las víctimas del conflicto”⁵⁵⁵.

Las fórmulas de cálculo para cada componente son: “Municipios que formalizaron apoyo subsidiario / Municipios a los que se ofertó el apoyo subsidiario”, y “municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario / municipios que formalizaron el apoyo subsidiario”, respectivamente.

⁵⁵⁵ Documento, Metodología de Subsidiariedad 2020, UARIV. Mayo 2022. Esta metodología está compuesta por: (i) la asignación del apoyo subsidiario y su formalización y (ii) el requerimiento y ejecución de éste, según la necesidad de la entidad territorial, teniendo en cuenta que el universo de medición de este indicador son los 1.103 municipios del territorio nacional.

Tabla 168. Indicador de subsidiariedad-primer componente

Indicador apoyo subsidiario y formalización	Resultados
Asignación del apoyo subsidiario y formalización	76%
Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario	1.103
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	838

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022

Frente a esta primera variable, el apoyo subsidiario fue ofertado a los 1.103 municipios, de los cuales el 76% realizó la formalización a través de la aplicación web de formalización de la atención humanitaria inmediata – SISPAE (Vivanto), presentando un incremento en relación con la vigencia 2019 que fue del 58%. Dentro de los resultados reportados se destaca el incremento en formalización de municipios de los departamentos de Arauca, Córdoba, Putumayo y Vichada con un 100% de formalización⁵⁵⁶.

Tabla 169. Indicador de subsidiariedad-Segundo componente

Indicador Requerimiento, ejecución y formalización	Resultados
Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario	26%
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	838
Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario	217

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022

Frente a la segunda variable, de 838 municipios que constituyen el universo que formalizó apoyo subsidiario, 217 (26%) municipios requirieron y ejecutaron dicho apoyo a través del cumplimiento de una serie de requisitos de documentación, socialización y designación de responsable y selección de la ayuda⁵⁵⁷.

Este resultado del 26% contrasta con el obtenido en 2019 de 35%, lo cual, puede atribuirse a dos situaciones: (i) no existieron eventos en donde se dio la necesidad de acudir al apoyo, o, (ii) persisten dificultades para su ejecución, lo que necesariamente debería ser revisado por la UARIV.

⁵⁵⁶ La formalización corresponde al cumplimiento de requisitos frente a la UARIV para acceder al apoyo subsidiario.

⁵⁵⁷ Los requisitos para la formalización están contenidos en la Resolución 00021 de 2019 Título III, Capítulo II.

- Indicador: “Concurrencia”

Este indicador mide el grado de corresponsabilidad entre niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población beneficiaria de la Política Pública de Víctimas y opera sobre las competencias asignadas a dos o más niveles de gobierno. La fórmula de cálculo del Indicador es “% cubierto de la necesidad * % de niveles de gobierno que concurren”. Como fuente de información se utiliza el reporte de necesidades, compromisos y avances de las entidades territoriales y nacionales en el Tablero PAT.⁵⁵⁸

Para 2020 se evidenció que el porcentaje de concurrencia en la mayoría de las EETT es bajo, de las 1.103 evaluadas, 97% no alcanzaron niveles superiores al 30% (1.072), de estas un 15% (163) no superó el 10%. Por otra parte, un 2% (27) alcanzaron un nivel de concurrencia entre 30% y 42%, y cuatro municipios alcanzaron el máximo nivel correspondiente a 67%: Guayabetal y Sesquilé (Cundinamarca), Chinácota y Tibú (Norte de Santander).

En la concurrencia, el mayor promedio se presentó en el derecho verdad (31%), seguido del eje transversal de participación y coordinación nación territorio (22%). De otra parte, el derecho a la vivienda presenta el menor promedio de 11%.

Tabla 170. Indicador de concurrencia por derechos para población víctima.

Derechos	% concurrencia
Verdad	31
Eje transversal	22
Subsistencia mínima	21
Reparación integral	19
Vida, integridad, libertad y seguridad	16
Generación de ingresos	14
Vivienda	11

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2020.

Ahora bien, este indicador tiene una ponderación⁵⁵⁹ máxima del 25% en su aporte a componente de derechos del ICNT, sin embargo participa con un avance solo del 4%, por lo que la CSMLV insta a la revisión de la metodología de medición, como a la intervención de

⁵⁵⁸ Con base en la información se construye dos variables (i) porcentaje de cada una de las necesidades reportadas por el municipio que son atendidas por los tres niveles de gobierno en su conjunto; y (ii) porcentaje de los niveles que efectivamente concurren, basados en los niveles de gobierno que deberían concurrir según sus competencias. De este proceso, se excluyen las necesidades en las cuales se identificó que no debía haber concurrencia. La metodología se puede consultar en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf>

⁵⁵⁹ Como se indicó en la tabla XX, frente al indicador de Coordinación Nación territorio -componente de aplicación de principios-, el indicador de concurrencia tiene una ponderación máxima del 25%

los distintos niveles de gobierno que no están concurriendo y que de acuerdo con sus competencias deberían hacerlo.

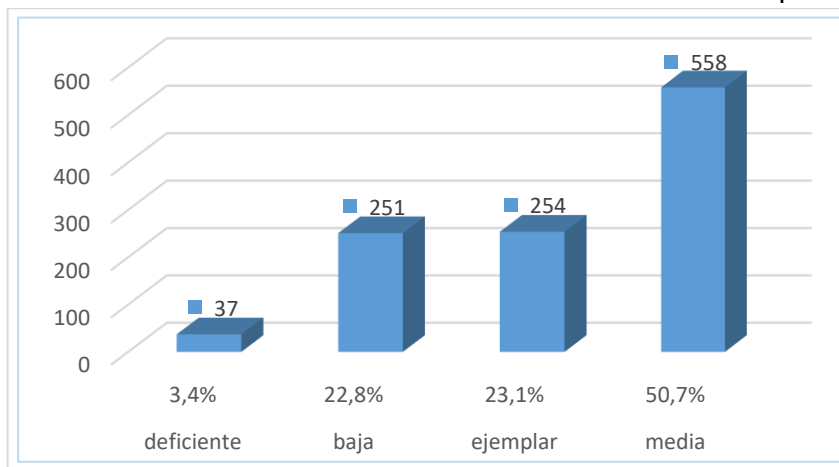
Certificación Territorial

Este instrumento cuenta con una metodología propuesta por la UARIV que tiene por objeto “medir el nivel de contribución de departamentos, distritos y municipios⁵⁶⁰ para el diseño, implementación y seguimiento de la Política Pública de Víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral”.

Para la definición de los criterios de la certificación territorial vigencia 2020-2023, la UARIV realizó un trabajo conjunto con la URT y participación de la población víctima. Asimismo, realizó una jornada de construcción de criterios, que contó con la participación de los miembros del Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional de Participación Efectiva, 32 coordinadores de las Mesas Departamentales de Participación, 32 coordinadores delegados de las Mesas Municipales de Participación y diez delegados a los Subcomités Nacionales.

Para la vigencia 2021, se realizó la medición a 1.132 entidades territoriales del país, 32 gobernaciones y 1.100 municipios, de donde se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfica 13. Proceso de certificación territorial 2021 municipios



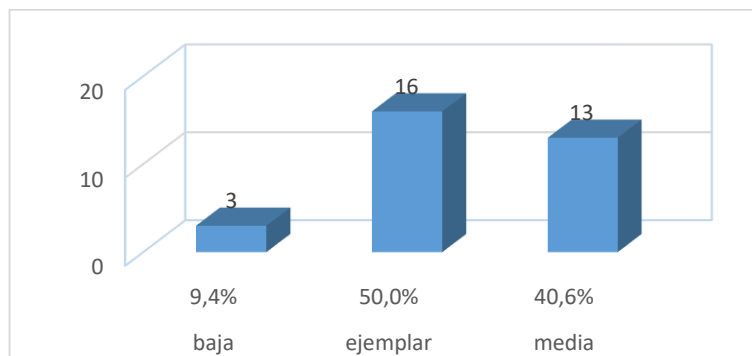
Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022

Para esta medición, los municipios con mayor calificación fueron Mosquera (Cundinamarca) y Saldaña (Tolima). De otra parte, los que obtuvieron menor calificación son Sativasur, Iza, Pisba, Corrales, y Guayatá, (Boyacá), departamento que cuenta con 21 de los 37 municipios

⁵⁶⁰ Los niveles de contribución se dividen en cuatro categorías, con un rango de diferencia de 25% entre cada una, la contribución ejemplar >76% - ≤ 100%, contribución media > 51% - ≤ 75%, contribución baja > 26% - ≤ 50%; contribución deficiente > 0% - ≤ 25%.

que obtuvieron calificación deficiente y corresponde al 57% de dicha calificación; por lo que se hace necesario revisar el nivel de compromiso de las EETT en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de la Ley 1448 de 2011.

Gráfica 14. Proceso de certificación territorial 2021. Gobernaciones



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

A nivel de gobernaciones, San Andrés y Providencia, Amazonas y Vaupés, presentan una baja contribución a la implementación de la Ley 1448 de 2011 de acuerdo con sus competencias; en contraste, las gobernaciones de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Quindío, Risaralda, Santander, Valle del Cauca, Casanare, Guainía y Guaviare según la medición se ubican en un nivel ejemplar de contribución.

Frente a los actuales resultados y a las observaciones reiteradas de la población víctima sobre la falta de correspondencia entre la calificación de las EETT y las dinámicas que se presentan en los territorios, la CSMLV si bien reconoce el ejercicio participativo para la construcción de criterios de la certificación, insta a la UARIV a que revise si en la metodología puede incluir algún instrumento con ponderación cuantitativa que permita recoger la percepción de la población víctima a nivel territorial.

Indicadores CONPES 4031 de 2021

En materia de CNT, en el documento persiste el bloqueo institucional identificado por la Corte Constitucional y relacionado con una baja articulación de la oferta pública de entidades nacionales y territoriales, que pese a contar con una estrategia de corresponsabilidad, tanto los mecanismos como las herramientas de información allí inmersas presentan deficiencias en su funcionamiento.

Como se indicó en el Octavo Informe, la mayoría de las acciones reportadas por las entidades en materia de coordinación son continuidad de acciones de vigencias anteriores que no presentan mayores avances; como es el caso de la unificación de herramientas de planeación y seguimiento territorial de la Ley 1448 de 2011 en un solo instrumento, que cuenta con un plazo hasta 2024. Cabe anotar que en el PND 2018-2022, se planteó como estrategia

nuevamente la simplificación y ajuste de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales.

Es importante señalar que, de la consulta realizada en Sisconpes, sobre las metas relacionadas con el objetivo No. 4⁵⁶¹, que a juicio de la CSMLV, se asocian de manera directa a este eje transversal, no se detallaron avances concretos a la fecha. No obstante, si reportaron ejecuciones presupuestales asociadas a las estrategias 4.3 y 4.6, lo cual ha de ser objeto de revisión por parte de las entidades responsables del reporte.

Tabla 171. Indicadores CONPES 4031 de 2021 relacionados con el eje de CNT.

Acción	% avance financiero	Avance de gestión
4.2. Ajustar la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de víctimas que incluye los procesos para garantizar la coordinación de las acciones y recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales, a través de la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad.		N.R
4.3. Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la implementación territorial de la política de víctimas, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.	50	N.R
4.4. Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada con énfasis en las ciudades capitales y gobernaciones en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.		N.R
4.5. Desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la atención y reparación a víctimas.		N.R
4.6. Unificar en la Unidad para las Víctimas las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas en un solo instrumento para la simplificación del reporte de información por parte de las entidades territoriales.	51	N.R
4.8. Ajustar la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.		N.R
4.9. Ajustar el Indicador de Capacidad Territorial que permita Identificar los municipios que requieren fortalecimiento y asistencia técnica en los procesos de planeación, presupuestación y seguimiento de la política pública de víctimas.		N.R
4.10. Implementar la certificación anual de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de derechos de la población víctima.		N.R

⁵⁶¹ Relacionado con “Mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral”.

4.12. Elaborar y actualizar la guía de regionalización indicativa de los proyectos de inversión dirigidos a la atención y reparación a víctimas cada periodo de gobierno.

N.R

Elaboración propia. Fuente: Sisconpes, mayo 2022.

Análisis cualitativo

Avances

La UARIV reportó para 2021 la adopción de estrategias y mecanismos para subsanar las falencias de CNT, a partir de jornadas de fortalecimiento virtuales y presenciales, asistencia técnica sobre los ejercicios de planeación cómo: (i) ajustes a los PAT, (ii) anualización de los programas proyectados en esta vigencia, (iii) cargue de beneficiarios y soportes, con el fin de que los programas y proyectos den cumplimiento a algunas iniciativas establecidas en los PDET, y (iv) integración de sistemas de información en la herramienta SIGO PAT y la anualización del PAT.

Por su parte la ART, definió diferentes estrategias y metodologías para articular las EETT, cooperación internacional y el sector privado, en donde se identificaron 32.808 iniciativas incluidas en 16 PATR, que tienen como finalidad focalizar la mayor cantidad posible de esfuerzos y recursos para los municipios PDET.

La estrategia de Gobiernos Locales⁵⁶² evidenció que una de cada tres personas que habitan en municipios PDET corresponden a población víctima, no obstante, del universo de iniciativas mencionadas anteriormente 1.452 (4%) fueron incorporadas en estos municipios, lo cual no corresponde con el volumen de esta población. Es importante resaltar que 912 iniciativas con etiqueta víctima fueron incluidas en las hojas de ruta como detonantes⁵⁶³ y dinamizadoras.

Por otro lado, la CSMLV observó un avance en la Estrategia Nación - Territorio⁵⁶⁴, de las 32.808 iniciativas PATR, 768 coinciden con medidas de los PIRC, y de estas, 313 se encuentran incorporadas en los Planes de Desarrollo Territoriales-PDT. En el mismo sentido, del total de iniciativas PATR, 182 coinciden con los Planes de Retorno y Reubicaciones, de las cuales 84 se encuentran priorizadas.

⁵⁶² Comenzó en 2019 con diferentes acciones orientadas a transferir capacidades a las entidades territoriales y generar las condiciones de gestión pública que permitieran la implementación del PDET y su sostenibilidad. Respuesta ART Radicado: 2022120004138 del 21/05/2022.

⁵⁶³ Detonante: Iniciativa que conectan a los actores y las subregiones con el resto del país y Dinamizadoras: Iniciativa que implica una mejora en el desarrollo a nivel municipal.

⁵⁶⁴ Consiste en el desarrollo de espacios de articulación y coordinación (Sesiones Institucionales y Mesas de Impulso) en las 16 subregiones PDET, con el acompañamiento de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, en la cual participan las EETT, entidades nacionales, sector privado y la cooperación. Respuesta ART Radicado: 2022120004138 del 21/05/2022.

En cuanto a la regionalización indicativa de la inversión⁵⁶⁵, que es el instrumento de distribución del gasto de las 28 entidades nacionales con recursos aprobados en beneficio de los territorios del país, se evidenció que el número de proyectos con regionalización de la inversión se redujo pasando de 85 en 2020 a 81 en 2021, y en concordancia los recursos focalizados disminuyeron.

Tabla 172. Certificación de la regionalización indicativa de los proyectos de inversión.

Vigencia	Entidades certificadas	No. proyectos	Recursos focalizados	Recursos no focalizados
2020	28	85	\$2,06 billones	\$2,4 billones
2021	28	81	\$2,02 billones	\$2,6 billones

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

El DNP⁵⁶⁶ reportó en cuanto al avance del indicador 4.12⁵⁶⁷ del CONPES 4031 de 2021, la realización del ejercicio de actualización de la guía de regionalización indicativa, en la cual espera introducir el mapa de la política pública y los esquemas de atención a víctimas. Es importante aclarar que esta guía es opcional para las entidades, lo que hace difícil identificar los avances y resultados en la fase de implementación de la estrategia en relación a esta política pública. La CSMLV insta a las entidades nacionales para detallar la información a nivel regional, y de esta forma poder hacer un mejor seguimiento de los proyectos de inversión.

Dificultades

Para 2021, 1.076 EETT, entre ellas 32 gobernaciones y 1.044 alcaldías, realizaron la anualización de los programas en el módulo SIGO-PAT de la plataforma VIVANTO. Frente al uso de esta herramienta, la UARIV identificó dificultades tales como: (i) problemas de conectividad en algunas zonas del país dificultando el ingreso al portal VIVANTO para el reporte oportuno, (ii) baja articulación de las dependencias de las EETT en el marco del establecimiento de las metas, y (iii) alta rotación de los enlaces de víctimas de las EETT, quienes en ocasiones no tienen conocimientos suficientes sobre los programas dispuestos para la atención y el uso de las herramientas, lo que dificulta el ejercicio de sus funciones.

Mininterior implementó estrategias como: (i) “Proyectos de Fortalecimiento Institucional”, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las EETT para la implementación de la política

⁵⁶⁵ Auto 219 de 2011, orden quinta.

⁵⁶⁶ Oficio No. 20225920309451 del 8/04/2022, pág. 14.

⁵⁶⁷ “Elaborar y actualizar la guía de regionalización indicativa de los proyectos de inversión dirigidos a la atención y reparación a víctimas cada periodo de Gobierno.”

pública de víctimas en los municipios PDET y Zonas más afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC⁵⁶⁸, esta estrategia no reportó resultados específicos, por lo cual no se pudo establecer su efectividad y (ii) “Proyectos de fortalecimiento Territorial” que en 2021 intervino 15 municipios, de los cuales, dos (Patía -Cauca y Valledupar-César), obtuvieron una calificación deficiente y baja en la certificación territorial, por lo que se evidencia las estrategias del ministerio no arrojan los resultados esperados. La CSMLV advierte la necesidad de articulación entre Mininterior y UARIV.

En relación con el ajuste a la estrategia de corresponsabilidad para 2021, la UARIV manifestó que el resultado del proceso de ajuste de las metodologías para la medición de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sería publicado en julio de 2021. No obstante, a la fecha, esta tarea aún no se ha cumplido, pese a ello la entidad desarrolló las diferentes acciones implementadas para el desarrollo de la estrategia, tales como: (i) la operación de los principios de concurrencia y subsidiariedad en AHI actualizada mediante Resolución 0097 de 2022; (ii) sustitución del Tablero PAT para EETT por el POA PAT y módulo SIGO PAT en VIVANTO; (iii) orientaciones técnicas a EETT para el fortalecimiento de los CTJT, y (iv) socialización con EETT de las herramientas de consulta de la oferta nacional a través del portal del SNARIV y Mapa de Oferta Institucional, entre otras.

Adicionalmente, el EIATT ha logrado una primera propuesta de Decreto, el cual, sigue siendo objeto de revisión y según el Gobierno nacional concentra distintos elementos⁵⁶⁹ que buscan atender los bloqueos institucionales identificados por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, Auto 756 de 2021 y las recomendaciones realizadas por la CSMLV en sus informes anuales. En este sentido es urgente que estas tareas se culminen, a fin de superar las falencias identificadas en los componentes de los indicadores de nación territorio.⁵⁷⁰

Frente a las acciones para municipios concernidos en 2021, el Gobierno nacional reportó: (i) asistencia técnica; (ii) jornadas de capacitación y socialización de diferentes temáticas entre ellas el funcionamiento de los CTJT; (iii) los criterios que hicieron parte de la certificación 2021 y (iv) lineamientos correspondientes para el ejercicio de anualización del PAT y para la entrega de la AHI y su correspondiente registro de beneficiarios. En el marco de las asistencias

⁵⁶⁸ Esta estrategia a cargo del Mininterior consta de cuatro componentes relacionados con: Capacidad técnica, administrativa, de sistemas de información o gestión y de articulación de actores.

⁵⁶⁹ Los elementos son: (i) actualización del mapa de política pública de víctimas (ii) determinación de procedimientos operativos para la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, (iii) adecuación de un sistema integral de planeación, implementación, seguimiento y evaluación a la política pública de víctimas, (iv) fortalecimiento del rol articulador de las gobernaciones y las instancias de decisión de la política pública de víctimas (v) articulación entre los PDT y PAT, (vi) ajuste metodológico a los indicadores de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad, y (vii) asistencia técnica diferenciada, atendiendo las particularidades del territorio.

⁵⁷⁰ Resultado del ejercicio adelantado por el EIATT se identificó que: (i) la variable asistencias técnicas como parte del “fortalecimiento y acompañamiento institucional” no da cuenta efectivamente del nivel de relacionamiento entre la nación y el territorio; (ii) el indicador “ICNT” recoge los resultados de la “aplicación de los principios” subsidiariedad y concurrencia que deben revisarse de acuerdo con los ajustes realizados sobre su operatividad; (iii) no se considera apropiado evaluar en materia de articulación vertical, el ejercicio de cargue a herramientas de información por parte de las EETT; y (iv) el componente de sistemas de información tiene una ponderación muy alta y no es sensible a la dinámica de la naturaleza de ejecución de la política.

técnicas brindadas y de acuerdo con la identificación de las 18 entidades territoriales concernidas, se evidenció que en todas las jornadas participaron las gobernaciones de Antioquia, Caquetá, Chocó y Arauca; y las alcaldías de Cartagena, Coloso, Manaure, Peque, Policarpa y Uramita.

Se observó que las acciones se encaminaron al fortalecimiento de las capacidades de la EETT, a través de la realización de capacitaciones, asistencia técnica sobre el reporte de información y socialización de resultados obtenidos. No obstante, no hay resultados concretos frente a los ejercicios en términos de fortalecimiento y seguimiento, ni reporte de avances específicos de las EETT concernidas para superar dicha calificación, lo que genera que se perpetúe su condición. Adicionalmente la CSMV advierte que la asistencia técnica no es una estrategia integral para lograr el fortalecimiento de las EETT.

La CSMLV en su Octavo informe, evidenció que en su mayoría las recomendaciones presentadas fueron acogidas por las entidades destinatarias, no obstante, frente a aquellas que no fueron admitidas, se argumentó que el Gobierno nacional estaba adelantando las acciones necesarias para superar las falencias detectadas, tales como la revisión y ajuste de las metodologías para la medición de los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como su articulación, con la propuesta de ajuste del Decreto de Corresponsabilidad y la asistencia técnica a la totalidad de las EETT para que la planeación permita atender las necesidades de las víctimas, entre otras.

Conclusiones

- A diez años de la Ley 1448 de 2011, persisten deficiencias en la coordinación nación territorio relacionadas con: (i) el rezago en la reglamentación de la modificación de la estrategia de corresponsabilidad; (ii) la falta de definición e implementación de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de aquellas entidades territoriales que han sido identificadas como concernidas⁵⁷¹; y (iii) la simplificación e interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial.
- La CSMLV evidenció un rezago de más de un año para la expedición del nuevo Decreto de Corresponsabilidad proyectado para junio de 2021. Se espera que esta nueva norma permita la superación de cuellos de botella y el mejoramiento de los resultados de indicadores, como los de subsidiariedad y concurrencia. A la fecha, si bien se cuenta con un proyecto de nuevo decreto, se encuentran en construcción el documento de anexo técnico para la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, el diagnóstico y propuesta de ajuste a los indicadores de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

⁵⁷¹ Son aquellas EETT con capacidad de inversión y al mismo tiempo presentan una situación crítica de desplazamiento o victimización y tienen bajos niveles de ejecución orientada hacia la población desplazada o víctima.

- Frente a la estrategia planteada en el PND 2018-2022 en cuanto a la simplificación, ajuste e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, como RUSICST, Formulario Único Territorial, y eSigna; no hay avances significativos, tampoco hay acciones concretas sobre aquellas entidades territoriales que presentaron falencias en los reportes en el módulo SIGO PAT. Llama la atención de la CSMLV que a través del CONPES 4031 de 2021 se amplió el plazo para dar cumplimiento hasta 2024.
- Preocupa a la CSMLV el desempeño de algunas entidades territoriales. En cuanto a la Fórmula Individualizadora para 2020 se encontraron 19 entidades territoriales concernidas, en particular el caso de Chiriguaná (Cesar), Colosó (Sucre) y Peque (Antioquia) que persisten como municipios concernidos desde 2018 hasta 2020, tanto para la clasificación de víctimas, como desplazados. La Medición de Desempeño Municipal, presentó una disminución de 4% en el promedio nacional respecto a la vigencia anterior, acompañado por una reducción en el componente de gestión en los casos de Amazonas (28%) y Guainía (34%), que se ubicaron en los últimos puestos a nivel departamental.
- Frente al Índice de Capacidad Territorial, es necesario un mayor compromiso por parte de las entidades territoriales en el suministro de la información, pues 46 no diligenciaron la encuesta del segundo semestre de 2020 en la plataforma RUSICST, razón por la cual sus puntajes se vieron afectados.
- Los resultados de los indicadores de coordinación -nación-territorio, concurrencia, subsidiariedad, Índice de Capacidad Territorial, Fórmula Individualizadora y Medición de Desempeño Municipal presentaron información con rezago de más de una vigencia, lo que dificultó el seguimiento de la CSMLV a esta política pública, impidiendo la valoración del impacto de las acciones de mejora que fueron implementadas a nivel nacional y territorial.
- El indicador de concurrencia presentó un estancamiento en un nivel máximo del 65% (solo cuatro municipios alcanzaron este porcentaje), el 97% de las entidades territoriales no sobrepasó el 30% en dicho indicador, lo que implica que el grado de corresponsabilidad entre niveles de gobierno es bajo. Cabe anotar que la UARIV reportó a la CSMLV ajustes a las metodologías de medición con plazos que a la fecha no se han cumplido.
- El indicador de subsidiariedad mantiene una disminución en cuanto a los municipios que formalizan el apoyo subsidiario. Si bien la oferta se dirigió a 1.103 municipios, tan solo un 26% formalizó dicho apoyo, lo que representó una disminución del 9% respecto de la formalización en 2019 y de un 65% frente a lo reportado en 2018.

- Si bien se reportó el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales, por parte del Gobierno nacional con la realización de jornadas de asistencia técnica, no se especificaron acciones focalizadas a aquellas que presentaron inconsistencias en los Planes de Acción Territorial, ni frente a los municipios “Concernidos”.

Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, adelantar estrategias para la presentación de resultados oportunos de los indicadores de coordinación nación territorio.
- Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior diseñar una estrategia focalizada para las entidades territoriales concernidas, en especial Chiriguaná (Cesar), Colosó (Sucre) y Peque (Antioquia).
- A la Unidad para las Víctimas, presentar resultados periódicos a la CSMLV del avance de la simplificación, ajuste e interoperabilidad de los instrumentos de planificación y herramientas territoriales, como Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno - RUSICST, Formulario Único Territorial, y eSigna.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, proferir el nuevo decreto de corresponsabilidad, sus indicadores e instrumentos pertinentes.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer una estrategia para que la certificación territorial pondere cualitativamente la percepción de la población víctima frente a la implementación de la política pública en los territorios.
- A la Unidad para las Víctimas y Gobernación de Boyacá, realizar un seguimiento y acompañamiento técnico a las entidades territoriales que en la medición de certificación territorial obtuvieron menor calificación: Sativasur, Iza, Pisba, Corrales, y Guayatá, identificando los principales cuellos de botella y un plan de mejora para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 en dichos municipios.
- A las alcaldías de Sativasur, Iza, Pisba, Corrales, y Guayatá (Boyacá), Chiriguaná (Cesar), Colosó (Sucre) y Peque (Antioquia), implementar acciones para mejorar su desempeño frente a la implementación de Ley 1448 de 2011.
- Al Gobierno 2022-2026, avanzar en la estrategia de coordinación nación territorio en pro de la asistencia oportuna, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado.

ENFOQUE DE GÉNERO

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 13 establece que, “el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque”. Asimismo, la Corte Constitucional a través de sus autos⁵⁷² de seguimiento establece orientaciones y recomendaciones para la asistencia, atención y reparación de las mujeres víctimas.

Es importante reconocer que la Corte Constitucional ha reconocido a las personas con OSIGD como un grupo poblacional tradicionalmente excluido y socialmente vulnerable, razón por la que se incluye en el análisis de este capítulo.

Para la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.263.826⁵⁷³ víctimas del conflicto armado, de las cuales 4.528.287⁵⁷⁴ (49%) son mujeres, 4.730.606 (51%) son hombres, y 4.598 (0.5%) personas con OSIGD.

Este capítulo presenta un análisis transversal de la implementación del enfoque de género (mujeres, hombres y personas con OSIGD) en los diferentes componentes de la política pública de víctimas a través de las siguientes medidas: (i) prevención y protección, (ii) subsistencia mínima, (iii) retornos y reubicaciones, (iv) reparación integral, (v) acceso a la justicia, y (vi) garantías de no repetición. Adicionalmente, contiene un análisis sobre violencia sexual y el acceso a las medidas de reparación por parte de los hijos e hijas nacidas bajo delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado.

De forma simultánea el análisis cuantitativo y cualitativo, para cada medida, tomando como punto de partida los indicadores establecidos en el PND, los CONPES 3726 de 2012, 4031 de 2021, y otras variables de análisis propuestas por la CSMLV.

Prevención y protección

El Sistema Interamericano de DDHH ha reconocido que las personas defensoras de DDHH se encuentran en especial situación de riesgo, particularmente lideresas sociales, comunales, comunitarias, sindicales, campesinas, indígenas y NARP, así como personas con OSIGD. En ese sentido, se analizó la incorporación del enfoque de género en las medidas de protección, y de manera específica: (i) el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de DDHH (PIGMLD); (ii) la Ruta de Protección Individual con enfoque de Género

⁵⁷² Autos 092, 237 de 2008, 009 de 2015, 373 de 2016 y 737 de 2017.

⁵⁷³ Fuente: RNI. fecha de consulta <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/3739410/05/2022>

⁵⁷⁴UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022.

-CERREM Mujeres; y (iii) la Ruta de Protección Colectiva con enfoque de Género -CERREM Colectivo.

- Indicador: “Número de casos reportados en el CERREM MUJERES y revisados por la Unidad Nacional de Protección”.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo el “Número de casos reportados en el CERREM Mujeres y revisados por la UNP”.

Tabla 173. CERREM mujeres realizados y medidas solicitadas por lideresas y defensoras.

Año	CERREM Mujeres realizados	Medidas de protección solicitadas	Medidas de protección implementadas
2017	5	120	337
2018	5	140	521
2019	7	178	431
2020	10	346	260
2021	18	792	258
2022 (31/03/2022)	9	257	78
2017-2022	54	1833	1885

Elaboración propia. Fuente: UNP, mayo 2022

La vigencia 2021 fue en la que más se llevaron a cabo sesiones del CERREM Mujeres con un total de 18, en las cuales se solicitaron 792 medidas de protección para lideresas y defensoras; seguido de 2020 en el que se realizaron diez sesiones y se solicitaron 346 medidas. Por su parte, en 2017 y 2018 se llevaron a cabo cinco sesiones y se solicitaron 120 y 140 medidas, respectivamente. En el marco del seguimiento que realiza la Defensoría, se evidenció que los departamentos con mayores casos fueron Antioquia, Cauca, Bogotá, Valle del Cauca y Norte de Santander.

Según la UNP⁵⁷⁵, desde 2017 al primer trimestre de 2022, se presentaron 2.111 casos de lideresas y defensoras de DDHH con riesgo extraordinario y extremo, de los cuales 1.885 cuentan con medidas de protección, no obstante, no es claro en la respuesta de la entidad, si los jurídicos están incluidos, por lo que resulta difícil determinar cuántos de los casos solicitados cuentan con las medidas de protección implementadas.

La UNP señaló que en todos los casos del CERREM Mujeres se aplicaron los lineamientos establecidos en el Protocolo de Valoración de Riesgo para Lideresas y Defensoras de DDHH⁵⁷⁶. Frente a esto, como resultado de siete jornadas de trabajo⁵⁷⁷ realizadas con

⁵⁷⁵ UNP. Radicado No. 20222040201184711

⁵⁷⁶ <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/protocolo-lideresas-y-defensoras-ddhh-22-de-octubre.pdf>

⁵⁷⁷ Mininterior. Radicado No. 15128400000000

lideresas y defensoras de DDHH, la Defensoría, la PGN, el CPEM y la ONU, remitieron recomendaciones a la UNP frente al Protocolo, sin embargo, no se obtuvo una respuesta oficial a las mismas, para determinar cuáles de estas observaciones fueron incorporadas en pro de fortalecer la ruta de protección y el análisis de riesgo de las lideresas y defensoras de DDHH con enfoque de género y territorial.

- Indicador: *“Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas”*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo el “Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas”. Tiene como línea base diez mesas de trabajo realizadas y establece metas anuales con el mismo número, para alcanzar un acumulado de 120 a 2031. En 2021, la meta fue de 20 mesas de trabajo adelantadas y se realizaron 110, con un cumplimiento del 550%. Con lo anterior, se evidenció que las metas para el indicador son bajas y no responden a la capacidad de la entidad.

Con la Resolución 0845 de 2018, el Mininterior adoptó el PIGMLD, el cual surge en el marco de la incidencia de organizaciones y del CERREM Mujeres. Desde 2019, la entidad avanzó con el PIGMLD en pilotos de territorialización y con la construcción de un Plan de Acción cuatrienal con la participación de 28 entidades del SNARIV y 140 acciones por cumplirse. De esta forma, las 110 mesas de trabajo realizadas en 2021 se enfocaron en la divulgación, socialización e impulso de la implementación del PIGMLD en territorio.

Respecto a la implementación del Plan de Acción Nacional 2019-2022, se desarrollaron mesas de trabajo en 11 departamentos, en atención a: (i) la garantía a la continuidad y sostenibilidad de los pilotajes del PIGMLD en Cauca, Chocó, Bolívar, Sucre y Putumayo; y (ii) la territorialización del PIGMLD en Meta, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander, Antioquia y Magdalena.

De acuerdo con el Mininterior,⁵⁷⁸ en 2021 se desarrollaron 47 mesas de articulación con organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de DDHH, con el objetivo de fortalecer los canales de participación en el proceso de implementación del Plan de Acción Nacional 2019-2022 del PIGMLD, y dar continuidad a los pilotos territoriales. Adicionalmente, 41 mesas interinstitucionales con la participación de 28 del SNARIV⁵⁷⁹ y organizaciones de cooperación internacional.

⁵⁷⁸ Mininterior. Radicado No. EXT_S22-00032353- PQRS-025593-PQR del 31/03/2022.

⁵⁷⁹ ARN, APC, CNMH, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para la Juventud, Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales; CNE, PS, Defensoría; ESAP; Fiscalía General de la Nación; ICBF; Minagricultura; Mincultura; Mindefensa; Mineducación; Minjusticia; Minsalud; Mintic; Minvivienda, Mindeporte; Mininterior; Mintrabajo, OACP, PGN, SENA; UNP y UARIV.

Por otro lado, el Mininterior, desarrolló en 2021, 22 mesas de articulación con las EETT para: (i) socializar las líneas estratégicas del PIGMLD y del Plan de Acción Nacional 2019-2022; (ii) incluir el PIGMLD en los planes departamentales de desarrollo; (iii) socializar y adecuar la Ruta Única de Protección y Atención Frente a Amenazas a Defensores y Defensoras de DDHH; y (iv) articular la implementación de los PAT contruidos por los Comités de Impulso de los territorios priorizados en 2021.

Frente a la implementación del PIGMLD⁵⁸⁰ se encontraron las siguientes dificultades: (i) no existe una debida asignación presupuestal para el cumplimiento de las acciones, (ii) algunas entidades no hacen seguimiento a las acciones implementadas, (iii) los informes de cumplimiento no se entregan o se entregan de manera tardía, y (iv) falta articulación nación - territorio para la implementación de las acciones. En Putumayo se registró un avance del 71% de la implementación del PIGMLD y en Montes de María del 48%. Sin embargo, la Defensoría evidenció, para el caso de Montes de María, que no hubo avances significativos entre noviembre de 2021 y el primer trimestre de 2022, en particular, en Sucre.

Adicionalmente, de acuerdo con el Mininterior, para 2021, se contaba con el 70% de las actividades del Plan de Acción Nacional del PIGMLD finalizadas, el 50% de avance del PAT de los pilotos de Montes de María y Putumayo, cuatro Comités de Impulso constituidos, y la construcción de los planes de acción de Chocó y Magdalena.

Se resalta que el Mininterior y la UNP han desarrollado mesas de trabajo para brindar apoyo y asesoría para la construcción participativa de la formulación, aplicación y convocatoria para el proceso de elección de las invitadas permanentes al CERREM Mujeres.

Se reconoce como avance la creación por parte de la UNP⁵⁸¹ de una Subcomisión de Género. Sin embargo, no es claro cuál es el plan de trabajo para la incorporación del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva que esta adelantará.

La Defensoría identificó un vacío en la incorporación del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva, en particular hombres gay y personas transgénero y no binarias. En ese sentido, es necesario fortalecer las actividades de prevención del riesgo para lideresas y defensoras de DDHH y personas con OSIGD.

Respecto de la territorialización del PIGMLD, el Ministerio Público evidenció las siguientes barreras: (i) persistencia del conflicto armado y la violencia contra lideresas y defensoras de DDHH; (ii) debilidades en la articulación nación- territorio para las medidas de prevención y protección; (iii) falta de compromiso por parte de algunas EETT; (iv) desconocimiento de la incorporación del enfoque de género y diferencial, evitando la estigmatización de las lideresas y defensoras.

⁵⁸⁰ Mininterior. Resumen ejecutivo del avance en la implementación del Plan de Acción Nacional vigencia 2019-2022 del PIGMLD.

⁵⁸¹ UNP. Radicado No. 20220040201184791 del 04/05/2022

En el marco de la ruta de protección individual - CERREM Mujeres, la Defensoría ha evidenciado la preocupación las mujeres frente a la no realización de un proceso de elección desde 2014, teniendo en cuenta que este espacio debe contar con amplia representación para la interlocución e incidencia en las decisiones que se tomen sobre las medidas de protección. Adicionalmente, las lideresas que participan en este espacio, han manifestado que la UNP no reconoce las garantías al derecho a la participación efectiva, las cuales hacen referencia a la conectividad y medios tecnológicos.

La CSMLV advierte que con la adopción del Decreto 1139 de 2021, se limitó el acceso a la información sobre las protegidas por parte de los invitados permanentes al CERREM Mujeres como la Defensoría, la PGN y la OHCHR, imposibilitando complementar la información sobre la situación de riesgo de las protegidas y sus familias, para el proceso de deliberación sobre las medidas de protección. Al respecto, la Defensoría señaló⁵⁸² que existe una interpretación regresiva sobre la reserva legal al Ministerio Público, convirtiéndose esto en una barrera para adelantar sus labores misionales.

Adicionalmente, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) la FGN asiste a todos los CERREM Mujeres, sin embargo, falta mayor impulso de las investigaciones frente a los casos de amenazas contra lideresas y defensoras de DDHH, y su respectiva socialización en estos espacios; (ii) está pendiente la activación de la mesa de la UNP para la incorporación del enfoque de género en la valoración de riesgo; (iii) no se ha construido el protocolo de abordaje para los casos de VBG cometidas por los esquemas de protección; (iv) los esquemas de seguridad se desmontan de manera inmediata y no tienen en cuenta los escenarios de riesgo de las lideresas y defensoras⁵⁸³.

Respecto a las quejas por presuntos actos de discriminación o violencia por parte de los escoltas asignados a los esquemas de protección de lideresas y defensoras de DDHH, la UNP informó que 12 casos se encuentran en proceso de evaluación, uno cuenta con archivo definitivo y no ha recibido dos quejas. La CSMLV, realizará el respectivo seguimiento al avance de las investigaciones.

En lo que respecta a la ruta de protección colectiva con enfoque de género - CERREM Colectivo⁵⁸⁴, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) los vehículos de protección asignados no brindan cobertura a todas las lideresas, por lo que algunas quedan sin esquemas de protección para sus actividades;⁵⁸⁵ (ii) desconocimiento por parte de las EETT sobre cómo incorporar el enfoque de género en las medidas de los Planes de Protección

⁵⁸² Radicado No. 10-0049-22 del 20/01/2022.

⁵⁸³ Por ejemplo, se menciona el caso de la lideresa transgénero Christina Cantillo, quien interpuso una acción de tutela con apoyo de la Defensoría Regional Magdalena, por el desmonte de su esquema, y mientras aún seguía sin esquema, fue asesinada.

⁵⁸⁴ Este espacio evalúa la situación de riesgo de distintos colectivos: dirigentes, representantes o activistas de Organizaciones de DDHH, víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas, dirigentes o activistas sindicales, dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos y víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

⁵⁸⁵ Es el caso del colectivo de la Red de Mujeres del Magdalena.

Colectiva; (iii) las EETT no asignan suficientes recursos para la implementación de las medidas; (iv) falta articulación entre la ruta individual y colectiva, ya que muchos líderes y lideresas cuentan con medidas de protección individuales, y a través de su organización, con medidas colectivas; y (v) el riesgo de algunos colectivos se ha evaluado desde lo territorial, sin considerar el nivel de incidencia nacional que puedan tener sus miembros⁵⁸⁶.

Subsistencia mínima

Este derecho está vinculado principalmente a la AH entregada por la UARIV para cubrir los componentes de alimentación y alojamiento. La UARIV informó que el modelo de subsistencia mínima para la entrega de atención humanitaria solo fue implementado a partir de 2016, por lo cual el reporte se realizó desde esa fecha.⁵⁸⁷

Desde 2016 hasta marzo de 2022, la UARIV registró 5.603.623 integrantes víctimas de desplazamiento forzado, de hogares que solicitaron atención humanitaria y que fueron viables para el procedimiento de identificación de carencias. De los cuales 2.463.443 (44%) son hombres, 3.084.674 (55%) mujeres y 415 (0.7%) personas con OSIGD.

Por otra parte, a partir de los indicadores establecidos por el Gobierno nacional, se analiza el derecho a la alimentación.

- Indicador *“Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional”*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. Se observó que la línea base es de 11.717 y la meta anual es de 4.935 niños y niñas menores de cinco años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional. Para 2021, el ICBF reportó la atención de 7.118 víctimas, lo cual corresponde a un cumplimiento de 144%.

Para el cumplimiento de esta meta, el ICBF informó que cuenta con la Estrategia de Atención y Prevención de la Desnutrición, en la cual adelanta acciones en alimentación, nutrición y fortalecimiento familiar a través de dos modalidades de atención: *1.000 Días Para Cambiar el Mundo* y *Centros de Recuperación Nutricional*. Es importante precisar que estos servicios se prestan por demanda, toda vez que los criterios de ingreso están condicionados a un estado de desnutrición o riesgo nutricional que prevalece sobre cualquier otro criterio de priorización.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ En el caso de AMNUCIC, las lideresas solicitaron a la UNP que reconozca al colectivo desde su incidencia nacional, y garantice medidas de protección en los territorios. Sin embargo, la entidad argumenta que la solicitud y el formulario se centra en los riesgos de las mujeres en Bogotá, lo cual no es aceptado por este colectivo.

⁵⁸⁷ UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 2/05/2022. Página 93.

⁵⁸⁸ ICBF. Radicado No.: 202210000000084811 del 20/04/2022. Página 33.

Ante las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios del Estado, especialmente las que se encuentran en zonas rurales y rurales dispersas donde se presentan niveles más altos de desnutrición, se considera necesario ampliar estos servicios a la modalidad de oferta y búsqueda activa, para llegar a la población que lo necesita.

Retornos y reubicaciones

- Indicador. “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”

De acuerdo con el reporte del SIIPO, este indicador del PMI (E.G.3) busca medir los planes de retorno o reubicación con enfoque territorial y de género que se formulan con las comunidades, identificando el acompañamiento por parte del Estado para garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento.

Tabla 174. Número de comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.

Año	Meta	% avance
2019	10	100
2020	20	70
2021	30	0
2022 (31/03/22)	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: SIIPO, mayo 2022.

Se observó que, de acuerdo con la información reportada, este indicador inició en 2019 cuando logró un cumplimiento del 100% de la meta. Si bien en 2020 no se reportó el avance numérico conforme a la fórmula, se indicó que se logró el 70%. En 2021 y 2022 no se reportó avance en SIIPO. Llama la atención que la UARIV informó que 33 comunidades⁵⁸⁹ han sido reubicadas o acompañadas con enfoque territorial y de género, cifra que difiere del reporte anterior, esta entidad señaló que en 2020 se acompañaron 19 y otras 14 en el 2021, al indagar por los planes que cuentan con este enfoque, se relacionaron solo los del último año.⁵⁹⁰

⁵⁸⁹ UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022.

⁵⁹⁰ Las comunidades reportadas por la UARIV, que cuentan con este enfoque son: San José del Playón (Marialabaja, Bolívar), La Noque (Santa Fe de Antioquia), Obregón (Santa Fe de Antioquia), la USA (Santa Fe de Antioquia), Cañaveral (Santa Fe de Antioquia), Santa Bárbara (San Roque, Antioquia), Zona Urbana (Pindamó-Tunía, Cauca), Anará, La Macarena (La Macarena, Meta), Altamira (Betulia, Antioquia), Cabeceras, Zona Fría (Sonsón, Antioquia), Tafetanes (Granada, Antioquia), San Matías (Granada, Antioquia), Cuencas (Granada, Antioquia), Calderas (Granada, Antioquia), Santa Ana (Granada, Antioquia).

Si bien se valora que se haya superado la meta de 30 comunidades acompañadas con enfoque de género, se insta a la UARIV a seguir realizando esfuerzos para acompañar a más comunidades y fortalecer los reportes de información de forma anual.

Por otra parte, la UARIV manifestó que ajustará la ficha⁵⁹¹ cambiando la medición del indicador y las metas para el periodo 2022 - 2031. Preocupa que dicha propuesta de ajuste no incorpora el enfoque de género pues se refiere a las comunidades no étnicas en términos amplios, sin establecer ningún criterio de diferenciación entre mujeres, hombres y personas con OSIGD. Por consiguiente, se recomienda modificarla, para que incluya lineamientos claros sobre la transversalización del enfoque de género, la participación paritaria, y el acompañamiento con oferta diferenciada.

Ahora bien, en cuanto a las medidas de género incorporadas en los planes de retorno y reubicación son en su mayoría capacitaciones técnicas para la generación de ingresos y acciones de fortalecimiento organizativo para asociaciones de mujeres. Si bien se valoran de manera positiva estas capacitaciones y actividades de fortalecimiento, preocupa que no se está garantizando una participación femenina mínima del 50%, y que no hay una participación paritaria en los diálogos comunitarios para la concertación de acciones, ni en las mesas para la sostenibilidad del principio de dignidad, con el fin de garantizar que sus necesidades diferenciales sean tenidas en cuenta en la formulación e implementación de los planes de retorno y reubicación.

Reparación integral

Esta sección aborda las medidas de reparación para las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, así como un análisis de género en la implementación de medidas de rehabilitación, indemnización, medidas de satisfacción, generación de ingresos, restitución de tierras, reparación colectiva y garantías de no repetición.

- Indicador. *“Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación”.*

Este indicador es del CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación.

En este indicador tiene como línea base 173.080 mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas en la estrategia de reparación, para 2021 no se plantearon metas, y para 2022 se proyectó una meta de 21.444 con un avance del 89%. Sin embargo, con respecto a la meta anual el avance representó el 1% (264). Se advierte que el universo de

⁵⁹¹ La propuesta de indicador es medir el número de comunidades no étnicas con plan de retorno y reubicación aprobado, que cuenten con la estrategia de fortalecimiento del tejido social para comunidades en proceso de retorno, reubicación e integración local.

mujeres incluidas en el RUV es de 4.528.287, razón por la cual, a juicio de la CSMLV esta meta resulta insuficiente para medir una acción afirmativa diferenciada para las mujeres.

Violencia sexual

- Variable de análisis *“Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado”*.

De 34.917 víctimas inscritas en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, el 8% son hombres (2.916), y el 2% personas con OSIGD (563). Como se ha advertido, la mayoría de las víctimas por este hecho son mujeres que representan el 90% (31.438), de las cuales, 799 (3%) declararon que tuvieron hijos. De estos casos, la UARIV reportó que se han incluido 821 hijas e hijos nacidos como consecuencia del hecho, entre ellos 425 aún son NNA⁵⁹².

- Indicador *“Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”*.

Este indicador es del PND 2018-2022 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación.

Tabla 175. Mujeres víctimas de violencia sexual en la Estrategia de Reparación Integral

Año	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado	% avance
	8.814			
2019		10.014	9.607	95
2020		11.214	11.138	99
2021		12.414	12.942	104
2022 (31/03/22)		13.614	13.114	96

Elaboración propia. Fuente UARIV, Marzo de 2022.

Las metas por año fueron de 1.200 mujeres atendidas para un total acumulado de 4.800, continuando la meta para el cuatrienio de 13.614 mujeres víctimas de violencia sexual focalizada y atendidas, mediante esta estrategia. Esta cifra incluye la línea base de 8.814 mujeres y la nueva meta establecida para atender y focalizar otras 4.800. Para 2021, la UARIV atendió a 12.942 mujeres, lo cual corresponde a un cumplimiento del 104% y un avance del 96% para el primer trimestre de 2022. Se reconoce que el cumplimiento del indicador es de 90% de avance en el cuatrienio, lo que evidencia que se ha logrado atender y focalizar a través de la estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual.

De acuerdo con lo reportado en Sinergia, se cumple este indicador con la estrategia

⁵⁹² UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 2/05/2022. Pag.504-504

VIVIFICARTE⁵⁹³ a cargo de la UARIV, para mujeres víctimas de violencia sexual, según lo concertado con el grupo de mujeres brindando el acceso de la medida de satisfacción.⁵⁹⁴

- Indicador. *“Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas”*

Este indicador se encuentra en el PND 2018-2022 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación.

Si bien el Minsalud ya logró la meta del cuatrienio de 24 departamentos⁵⁹⁵ (ocho en 2020 y 16 en 2021) con asistencia técnica para la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas, y pese a que se reconoce que la priorización responde a que en dichos departamentos hay un registro más alto de mujeres víctimas de estos hechos. Preocupa que los otros ocho departamentos (Amazonas, Caldas, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, San Andrés y Providencia), no cuenten con esta misma asistencia técnica, a pesar de que allí también hay mujeres víctimas y se requieren acciones de fortalecimiento institucional.

Se reconoce como un avance que la asistencia técnica brindada a los actores del SGSSS a nivel departamental, incorpora lineamientos que dan cumplimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015⁵⁹⁶ de la Corte Constitucional, sin embargo, se recomienda que se haga seguimiento a la efectiva implementación de este programa.

- Indicador *“Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud”*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “(Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / Número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO) x 100”.

Este indicador tiene como línea base 86.2% de mujeres víctimas de violencia sexual afiliadas al SGSSS, se observó que en 2021 hubo un avance del 9% de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que fueron afiliadas al SGSSS, alcanzando el 95%

⁵⁹³ Metodología diseñada con enfoque género para contribuir al cierre de brechas a través del fortalecimiento, en las mujeres participantes, sus habilidades y capacidades, su autoestima, capacidad de agencia y reconocimiento de los daños ocasionados en razón al conflicto armado.

⁵⁹⁴ Sinergia. fecha de consulta <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1571/6139>

⁵⁹⁵ Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Norte de Santander.

⁵⁹⁶ Minsalud. Radicado No.: 202216000667001 del 08/04/2022.

de afiliación. Se considera que este avance es significativo, teniendo en cuenta que la meta final, para el año 2031 es de 98,4%.

No obstante, preocupa que el Minsalud informó que no se han definido metas de afiliación al SGSSS para las hijas e hijos nacidos bajo el delito contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado⁵⁹⁷, por lo que se insta a la entidad a diseñar y fortalecer las estrategias específicas para la vinculación de esta población al sistema.

- Indicador. “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”.

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y mide la atención en salud que han recibido las mujeres víctimas de violencia sexual. Su fórmula de cálculo es: “(número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han recibido atención en salud / número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado) *100”

Tabla 176. “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”

Año	Línea base	Meta	Universo mujeres	Mujeres atendidas	% avance
	81%				
2015		82%	9.797	9.263	95
2016		83%	16.105	15.102	94
2017		84%	21.686	20.053	92
2018		84%	25.206	23.121	92
2019		84%	26.986	21.993	81
2020		84%	29.538	18.424	62
2021		84%	30.527	19.865	65

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, abril 2022.

Se observó que entre 2015 y 2018 se garantizó la atención en salud a la mayoría de las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, dado que, en estos años, el porcentaje de atención fue superior al 91%, lo que indica un avance en el cumplimiento del indicador. Sin embargo, a partir de 2019 no se cumplió la meta establecida de 84%, pues el número de atenciones descendió de manera pronunciada, pasando de 81% en 2019, a 62% en 2020 y 65% en 2021.

Si bien se reconoce que la disminución en atención coincide con las dificultades en la prestación de los servicios, producto de la emergencia ocasionada por el COVID-19, preocupa

⁵⁹⁷ Minsalud. Radicado No.: 202216000667001 del 08/04/2022.

a la CSMLV esta tendencia regresiva en la atención brindada a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, e insta al Minsalud a fortalecer la prestación del servicio.

- Indicador. *“Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud”*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y homologa el anterior. Su fórmula de cálculo es “(Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / Número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO) x 100”.

Este indicador tiene como línea base 20. 939 mujeres víctimas de violencia sexual que, de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud. Para 2021 se reportó que 19.865 mujeres (65%) del universo (30.527)⁵⁹⁸ accedieron a servicios en salud, preocupa que no se haya cumplido con la meta establecida de 21.487.⁵⁹⁹ En este sentido, se insta al Minsalud para que, con los actores del SGSSS, fortalezcan las estrategias de promoción y prevención, así como los canales de atención y socialización de rutas para que aumente el número de mujeres que acuden al SGSSS, incluyendo los servicios de salud especializados que puedan requerirse para tratar las afectaciones derivadas del hecho de violencia sexual.

Teniendo en cuenta que las mujeres han sido afectadas mayoritariamente por la violencia sexual en el marco del conflicto armado, su acceso de manera adecuada y oportuna a los servicios de salud debe ser prioritario. Adicionalmente, se advierte que este indicador establece el acceso de acuerdo a la necesidad en salud de las víctimas, lo que a juicio de la CSMLV resulta preocupante cuando ya se ha establecido que las mujeres víctimas se encuentran en especial condición de vulnerabilidad y enfrentan mayores barreras de acceso a los servicios del Estado.⁶⁰⁰

- Variables de la CSMLV. *“Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud”* y *“Población con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud”*.

⁵⁹⁸ Fuente RNI con corte a 31 de diciembre de 2021.

⁵⁹⁹ Minsalud. Radicado No.: 202216000667001 del 08/04/2022.

⁶⁰⁰ Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

Tabla 177. Mujeres víctimas de violencia sexual que, de acuerdo con su necesidad, acceden a servicios en salud

Año	HOMBRE	LGBTI
2011	351	156
2012	432	185
2013	498	199
2014	703	255
2015	697	255
2016	707	242
2017	840	280
2018	1.059	307
2019	1.332	363
2020	1.202	336
2021	1.340	332

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, marzo de 2022

Se observó que el número de hombres y personas con OSIGD que recibieron atención en salud ha incrementado con los años, llegando a 1.340 hombres y 332 personas con OSIGD atendidas en 2021. La CSMLV valora de manera positiva el aumento en la prestación del servicio en ambos grupos poblacionales, no obstante, insta al Minsalud a seguir realizando esfuerzos para aumentar la cobertura del servicio, ya que el número de víctimas de estos hechos asciende a 2.729 hombres y 523 personas con OSIGD y, por consiguiente, la atención brindada sólo ha beneficiado al 49% y 63% de las personas en ambos grupos poblacionales, respectivamente.

- Variables de la CSMLV. “Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial” y “Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial”

El Minsalud reportó en 2021, 653 víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que accedieron a atención psicosocial, de las cuales 618 mujeres (92%), 35 hombres (5%), y 13 personas con OSIGD (2%).⁶⁰¹ La cobertura es muy baja, teniendo en cuenta que, para 2021 se registraron un total de 30.527 mujeres, 2.729 hombres y 523 personas con OSIGD víctimas de estos hechos.⁶⁰²

Si bien se valoran los esfuerzos para atender de manera prioritaria a las mujeres, en tanto que la violencia sexual ejercida por los actores armados las ha afectado de manera diferenciada, preocupa que la cobertura no supera el 2%, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos en este sentido. Adicionalmente, se observó que los hombres, por barreras asociadas a estereotipos y roles de género, tienen una menor disposición para denunciar y buscar ayuda

⁶⁰¹ Minsalud. Radicado No.: 202216000667001 del 08/04/2022.

⁶⁰² Fuente RNI con corte a 31 de diciembre de 2021

psicosocial⁶⁰³. En este orden de ideas, se insta al Minsalud a aunar esfuerzos y diseñar estrategias para promover que los hombres víctimas de este hecho accedan en mayor medida a los servicios de atención psicosocial.

- Variables de la CSMLV. *“Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física” y “Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, con atención en salud física”.*

Tabla 178. “Número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física.

Año	Hombre	Mujer	OSIGD	Total
2011	15	295	3	313
2012	11	263	6	280
2013	12	284	3	299
2014	31	415	8	454
2015	27	439	9	475
2016	33	491	8	532
2017	27	578	15	620
2018	15	372	4	391
2019	12	293	4	309
2020	4	98	1	103
2021	5	98	1	104
2022 (31/03/2022)	0	13	0	13
Total	192	3.639	62	3.893

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, mayo 2022.

Se observó que entre 2011 y marzo de 2022, el 7% de los hombres (2.916), 12% de las mujeres (31.438), y 11% de las personas con OSIGD (563) víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, recibieron atención en salud física. Si bien se valora positivamente la priorización de las mujeres en el acceso a este servicio, se llama la atención sobre la baja cobertura en atención en salud física, teniendo en cuenta el alto número de víctimas reconocidas por estos hechos. Asimismo, preocupa la disminución que se observó en 2020 y 2021, en los que el número de personas atendidas se redujo a una tercera parte (33%).

- Indicador. *“Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”*

⁶⁰³ Sivakumaran, Sandesh. “Del dicho al hecho: la ONU y la violencia sexual contra hombres y niños durante conflictos armados”. International Review of the Red Cross. Marzo de 2010, N.º 877 de la versión original. Disponible en: [sivakumaran.pdf \(icrc.org\)](https://www.icrc.org/es/publications-and-documents/sivakumaran-2010)

Este indicador se encuentra contenido en el CONPES 3726 de 2012 y su fórmula de cálculo es “sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización administrativa”.

Tabla 179. Número mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas

Año	Línea base	Meta	Mujeres indemnizadas	% avance
	3.359			
2012		5.067	122	2
2013		7.016	362	5
2014		7.356	1.287	17
2015		5.459	5.518	101
2016		6.359	6.419	101
2017		7.159	7.491	105
2018		7.959	7.952	100
2019		8.052	7.539	94
2020		8.252	7.888	956
2021		9.000	8.345	93

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre de 2021.

Este indicador se presenta de manera acumulada. Se resalta que, en el balance final del indicador, de la meta propuesta se indemnizó al 93%. No obstante, comparado frente al universo de mujeres víctimas incluidas por este hecho (31.438)⁶⁰⁴, representa el 26%, lo cual evidencia un bajo impacto en la reparación de estas mujeres, situación que se agrava teniendo en cuenta que, el presupuesto asignado es limitado y este hecho no tiene criterio de priorización, a pesar de que ha sido una solicitud recurrente de las representantes de las víctimas por este hecho.

Al solicitar la información desagregada por ruta prioritaria y general, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1049 de 2019, se advirtieron inconsistencias en la misma, toda vez que se incurre en una duplicidad en el número de las víctimas reportadas.⁶⁰⁵

⁶⁰⁴ UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022. Pag.502

⁶⁰⁵ UARIV. Radicado No.: 2022-0001367-1 Fecha: 24/06/2022. Pag.2

- Variable de la CSMLV. *“NNA incluidos en el RUV, nacidos bajo el delito contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada”*

Respecto de los hijos nacidos bajo el hecho victimizante de violencia sexual, la CSMLV realizó un análisis de cuántos han sido incluidos en el RUV, y de estos cuántos han sido indemnizados administrativamente, con el siguiente resultado:

Tabla 180. Número de NNA nacidos bajo el hecho victimizante indemnizados

Año	Mujeres incluidas por violencia sexual	Mujeres indemnizadas	Mujeres que tuvieron un hijo como consecuencia del hecho	Total de hijos nacidos declarados	NNA incluidos como víctimas	NNA indemnizados ordenados el pago
2011	23	N.R	N.R	2	N.R	N.R
2012	454	122	12	5	N.R	1
2013	2.272	240	59	2	N.R	N.R
2014	4.478	N.R	76	20	N.R	1
2015	5.413	4.321	141	34	N.R	5
2016	5.577	901	105	27	N.R	18
2017	6.179	1.072	175	38	N.R	31
2018	2.960	461	72	12	N.R	4
2019	2.472	413	62	N.R	N.R	2
2020	1.736	349	26	N.R	N.R	4
2021	1.358	457	32	N.R	N.R	12
2022 (31/03/22)	424	N.R	4	N.R	N.R	N.R
2011-2022	33.346	8.345	761	140	425	78

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo de 2022.

De acuerdo con esta información, se observó que, desde la entrada en vigencia de la Ley a la fecha de corte del informe, de los 821 hijos e hijas nacidas como consecuencia de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, fueron indemnizados 78 (18%). No obstante, la UARIV indicó que el número de NNA incluidos en el RUV como consecuencia del hecho es de 425, por lo que no queda claro para la CSMLV el universo de víctimas que deben ser indemnizadas por este hecho.

- Variable de la CSMLV. *“Hombres y personas con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada”*

La CSMLV analizó el pago de indemnizaciones para hombres y personas con OSIGD

afectadas por este hecho.

Tabla 181. Número de hombres y personas con OSIGD víctimas de violencia sexual indemnizadas.

Año	Hombres con giros	Hombres indemnizados	Personas OSIGD con giros	Personas OSIGD indemnizadas
2011	3	3	S.I.	S.I.
2012	21	21	S.I.	S.I.
2013	22	21	S.I.	S.I.
2014	64	64	S.I.	S.I.
2015	31	31	S.I.	S.I.
2016	46	46	1	1
2017	94	88	S.I.	S.I.
2018	9	9	64	57
2019	13	10	4	4
2020	42	37	21	16
2021	31	14	17	14
2022 (31/03/2022)	14	8	2	1
2011-2022	390	352	109	93

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 31 de 2022.

Preocupa a la CSMLV que de los 2.916 hombres víctimas incluidos en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, solo 352 (12%) fueron indemnizados. Se observó que, antes de la expedición de la Resolución 1049 de 2019, la UARIV indemnizó 283 hombres; y partir de la expedición de esta, realizó 82 giros por ruta prioritaria y 25 por ruta general. En total, realizó 390 giros por valor de \$8.412mm.⁶⁰⁶

De las personas con OSIGD, en el RUV se encuentran incluidas 563 personas víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales solo 93 (16%) fueron indemnizadas. Se observó que, antes de la expedición de la Resolución 1049 de 2019, la UARIV indemnizó a 42 personas con OSIGD; y partir de la expedición, realizó 32 giros por ruta prioritaria y 35 por ruta general. En total, realizó 109 giros, por valor de \$2.665mm.⁶⁰⁷

⁶⁰⁶ UARIV Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022 reportó 390 giros y 352 personas indemnizadas desde 2011 al primer trimestre de 2022. No obstante, al desagregar las cifras históricas por rutas se observó una inconsistencia en los datos entre giros y personas.

⁶⁰⁷ UARIV Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022 reportó 109 giros y 93 personas indemnizadas desde 2011 al primer trimestre 2022. No obstante, al desagregar las cifras históricas por rutas se observó una inconsistencia los datos entre giros y personas.

- Variable de la CSMLV “*Víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con lesiones permanentes*”.

Se identificó que, de las 34.917 víctimas por este hecho victimizante, 33.475 (95%) tienen reconocidas lesiones permanentes⁶⁰⁸. De estas, solo el 38% (12.685) han sido indemnizadas, lo cual preocupa a la CSMLV. Es prioritario adelantar acciones para focalizar víctimas en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial como en salud física.

Rehabilitación

- Indicador. “*Número de mujeres víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa*”.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, su fórmula de cálculo es igual a su denominación y su línea base es de 63.143 mujeres víctimas que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa. La meta para 2021 fue de 125.910 mujeres con un avance del 86% (107.779) y para el 2031 de 858.161, la cual es baja con relación al universo que hoy supera los 4.5 millones.

- Indicador. “*Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos*”

Este indicador del PMI (E.G.2) está a cargo del Minsalud y su fórmula de cálculo es “sumatoria de mujeres víctimas plenamente identificadas con atención psicosocial”.

Tabla 182. Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial.

Año	Meta	Mujeres atendidas	% avance
2017	64.442	78.813	122
2018	34.820	36.304	104
2019	48.000	72.225	150
2020	60.000	51.210	85
2021	60.000	47.201	79
2022	60.000	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, abril 2022.

Se observó que, entre 2017 y 2019, hubo un alto número de atenciones. Sin embargo, en 2020 disminuyó, pasando de 85% a 79% en 2021, lo cual relacionada con la emergencia

⁶⁰⁸ UARIV. Rad. 202272011084551. Págs. 505, 506, 507.

ocasionada por el COVID-19.⁶⁰⁹ Adicionalmente, la CSMLV advierte que las metas anuales definidas para la atención a mujeres no se corresponden con el universo de atención, si se tiene en cuenta que para 2022 el número de mujeres víctimas asciende a 4.528.267,⁶¹⁰ lo que significa que con el cumplimiento de las metas tan solo se le estaría brindando el servicio a cerca del 1% de dicha población.

Por otra parte, preocupa que las cifras referidas por el Minsalud para el cumplimiento de este indicador difieren de lo reportado en el SIIPO, donde se informó que las atenciones fueron de 78.386 en 2017, 34.820 en 2018, 68.409 en 2019 y 51.219 en 2020, por lo que es necesario revisar las cifras de cumplimiento, unificar los reportes y actualizarlos.

Indemnización

Del total de 1.092.374 indemnizaciones pagadas entre 2011 y el primer trimestre de 2022, 517.807 se han pagado a hombres (47%), 572.589 a mujeres (52%) y 979 a personas con OSIGD (0.08%). Si bien las mujeres concentran el mayor número de indemnizaciones pagadas, es pertinente aclarar que no hay acciones diferenciadas que permitan evidenciar la implementación del enfoque de género, más allá de las estrategias de reparación a víctimas de violencia sexual. Ni en el pago de la indemnización, ni en el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de recursos, se recibe una oferta específica para las mujeres o las personas con OSIGD.

Medidas de satisfacción

Se reconocen los esfuerzos de la UARIV para retomar la estrategia “Reparando el Derecho a Ser”, como medida de satisfacción a personas con OSIGD, con el fin de fortalecer el proceso de apropiación y agencia de sus derechos. Se realizaron 16 implementaciones, y acompañó 195 víctimas. Sin embargo, esta oferta es limitada frente al universo de más de 4.598 víctimas que están incluidas en el RUV.⁶¹¹

Por otra parte, se destacan los esfuerzos realizados por la CEV para garantizar la incorporación del enfoque de género, y así conocer la verdad de las mujeres y personas con OSIGD, visibilizando los impactos diferenciados del conflicto en sus vidas, en torno a los procesos de reconocimiento, convivencia y no repetición, poniendo como eje a las víctimas. Informó que construyó metodologías para garantizar la participación plural y diversa de víctimas con distintas pertenencias étnicas, campesinas y rurales.

Se resaltan el desarrollo de espacios de: (i) reconocimiento - Encuentros por la Verdad; (ii) diálogos para la No Continuidad y la No Repetición; (iii) escucha; (iv) convivencia; y (v) participación y diálogo social. Se destacan las iniciativas audiovisuales⁶¹² que recogen los

⁶⁰⁹ Minsalud. Radicado No.: 202216000667001 del 08/04/2022.

⁶¹⁰ RUV. 03/03/2022. Se identifican 4.528.267 mujeres víctimas en el marco del conflicto armado.

⁶¹¹ UARIV. Rad. 202272011084551. p. 500

⁶¹² Podcast. Ep4, Podcast Ep5, Serie Audiovisual. Ep4, Serie Audiovisual. Ep5, Nota Ep4 y Nota Ep5.

testimonios de las mujeres y personas con OSIGD, entre ellas: “Las resistencias de las mujeres que han sido víctimas del conflicto” y “Tras las huellas del conflicto: historias de dolor y resiliencia de personas con OSIGD en el marco del conflicto armado”.

Además, la CEV reportó que entre 2021 y 2022 realizó 1.593 entrevistas individuales y 310 colectivas. Llama la atención que, solo el 30% de las entrevistas, fueron realizadas a mujeres (478), y no se especificó cuántas se realizaron a personas con OSIGD.

- Indicador. *“Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género. Implementadas”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “número de actividades de pedagogía realizadas en coordinación con entidades del SIVJNR, dirigidas a las víctimas y sociedad en general sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género”.

La UBPD reportó⁶¹³ como meta para 2021 una actividad pedagógica con apoyo del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (MPTF)⁶¹⁴. Sin embargo, indicó que para el cumplimiento de esta meta adelantó 55 acciones. Por lo anterior, la entidad está ajustando la ficha del indicador de tal forma que se reflejen los esfuerzos del Sistema Integral de Paz por generar espacios de pedagogía. Para el primer trimestre de 2022, no se realizaron actividades pedagógicas, sin embargo, la entidad asistió a tres espacios de coordinación con la CEV y la JEP.

La UBPD reportó que estas acciones pedagógicas buscan trabajar en la socialización de la misión de las tres entidades del Sistema Integral de Paz⁶¹⁵ y los mecanismos de participación que cada uno de ellos adelanta⁶¹⁶ con las mesas de participación efectiva de víctimas, personas en proceso de reincorporación, comparecientes o posibles comparecientes, jóvenes y mujeres. En 2021 se realizaron seis espacios de coordinación.

Generación de ingresos

La CSMLV reconoce el esfuerzo realizado en el CONPES 4031 de 2021 para incluir de indicadores y metas específicas para el acceso de las mujeres a la oferta institucional de generación de ingresos. Se advierte que las metas de los indicadores son bajas frente al universo de sujetos de atención (4.528.287 mujeres en el RUV).

⁶¹³ UBPD. Radicado No.: UBPD-1-2022-003589 del 25/04/2022.

⁶¹⁴ UBPD. Radicado No.: UBPD-1-2022-003589 25/04/2022 aclaró, que la estrategia mencionada hace referencia a la estrategia de despliegue territorial del proyecto financiado por MPTF y en el marco de la cual se desarrollaron las actividades de pedagogía en articulación con las demás entidades del SIP.

⁶¹⁵ CEV, JEP y la UBPD

⁶¹⁶ UBPD. Radicado No.: UBPD-1-2022-003589 del 25/04/2022.

- Indicadores. *“Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo” y “Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral”.*

Estos dos indicadores se encuentran en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación.

El indicador *“Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo”* tiene como línea base 43.726 mujeres registradas, con una meta para 2031 de 499.413. Para 2021 la meta fue de 89.823 y se registró un avance acumulado de 99.730 mujeres, lo que corresponde a un cumplimiento del 111%. Para 2022, la meta es de 132.937, y a marzo se registró un avance de 118.113 mujeres, lo que corresponde al 89% de la meta anual y al 24% de la meta a 2031⁶¹⁷.

El indicador *“Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral”* tiene como línea base 33.741 mujeres con una meta para 2031 de 356.549. Para 2021 la meta fue de 64.128 y se registró un avance acumulado de 84.601 mujeres, lo que corresponde a un cumplimiento del 132%. Para 2022, la meta es de 94.909, y a marzo se registró un avance de 99.206 mujeres, lo que corresponde a un cumplimiento del 105% de la meta a anual y del 28% de la meta a 2031.

De acuerdo con la información reportada, se destaca que en el SISE hay un mayor registro de mujeres que de hombres, alcanzando el 54%, desde el 2017. Asimismo, se observó que más mujeres víctimas que hombres recibieron orientación laboral en 2021 y a marzo de 2022, con un 54% y un 57% respectivamente⁶¹⁸. La CSMLV valora la priorización de las mujeres en el acceso al sistema y en los servicios de orientación laboral, puesto que ello contribuye a cerrar las brechas de género en el mercado laboral. No obstante, preocupa que las metas finales son muy bajas, pues sólo se proponen la vinculación del 12% del universo total de mujeres víctimas al SISE en un plazo de diez años, y brindar orientación laboral al 9% de dicho universo en el mismo plazo.

No obstante, se insta al SPE a: (i) fortalecer las acciones de divulgación para que más mujeres víctimas registren sus hojas de vidas en el SISE para el acceso a servicios de orientación laboral; (ii) socializar la oferta con la Mesa Nacional de Participación Efectiva Víctimas, y (iii) incluir en las bases de datos del SPE a las personas con OSIGD para que puedan acceder a los servicios de orientación laboral.

- Indicador. *“Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral”.*

⁶¹⁷ SPE. Radicado No.: SPE-GRC-2022-EE-0002204 del 11/04/2022.

⁶¹⁸ SPE. Radicado No.: SPE-GRC-2022-EE-0002204 del 11/04/2022.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominador. La línea base es 230.858 mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral y la meta para 2031 es de 284.857 mujeres. Para 2021, la meta fue de 230.858 y se reportó un avance acumulado de 533.387 mujeres, lo que corresponde al 231%. En el primer trimestre de 2022, se estableció una meta de 238.356 con un avance anual de 132.860 mujeres y acumulado de 666.247, este último corresponde a un cumplimiento del 279% de la meta acumulada.

Preocupa que las metas anuales y la meta final son muy bajas, teniendo en cuenta que el universo de mujeres víctimas de desplazamiento forzado es de 4.251.941⁶¹⁹ y que su acceso a estos programas es fundamental para su reparación integral. Por otra parte, de acuerdo con información reportada por la Defensoría, las mujeres víctimas se quejaron durante las visitas territoriales que la oferta del SENA reproduce roles y estereotipos de género, ya que ofrecen principalmente cursos de maquillaje o de peluquería⁶²⁰.

- Indicador. *“Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas”*.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, su fórmula de cálculo es igual a su denominador y la meta para el 2031 es de 151.325 mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas en emprendimiento, intermediación laboral, competencias laborales, talleres de ocupación laboral y servicios interinstitucionales⁶²¹. Para 2021, la meta fue de 134.333 mujeres y el SENA reportó un cumplimiento del 114% (152.535). Por su parte, la meta para 2022 es de 138.363 mujeres y en el primer trimestre se registró un cumplimiento del 135% (186.370) mujeres.

Preocupa que las metas son muy bajas, ya que, a 2031 se atendería el 3% del universo de mujeres víctimas de desplazamiento forzado, por lo cual se insta al SENA a establecer metas consecuentes con el universo de víctimas y la capacidad institucional de la entidad.

- Indicador. *“Planes de negocio formulados por mujeres víctimas del desplazamiento forzado”*.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominador. La línea base es de 1.300 planes de negocio formulados por mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y la meta para 2031 es de 14.005 planes. En 2021, la meta fue de 1.300 planes y se registró un cumplimiento del 135% (1.759). Por su parte, la meta en 2022 es de 1.339, y al primer trimestre se reportó un cumplimiento del 154% de la meta (2.068). La CSMLV reconoce la alta capacidad de cumplimiento por parte del SENA. No obstante, se observó que las metas establecidas son muy bajas, teniendo en cuenta que la capacidad institucional permite formular más negocios en cada vigencia.

⁶¹⁹ RUV. 31/05/2022. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://unidadvictimas.gov.co)

⁶²⁰ Defensoría del Pueblo. Encuentros Territoriales 2022.

⁶²¹ SENA con radicado No. DSAP-1512840000000 E-2022-241368-AMMC de 5/05/2022

De acuerdo con el SENA, estos negocios productivos mayoritariamente pertenecen a los sectores de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, alimentos, comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos, hotelería y restaurantes, y el sector industrial y manufacturero⁶²². La CSMLV resalta la priorización de planes de negocios en estos sectores, pues contribuye a la superación de los estereotipos y roles de género que históricamente han sometido a las mujeres a labores de cuidado.

- Indicadores. *“Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio”* y *“Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio”*.

Estos indicadores se encuentran en el CONPES 4031 de 2021 y sus fórmulas de cálculo son iguales a su denominación. De acuerdo con la información reportada por PS, esta entidad no contó con presupuesto asignado específico para la atención de mujeres víctimas en 2021, por lo que no reportó avance en estos indicadores⁶²³.

No obstante, la entidad reportó que, en 2020 con el programa “Mi Negocio” se atendió a 8.742 mujeres y 1.450 hombres víctimas de desplazamiento forzado y con “Emprendimiento Colectivo”⁶²⁴ a 1.085 mujeres y 993 hombres. Preocupa que en 2021 no se desarrolló esta oferta por falta de recursos.

Para la CSMLV, la priorización de mujeres víctimas de desplazamiento forzado en estos programas para la generación de ingresos y el fortalecimiento de negocios productivos, contribuye a cerrar las brechas de género, por lo que se recomienda aumentar la vinculación de las mujeres a esta oferta, y disponer presupuesto para seguir fortaleciendo estos programas.

- Indicador. *“Número de colectivos de mujeres atendidos con fortalecimiento de sus habilidades y capacidades de gestión”*.

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. De acuerdo con la información reportada por el MinCultura,⁶²⁵ los principales programas y acciones para el fortalecimiento de las habilidades y capacidades de gestión de los colectivos de mujeres son el “Programa Tejedoras de Vida” y “Mujeres afro narran su territorio”. A través del primero, se han fortalecido colectivos de mujeres en los departamentos de La Guajira, Cesar, Bolívar, Chocó, Cauca y Nariño mediante programas de formación en gestión del emprendimiento cultural y creativo, asesorías y dotación de herramientas o insumos para la producción de sus bienes y servicios culturales. El segundo

⁶²² Oficio de respuesta del SENA con radicado No. DSAP-1512840000000 E-2022-241368-AMMC de 5/05/2022

⁶²³ PS. Radicado No. S-2022-4002-138739 de 2/05/2022

⁶²⁴ El Programa consiste en la atención, capitalización y acompañamiento técnico especializado a organizaciones de mujeres para el fortalecimiento de sus actividades productivas.

⁶²⁵ Ministerio de Cultura. Radicado No. MC11610E2022 del 10/05/2022.

fortalece los colectivos de mujeres NARP, mediante la gestión de líneas de formación, y el financiamiento o capital semilla para los emprendimientos.

Para este indicador, la línea base es de 22 colectivos de mujeres fortalecidos en sus habilidades y capacidades de gestión, y la meta a 2031 es de 82. En 2021, la meta fue de 32 colectivos y se registró un avance del 78% (3 anuales y 25 acumulados), y en 2022 la meta es de 37 colectivos, y no se registró ningún avance en el primer trimestre.

Para la CSMLV, las metas anuales son bajas, teniendo en cuenta que el fortalecimiento de los colectivos de mujeres víctimas es fundamental para la reducción de las brechas de género en el sector productivo, y para su efectiva reparación económica y social.

- Indicador. *“Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. La línea base, al igual que las metas hasta 2031 son de 29.481 mujeres víctimas con formación profesional integral. La CSMLV advierte que, las metas establecidas para este indicador no son suficiente para contrarrestar las barreras en acceso a la formación para el trabajo que enfrenta esta población, a pesar de que el SENA cuenta con la capacidad para brindar este servicio a un número mayor de mujeres.

En 2021, 28.816 mujeres víctimas accedieron a procesos de formación profesional integral, lo que corresponde al 98% de la meta anual, y al primer trimestre de 2022, 6.537 mujeres accedieron a estos procesos, lo que corresponde al 22%⁶²⁶. Es necesario aumentar las metas de acuerdo con el número de mujeres víctimas por atender y la capacidad institucional del SENA.

- Indicador. *“Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. La línea base es de 2.449 mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos, y la meta a 2031 es de 26.449. Se advierte que en 2021, la meta de 6.449 mujeres no se cumplió y se reportó un avance del 85% (5.495); y que para el primer trimestre de 2022, solo hubo un avance del 0.95% (81) frente a una meta de 8.449.

Por otra parte, el Mincit⁶²⁷ puso en marcha en 2021 instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos y la comercialización de los productos de las mujeres víctimas, entre los que destacan: (i) Núcleo E, a través del cual 115 unidades productivas de mujeres

⁶²⁶ SENA. Radicado No. DSAP-1512840000000 E-2022-241368-AMMC de 5/05/2022.

⁶²⁷ MinComercio. Respuesta a solicitud de la CSMLV. 25/04/2022

se beneficiaron, lo que corresponde al 91% del total de beneficiarios atendidos⁶²⁸, y (ii) Mujeres más Productivas, que en 2021 brindó apoyo a 7.000 mujeres tenderas que pertenecen a población víctima.

Estos instrumentos, si bien contribuyen de manera parcial a la reparación integral, no responden al universo de mujeres víctimas y no incorporan las necesidades diferenciales de las mujeres rurales, por lo que se enfatiza en la importancia de implementar instrumentos especialmente diseñados para ellas, o que se adapten a sus necesidades particulares.

- Indicador. *“Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. Llama la atención que el responsable de este indicador es la UARIV, entidad que informó que no se planteó meta para 2021 debido a la falta de presupuesto asignado. Sin embargo, reportó que, de acuerdo con el ahorro obtenido en otros rubros, direccionó recursos para llevar a cabo la línea especial de crédito con FINAGRO, beneficiando 592 mujeres con líneas de crédito para el sector agropecuario en el último trimestre de 2021. Para 2022, la meta es de 253 mujeres, pero no se reportó avance.

La UARIV reportó que, de la población beneficiaria de la línea de crédito, el 61% son hombres, el 39% son mujeres y el 0.20% personas con OSIGD⁶²⁹. Si bien se valoran los esfuerzos para promover la línea de crédito para mujeres víctimas en el sector agropecuario, se advierte que el porcentaje de beneficiarias es menor al de los hombres. También se hace un llamado a fortalecer las acciones de articulación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural para el cumplimiento de estas metas.

Restitución de tierras

En cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales, la URT diseñó un programa orientado a hacer efectiva la participación de las mujeres víctimas en el proceso de restitución. Dicho programa tiene como finalidad, *“facilitar el acceso y garantía de las mujeres sobre la tierra, entendido como un derecho patrimonial importante mediante el cual impulsan sus proyectos de vida, contribuyendo a romper las barreras existentes y garantizando el derecho fundamental a la restitución de tierras”.*

En desarrollo del programa, se han ejecutado tres hitos: (i) mediante la implementación de la Resolución 80 de 2013, la cual pretendía avanzar en la identificación de barreras de acceso y elaboración de conceptos; (ii) mediante la Resolución 528 de 2016, que buscaba propiciar

⁶²⁸ Instrumento ejecutado a través de iNNpulsa Colombia, que fortalece empresas familiares en etapa temprana, de población víctima de desplazamiento forzado, para lograr avances en sostenibilidad comercial y formalización, mediante asistencia técnica productiva y acompañamiento a la gestión comercial, manejo gerencial e inversiones en activos productivos para el cumplimiento de estándares de operación y/o requisitos del cliente.

⁶²⁹ UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 2/05/2022. Pag.546

una intervención estratégica en la etapa judicial y en el posfallo; y (iii) mediante el Acuerdo 47 de 2019, que buscó atacar las barreras que impedían o limitaban el acceso de las mujeres a la reclamación, fortaleciendo la identificación, acompañamiento y participación de las mujeres reclamantes.

Para 2021, las mujeres solicitantes equivalían al 48%, superior al 39% de 2011; situación similar se observó con el porcentaje de inscripciones en el RTADF, pasando del 35% en 2012, al 44% en 2021. En cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, se evidenció un porcentaje del 80% de mujeres en el proceso de reclamación.

Por otra parte, la CSMLV resalta el incremento en la presentación formal de la solicitud ante los Jueces Especializados por parte de las mujeres, para 2012 tenía un porcentaje del 37%, y en 2021 del 45%. Se encontró que, a marzo de 2022, el 50% de las mujeres resultaron beneficiadas directamente con sentencias judiciales.

- Indicador *“Porcentaje anual de mujeres inscritas”*.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo “Mujeres inscritas en el RTDAF a nombre propio por año, más mujeres inscritas en el RTDAF como cónyuges por año/ Número de personas inscritas en el RTDAF por año, menos los casos indeterminados) x 100”.

Para 2021, la URT inscribió 2.159 solicitudes, de las cuales 802 fueron en cabeza de mujeres, 938 como cónyuges y 376 casos indeterminados (legitimados). En este sentido, el porcentaje de mujeres inscritas fue del 98%. En el primer trimestre de 2022, la entidad inscribió 228 solicitudes, de las cuales 100 fueron en cabeza de mujeres, 85 como cónyuges, 38 casos indeterminados (legitimados). En este sentido el porcentaje de mujeres inscritas fue del 98%. En el análisis de los diez años de la Ley, se observó que en 2012 el porcentaje de solicitudes de mujeres era del 37% y a marzo de 2022 del 48%.

La CSMLV resalta la priorización de las solicitudes de restitución de tierras presentadas por mujeres, sin embargo, insta a superar el rezago de las solicitudes en la etapa administrativa, que aún no cuentan con repuesta de fondo.

- Indicador. *“Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)”*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene por fórmula de cálculo: “Sumatoria de mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)”.

La línea base de este indicador es de 345 mujeres beneficiarias. Para 2021 la meta fue de 205 mujeres y la URT informó que en esta vigencia participaron 264, lo que corresponde a un

cumplimiento del 129%. Para 2022 la meta es de 200 mujeres, sin embargo, la entidad no reportó avance en el primer trimestre. Aunado a lo anterior, la CSMLV observó que no existe una desagregación de los datos que permita dar cuenta del universo de mujeres beneficiarias de las medidas, bien sea como jefes de hogar, compañeras, beneficiarias con título compartido con compañero(a) actual o excompañero(a).

Reparación colectiva

- Indicador. *“Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados”.*

Este indicador del PMI (E.G.1), le corresponde a la UARIV y su fórmula de cálculo es (número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación programados / Número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación conformados) *100.

Tabla 183. “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres”

Año	Meta	Avance
2018	100%	100%
2019	100%	100%
2020	100%	100%
2021	100%	100%
2022 (31/03/22)	100%	S.I.

Elaboración propia. Fuente UARIV, Mayo 2022.

Se observó un cumplimiento del 100% de las metas anuales entre 2018 y 2021, y para el primer trimestre de 2022 no se informó ningún avance. Por otra parte, según información reportada por la UARIV, en el periodo comprendido entre 2021 y marzo de 2022 se conformaron 53 espacios de priorización de medidas que contaron con la participación de 840 víctimas, de las cuales 324 fueron mujeres, un 38% del total de participantes.⁶³⁰

Al respecto, llama la atención que no se está garantizando una atención paritaria en los espacios de participación, para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Se considera que, un porcentaje de participación femenina inferior al 50%, no garantiza que las preocupaciones y necesidades diferenciales de las mujeres víctimas sean tenidas en cuenta.

⁶³⁰ UARIV. Radicado No.: 202272011084551 del 02/05/2022.

Acceso a la justicia

Minjusticia informó que la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia para mujeres y personas con OSIGD víctimas de violencia sexual denominada “Red Justas”⁶³¹, tiene como objetivo impulsar el acompañamiento integral para el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual con enfoque de género en el marco del conflicto armado.

- Indicador. *“Porcentaje de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “(Número de Mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia / Total de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual) x 100.”

Si bien se tenía previsto que este indicador iniciara en 2021, la estrategia para su implementación solo se lanzó hasta marzo de 2022, razón por cual no se reportó avance del cumplimiento para las metas planteadas en 2021 (20%), ni para 2022 (60%). En este sentido, se exhorta al Minjusticia para agilizar la implementación de esta estrategia.

Por otra parte, en cuanto a las cifras de acceso a la justicia de las víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, llama la atención que el Minjusticia señaló que no cuenta con la información requerida de los procesos judiciales. Sobre este mismo tema, se requirió a la FGN, quien informó que durante el periodo comprendido entre junio de 2011 y marzo de 2022 se registraron 1.213 procesos penales por delito sexuales en el marco del conflicto armado.⁶³²

Adicionalmente, con relación a la JEP, tanto la PGN como las representantes de las mujeres víctimas han insistido en la creación de un macro caso por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado.

Garantías de no repetición

En el marco del conflicto armado las mujeres y las niñas siguen siendo afectadas de manera diferenciada por las acciones de grupos armados ilegales. En estos contextos de emergencia humanitaria se presentan dificultades para garantizar la atención oportuna en salud, salud

⁶³¹ De acuerdo con lo reportado por el Minjusticia, los objetivos específicos de Red Justas son: (i) permitir el acceso a la justicia de aquellas mujeres, hombres y personas con OSIGD, que han sido víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, (ii) reparar y dar acceso a la justicia de manera integral a las víctimas de violencia sexual y violencia basada en género, y (iii) lograr el fortalecimiento interinstitucional de las distintas entidades en pro de velar por el goce y protección de las víctimas en el marco del conflicto armado.

⁶³² FGN. Radicado No.: MJD-OFI22-0021453-GALC-3101 del 22/06/2022

sexual y reproductiva, salud mental, atención psicosocial, acceso a la educación y alimentación a las mujeres víctimas.⁶³³

Con respecto a las afectaciones por MAP durante 2020 se registraron, de acuerdo con la OACP⁶³⁴, 174 víctimas de las cuales 14 fueron mujeres. En 2021 se registraron 152 accidentes que afectaron a 16 mujeres.

De acuerdo con las mediciones de los indicadores sobre violencia sexual y física⁶³⁵ en contra de población desplazada y víctima del conflicto, se han identificado 5.757 mujeres reconocidas en el RUV que han sido víctimas por nuevos hechos relacionados con estas formas de violencia. Las niñas entre los 12 y 17 años fueron las más afectadas por los hechos de violencia sexual y física con 1.890 casos registrados.

Los boletines estadísticos mensuales de Medicina Legal⁶³⁶ dan cuenta de un incremento del 18% de casos de delitos contra la integridad sexual en 2020 (18.043) y 2021 (21.434), los cuales se presentan en mayor proporción en ciudades capitales, pero también en territorios donde persiste el conflicto armado. Los datos más recientes acerca de los presuntos agresores en casos de violencia sexual son del Forensis⁶³⁷ 2019. La información sobre presuntos agresores indicó que 218 casos estuvieron relacionados con miembros de grupos armados: 13 cometidos por el ELN, 15 por las Disidencias FARC-EP, y 102 por otros grupos armados (Bacrim 84, Pandillas 4, Paramilitares 14), y 88 por miembros de Fuerza Pública⁶³⁸ (Fuerzas Militares 53 y PON 33).

Estas cifras reflejan la grave situación que enfrentan las víctimas ante nuevas victimizaciones y se hace un llamado al Gobierno nacional, para que redoblen los esfuerzos en materia de prevención y protección, de tal forma que la acción institucional resulte efectiva y puedan materializarse las garantías de no repetición.

- Indicador. *“Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género”.*

⁶³³ Las afectaciones a estos derechos han sido señaladas por la Corte Constitucional en el marco de los Auto 756 de 2021 y 811 de 2021, donde se refiere la situación de vulnerabilidad acentuada por la emergencia ocasionada por el COVID-19 en la población desplazada y la persistencia de barreras para la garantía del goce efectivo de los derechos señalados. 3 Oficina del Alto Comisionado para la Paz - Descontamina Colombia, Información con corte 1990 a 30 de abril del 2022 <https://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/a8d3e4e7df8543ada3924889036902c8>

⁶³⁴ Oficina del Alto Comisionado para la Paz - Descontamina Colombia, Información con corte 1990 a 30 de abril del 2022 <https://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/a8d3e4e7df8543ada3924889036902c8>

⁶³⁵ IGED sobre violencia sexual y violencia física: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-iged/65866>.

⁶³⁶ Instituto de Medicina Legal. Boletín Estadístico Mensual Diciembre de 2021 https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/628335/Boletin_Dic_2021.pdf

⁶³⁷ El informe Forensis, Datos para la Vida, es una publicación anual que compila el comportamiento de las lesiones de causa externa a través de análisis descriptivos y según variables sociodemográficas, tiempo, modo y lugar. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

⁶³⁸ El informe Forensis no da cuenta si estos hechos ocurrieron de manera directa en el marco del conflicto armado.

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene como línea base 386.976 miembros de la Fuerza Pública capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género. El avance de este indicador se divide en dos categorías: (i) personas capacitadas extracurricularmente o no formal que equivale a 78% (54.344), y (ii) personas capacitadas curricularmente o formal, que equivale al 21% (14.806). Por otra parte, se observó que de la meta planteada para el 2021 (443.207), tuvo un avance del 16% (69.703), lo que representa un bajo cumplimiento. Para 2022 no se reportó información.

- Indicador. *“Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. La meta para 2025 es llegar al 100% de la implementación de la estrategia, para ello, cada año, entre el 2021 y 2025, el Mineducación debe cumplir con un hito.⁶³⁹ Para 2021, reportó el cumplimiento de los hitos 1 y 2, es decir, correspondientes a la realización de un documento de avance en coordinación con la ARN, e inició el proceso de socialización con el CNPRC, cumpliendo así con el 30% de la meta total. Sin embargo, aún no se ha publicado dicho documento.

Como contribución al cumplimiento de la meta, entre 2019 y 2021, el Mineducación implementó la estrategia “Entornos Escolares para la Vida, la Convivencia y la Ciudadanía” la cual formó a 10.782 docentes y 4.034 rectores y coordinadores académicos en enfoque de género, VBG, cuidado y autocuidado. La estrategia incluyó: (i) la formulación e implementación de un protocolo integral de VBG en el ámbito escolar; (ii) la emisión de una directiva para la prevención de violencias sexuales y de género en entornos escolares; y (iii) la creación del Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar (SIUCE)⁶⁴⁰.

Pese a lo anterior, no se evidenciaron acciones de coordinación y articulación con la ARN y el CNPRC, las cuales son necesarias para la adecuada implementación de la estrategia. Adicionalmente, se observó que es muy amplia, incluye otras variables, y no está específicamente diseñada para prevenir VBG.

⁶³⁹ (i) El hito para 2021 es del 20% y corresponde a la realización de un documento de avance de la estrategia diseñada en coordinación con la ARN. (ii) El hito para 2022 es del 10% y corresponde a la realización de un informe de un proceso de socialización de la estrategia con el CNPR. (iii) El hito para 2023 es del 10% y corresponde a la realización de un informe de socialización de la estrategia con las secretarías de educación. (iv) El hito para 2024 es del 40% y corresponde a la realización de un informe de avance de la implementación de la estrategia. (v) El hito del 2025 es del 20% y corresponde a la elaboración de un informe que dé cuenta de los resultados de la implementación de la estrategia.

⁶⁴⁰ Cuyo propósito es “la identificación, registro y seguimiento de los casos de acoso, violencia escolar y de vulneración de derechos sexuales y reproductivos que afecten a los NNA de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales”.

- Indicador. *“Número de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) realizadas”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominación. La línea base es de tres acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos realizadas. Para 2021, la meta fue de siete acciones con un cumplimiento de 214% (15), y para 2022, la meta es de 11 con un cumplimiento del 200% (22).

La CSMLV advierte que este indicador solo tiene metas para 2021 y 2022. Además, preocupa que las metas anuales son bajas, teniendo en cuenta que persiste la VBG. Por lo que es necesario aumentar el número de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de VBG y acceso a derechos de las mujeres.

Estas acciones de comunicación y/o pedagógicas se enmarcan dentro de la “Iniciativa Nacional Por la Equidad en Sectores Rurales” (INES) en su componente “Justicia a la Puerta para Mujeres Rurales”⁶⁴¹, que priorizó 12 municipios⁶⁴² con altos índices de VBG para la realización de acciones como: (i) consejos de seguridad, (ii) fortalecimiento de comisarías de familia, (iii) visitas puerta a puerta, y (iv) actividades pedagógicas comunitarias.

Por otra parte, la CPEM reportó que, para el segundo semestre de 2021, 1.459 mujeres de 12 municipios del país fueron beneficiadas a través de estas acciones de comunicación y/o pedagógicas, de las cuales 566 eran víctimas del conflicto armado, es decir, el 39%. La CSMLV considera necesario ampliar el número de municipios priorizados con la estrategia y fortalecer los esfuerzos para que más mujeres víctimas puedan acceder.

Conclusiones

- El CONPES 4031 de 2021, estableció nuevos indicadores en materia de subsistencia mínima, medidas de satisfacción, garantías de no repetición, acceso a la justicia y generación de ingresos para víctimas. No obstante, las metas planteadas son bajas, comparadas con el universo de víctimas que están incluidas en el RUV, teniendo en cuenta que, para la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.263.826 víctimas del conflicto armado, de las cuales 4.528.287 (49%) son mujeres, 4.730.606 (51%) son hombres, y 4.598 (0.5%) personas con OSIGD.

⁶⁴¹ Establecido mediante el convenio 298-21 de 2021, suscrito entre el DAPRE, la CPEM y la ONG Alianza para la paz (APAZ).

⁶⁴² En los municipios de Arauca - Arauca, Baranoa - Atlántico, Barranca de Upía - Meta, Canalete - Córdoba, Carmen de Bolívar - Bolívar, Colombia, Ipiales - Nariño, Leticia - Amazonas, Mitú - Vaupés, Mocoa - Putumayo, Quibdó - Chocó, y Sogamoso - Boyacá.

- Se resalta la creación por parte de la UNP de una Subcomisión de Género. Sin embargo, es necesario establecer un plan de trabajo claro sobre la incorporación del enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva.
- Se advierte la necesidad de incorporar el enfoque de género en la ruta de protección individual y colectiva, en particular para personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas.
- Se advierte que no se ha realizado un proceso de elección del CERREM Mujeres desde 2014. Es necesario que la UNP reconozca las garantías de participación efectiva de las invitadas permanentes escogidas por las plataformas de mujeres en este espacio.
- Se resalta la importancia de la territorialización del Programa Integral para Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes dificultades: (i) persistencia del conflicto armado; (ii) debilidades en la articulación nación- territorio; (iii) falta de compromiso por parte de algunas entidades territoriales; y (iv) desconocimiento sobre el enfoque de género y diferencial. Adicionalmente, no se reportaron avances significativos en la implementación de las actividades de los pilotos de Montes de María y Putumayo.
- Frente al CERREM Mujeres, se evidenció que el Decreto 1139 de 2021 limitó el acceso a la información sobre las protegidas por parte de los invitados permanentes, lo cual es necesario para el proceso de deliberación sobre las medidas de protección. Esta interpretación regresiva sobre la reserva legal al Ministerio Público, constituye una barrera para sus labores misionales. Adicionalmente, falta un mayor impulso de las investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación frente a los casos de amenazas.
- Se advierte que los esquemas de seguridad se desmontan de manera inmediata y no tienen en cuenta los escenarios de riesgo de las lideresas y defensoras.
- Respecto a las quejas por presuntos actos de Violencia Basada en Género por parte de los escoltas de los esquemas de protección ,12 casos se encuentran en proceso de evaluación y uno cuenta con archivo definitivo. Se evidenció que no se ha construido un protocolo de abordaje para estos casos.
- En lo que respecta al CERREM Colectivo, se evidenció que: (i) los vehículos de protección no brindan cobertura a todas las lideresas, (ii) las entidades territoriales desconocen cómo incorporar el enfoque de género en las medidas de los Planes de Protección Colectiva y no asignan suficientes recursos para su implementación; (iii) falta articulación entre la ruta individual y colectiva; y (v) el riesgo de algunos colectivos se ha evaluado desde lo territorial, sin considerar el nivel de incidencia nacional de sus miembros.

- Se reconoce al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las acciones realizadas en el marco de la Estrategia de Atención y Prevención de la Desnutrición, en la cual adelanta acciones en alimentación, nutrición y fortalecimiento familiar a través de dos modalidades de atención: 1.000 Días Para Cambiar el Mundo y Centros de Recuperación Nutricional. Sin embargo, persisten las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios del Estado, especialmente las que se encuentran en zonas rurales y rurales dispersas, donde se presentan niveles más altos de desnutrición.
- Es necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fortalezca la caracterización y oferta para los niños niñas y adolescentes que han sido desplazados junto con su núcleo familiar.
- En retornos y reubicaciones, se observó que el acompañamiento brindado por la Unidad para las Víctimas a las comunidades reubicadas o retornadas no está garantizando una participación paritaria en los diálogos comunitarios, ni en otros espacios de concertación y toma de decisiones, lo que impide una adecuada transversalización del enfoque de género. Adicionalmente, se considera importante el fortalecimiento de la participación de los Sujetos de Reparación Colectiva en las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- En reparación colectiva, se observó que la Unidad para las Víctimas no está garantizando una atención paritaria en los espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva. La CSMLV reitera que un porcentaje de participación femenina inferior al 50% no garantiza que las preocupaciones y necesidades diferenciales de las mujeres víctimas sean tenidas en cuenta.
- Por el hecho victimizante de violencia sexual, de la meta propuesta en el indicador del CONPES 3726 de 2012 se indemnizó al 93% de mujeres. No obstante, comparado frente al universo de mujeres víctimas incluidas por este hecho (31.438), el avance solo representa un 26%. Lo cual evidenció un bajo impacto en la reparación de estas mujeres, situación que se agrava teniendo en cuenta que, el presupuesto asignado es limitado y este hecho no tiene criterio de priorización a pesar de que ha sido una solicitud recurrente de las representantes de las víctimas por este hecho.
- Se han indemnizado 352 hombres incluidos en el Registro Único de Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, lo que corresponde al 12% de los 2.916 que se encuentran incluidos por este hecho victimizante.

- Respecto de las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, se observó que, en el Registro Único de Víctimas se encuentran incluidas 563 personas víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales 93 han sido indemnizadas, lo que corresponde al 16%. La Unidad para las Víctimas reportó que previo a la expedición de la Resolución 1049 de 2019 se habían indemnizado a 42 personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa, y partir de su puesta en marcha, se indemnizaron 26 personas por ruta prioritaria y 25 por ruta general. En total, se han realizado 109 giros, por valor de \$2.665mm.
- Se identificó que, de las 34.917 víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, 33.475 tienen reconocidas lesiones permanentes causadas por este hecho. De estas, solo el 38% (12.685) han sido indemnizadas. La confluencia de hechos victimizantes en estas víctimas evidencia la necesidad de contar con acciones de reparación diferenciadas e integrales, pues más allá de la indemnización, es prioritario adelantar acciones para focalizarlas en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial como en salud física.
- En la medida de rehabilitación, se observó que 107.779 mujeres víctimas han recibido atención psicosocial, lo cual resulta bajo con relación al universo total de mujeres víctimas del conflicto (4.528.287). Adicionalmente, se evidenció una disminución en la atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional a partir del 2020.
- Se identificó que el Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas del Ministerio de Salud y Protección Social, se implementó en los 24 departamentos priorizados, y que la asistencia técnica brindada a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel departamental incorporó lineamientos que dan cumplimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional. No obstante, es importante que se implemente en todos los departamentos del país.
- Con relación al acceso a la salud, se observó un avance importante en la afiliación de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con un 95% de afiliación en 2021. No obstante, es necesario que la cobertura sea del 100% de la población víctima. Adicionalmente, se encontró que, aunque entre el 2015 y 2018 se garantizó la atención en salud a la mayoría de las mujeres víctimas de estos hechos (más del 90% del universo), a partir de 2019 el número de atenciones descendió de manera pronunciada llegando al 65% en 2021.

- Se evidenció que hay una baja cobertura en la atención en salud física de hombres, mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas de violencia sexual, y una importante disminución en la prestación del servicio a partir de 2020. Finalmente, es importante fortalecer la oferta en derechos sexuales y reproductivos, así como las rutas de acceso y su difusión.
- En generación de ingresos, se observó que las metas de orientación laboral son bajas y no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas, ni con la capacidad institucional del Servicio Nacional de Aprendizaje, la meta para el 2031 es de 356.549 mujeres beneficiadas con el servicio de orientación laboral lo que corresponde al 9% del universo de mujeres víctimas.
- Solo 25 colectivos de mujeres fueron fortalecidos con apoyo al emprendimiento e iniciativas de negocios, lo cual no es consecuente con el universo de mujeres víctimas que requieren estos servicios.
- Se identificaron avances, como la priorización de las mujeres en el registro del Sistema de Información del Servicio de Empleo, el diseño e implementación de programas con enfoque de género para el apoyo a sus negocios y emprendimientos como “Núcleo E” y “Mujeres más productivas” del Ministerio de Industria y Comercio Exterior, la formulación de negocios que pertenecen a sectores tradicionalmente masculinizados y que se caracterizan por generar más ingresos, y la promoción de la línea de crédito para mujeres víctimas en el sector agropecuario.
- Si bien se valoran los esfuerzos para promover línea de crédito para mujeres víctimas en el sector agropecuario, se advierte que el porcentaje de mujeres beneficiarias es considerablemente menor al de los hombres (61% hombres y 39% mujeres). Se hace un llamado para fortalecer las acciones de articulación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, pues el CONPES 4031 de 2021 debería vincularlas en el cumplimiento de estas metas, teniendo en cuenta que son entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y no limitarse a la acción de la Unidad para las Víctimas.
- Para 2021, las mujeres reclamantes de tierras equivalían al 48% del universo, superior al 39% de 2011; situación similar se observó con el porcentaje de inscripciones en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, pasando del 35% en 2012, al 44% en 2021.
- El programa de acceso especial para las mujeres en el proceso de restitución de tierras, se ha venido fortaleciendo, y ha garantizado el acceso de las mujeres al proceso. Como resultado del análisis de los diez años de la Ley, se observó que en 2012 el porcentaje de solicitudes de mujeres era del 37% y a marzo de 2022 del 48%.

Sin embargo, persiste el rezago de las solicitudes realizadas por mujeres, que, en la etapa administrativa, aún no cuentan con repuesta de fondo.

- En relación con el indicador del CONPES 4031 de 2021 “Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)”, no existe una desagregación de los datos que permita dar cuenta del universo de mujeres beneficiarias de las medidas, bien sea como jefes de hogar, compañeras, beneficiarias con título compartido con compañero(a) actual o excompañero(a).
- Se reconocen los esfuerzos realizados por la Comisión de la Verdad para garantizar la incorporación del enfoque de género, y así conocer la verdad de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas del conflicto armado, visibilizando los impactos diferenciados del conflicto en sus vidas, en torno a los procesos de reconocimiento, convivencia y no repetición, poniendo como eje a las víctimas.
- Se destaca la realización de seis espacios de coordinación promovidos por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas con la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial de Paz, con el objetivo de realizar acciones de pedagogía interna entre funcionarios públicos, un calendario de actividades conjuntas dirigidas a víctimas, jóvenes y comunidad escolar, y lineamientos orientadores para la implementación efectiva de los enfoques diferenciales y de género.

Recomendaciones

- A la Unidad Nacional de Protección, reactivar la mesa de género y garantizar en esta la participación del Ministerio Público, de las plataformas sociales de mujeres y de personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversa.
- A la Unidad Nacional de Protección, establecer una ruta para la atención de las quejas por Violencias Basadas en Género cometidas por los esquemas de protección de la entidad, la cual debe ser construida con la participación de las organizaciones sociales de mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidades de Género Diversa.
- Al Ministerio del Interior, llevar a cabo la elección de las invitadas permanentes al CERREM Mujeres, de acuerdo con la Resolución 805 de 2012, y garantizar la participación de las organizaciones sociales de mujeres.
- A las gobernaciones de Bolívar, Sucre y Putumayo, adelantar jornadas de capacitación y sensibilización en enfoque de género a sus funcionarios y destinar recursos para la debida territorialización del Programa Integral para Garantías para

Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Asimismo, replicar la recomendación con los municipios de su jurisdicción.

- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la prevención de las Violencias Basadas en Género, articulando a todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y caracterizando la oferta en los territorios para prevenir la violencia sexual y económica.
- A la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, al Servicio Público de Empleo, a la Comisión de la Verdad, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Educación Nacional y a Prosperidad Social, aumentar las metas en los indicadores de género del CONPES 4031 de 2021, para que sean consecuentes con el universo de víctimas y la capacidad institucional de estas entidades.
- Al Departamento Nacional de Planeación, actualizar y revisar la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto de modo que coincida con los reportes de los sectores, en particular lo relacionado con reincorporación y rehabilitación de las mujeres víctimas del conflicto armado.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ampliar los servicios de atención y prevención de la desnutrición de los niños, niñas y madres gestantes víctimas a la modalidad de oferta y búsqueda activa, en zonas rurales y rurales dispersas.
- A la Unidad para las Víctimas, aumentar el acompañamiento con enfoque de género y diferencial a las comunidades reubicadas o retornadas y fortalecer los reportes de información a través de un registro.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la participación paritaria en los espacios de concertación y toma de decisión, como los comités de impulso, los subcomités técnicos, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, implementar y hacer seguimiento al Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas, en los departamentos de Amazonas, Caldas, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, San Andrés Islas, los cuales cuentan un número importante de mujeres víctimas, y requieren acciones de fortalecimiento institucional.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la prestación del servicio de salud para las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación

sexual en el marco del conflicto armado, de manera que se garantice el acceso de toda la población.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, aunar esfuerzos y diseñar estrategias para promover que los hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, accedan a los servicios de atención psicosocial.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la atención en salud física a las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer el servicio de atención psicosocial por demanda y búsqueda activa, de manera que más mujeres víctimas del conflicto armado accedan a este servicio.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la prestación del servicio de atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres, y establecer metas más consecuentes en el indicador E.G.2 del Plan Marco de Implementación, de manera que un mayor número de mujeres víctimas puedan acceder a esta medida de reparación.
- A la Unidad para las Víctimas, considerar la solicitud reiterada de las mujeres representantes de las víctimas, para que el delito contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado sea incluido como criterio de priorización para el pago de la indemnización, y dar respuesta a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar estrategias para que las mujeres, hombres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado sean focalizadas en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial, como en salud física.
- A la Unidad para las Víctimas, implementar estrategias para que los hijos e hijas nacidos por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, sean focalizados en el acceso a programas de rehabilitación, con énfasis tanto en los componentes de atención psicosocial, como en salud física.
- Al Servicio Público de Empleo, fortalecer las acciones de divulgación para que más mujeres víctimas incluyan sus hojas de vida en el Sistema de Información del Servicio de Empleo, y accedan a servicios de orientación laboral. Para lo cual se recomienda

socializar y brindar asistencia técnica a las mesas de participación efectiva de víctimas.

- Al Departamento de Prosperidad Social, establecer un presupuesto para el fortalecimiento de los emprendimientos e iniciativas de negocio de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y fortalecer la oferta y socialización de las rutas de acceso a “Programa Mi Negocio” y “Emprendimiento Colectivo”, para que un mayor número de mujeres víctimas puedan acceder.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer el proceso de capacitación y sensibilización de sus funcionarios en relación con el enfoque diferencial y de género, tal como se recomendó en el Octavo Informe de la CSMLV.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, socializar el Protocolo, Programa de Acceso Especial para las Mujeres y la ruta sobre protección predial patrimonial contenida en la Ley 387 de 1997, con la Mesa Nacional y las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, desagregar los datos e procesos de restitución de tierras en etapa administrativa y en posfallo de acuerdo con: (i) mujeres reclamantes, ya sean jefas de hogar o dependientes; y (ii) mujeres beneficiarias de sentencias con título propio o con título compartido con el/la compañero(a) o con el excompañero(a).
- A la Unidad de Restitución de Tierras, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Agencia de Desarrollo Rural y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, articularse para la implementación de las órdenes contenidas en sentencias de restitución de tierras que benefician directamente a las mujeres con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Al Ministerio de Cultura, adelantar las gestiones necesarias para fortalecer un mayor número de colectivos de mujeres en sus habilidades y capacidades de gestión.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fortalecer las acciones con el fin de vincular un mayor número de mujeres víctimas en las líneas de crédito para el sector agropecuario.

FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

Este capítulo se realiza de acuerdo con la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, en el que se dispuso que la PGN y la CGR dentro del informe anual de la CSMLV al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y en los informes subsiguientes, deben presentar los avances y resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales desde su entrada en vigencia, por los posibles incumplimientos de las autoridades territoriales.

El derecho disciplinario, se concibe como un conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. En este sentido, (i) controla y vigila el desempeño de los servidores públicos, a través de la regulación de su comportamiento en lo referente al ejercicio de su cargo o función, (ii) fija los deberes y obligaciones de quienes lo integran, y (iii) establece un régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

Para el desarrollo de este capítulo se tomó como insumo el análisis de los procesos disciplinarios relacionados con los derechos de las víctimas, que se han adelantado en la PGN desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 al 31 de marzo de 2022, con identificación de la respectiva etapa procesal, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002. Para lo anterior, se tuvieron en cuenta: (i) la información reportada por las dependencias del nivel nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias y asignaciones en materia disciplinaria, y (ii) el informe presentado sobre estado de procesos disciplinarios del Sistema de Información Misional (SIM).

Con el fin de garantizar las competencias disciplinarias de la PGN frente a todos los servidores públicos, se han adelantado ajustes normativos para fortalecer la capacidad de respuesta de este órgano de control. En marzo de 2022 entró en vigencia el Código Nacional Disciplinario, de conformidad con lo establecido en las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021. Igualmente, el Decreto Ley 1851 de 2021, modificó la estructura y el régimen de competencias, en las etapas de instrucción y juzgamiento al interior de la PGN, así como las competencias para resolver en segunda instancia y doble conformidad.

La PGN encontró que hay 758 procesos activos relacionados con: (i) posibles infracciones a la Ley 1448 de 2011, (ii) a la Sentencia T-025 de 2004, (iii) a graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado, (iv) conductas activas u omisivas por parte de las autoridades territoriales, y (v) aquellas conductas con presunta incidencia disciplinaria encontradas por la CGR en el ejercicio de su función fiscal trasladadas a este órgano de control. De estos procesos, hay 322 quejas por evaluar, 246 procesos en etapa de indagación preliminar y 190 en investigación disciplinaria.

Los cargos de los servidores públicos presuntamente implicados son: alcaldes (264), gobernadores (23), directores de entidades o sus funcionarios (25), y miembros de Fuerza

Pública (8). Las EETT en las cuales se han iniciado más procesos disciplinarios son: Antioquia (35), Boyacá (32), Cauca (28), Chocó (23), y Bogotá (32).

Tabla 184. Informe totalizado de procesos activos.

Categoría	Procesos activos	Quejas	Etapas de indagación preliminar	Etapas de investigación disciplinaria	Cargo presunto infractor más implicado	EETT
Consolidado general de procesos	758	322	246	190	Alcalde, gobernador, por determinar, director y, secretario de despacho.	Chocó, Sucre, Cauca, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Magdalena
Incumplimiento Ley 1448 de 2011, Decretos Ley Étnicos	552	292	169	91	alcalde	Bogotá, Cauca, Meta, Bolívar y Norte de Santander.
Sentencia T-025 de 2004	48	0	0	48	alcalde	Cauca, Antioquia y Tolima.
Certificación Territorial	101	3	62	36	alcalde	Boyacá, Sucre y Chocó.
Fuerza Pública DDHH y DIH	14	1	5	8	Ejército por determinar	Chocó
Traslado hallazgos CGR	43	26	10	7	Por determinar (funcionario alcaldía)	Cesar

Elaboración propia. Fuente: PGN, marzo 2022.

En 2021 se identificaron 139 quejas en evaluación y 78 procesos disciplinarios. En el primer trimestre de 2022 se reportaron 125 quejas y 15 procesos en trámite.

En lo que respecta al estado de los procesos por etapas de la actuación disciplinaria, se encontró que hay 264 quejas en evaluación, 75 procesos en etapa de indagación preliminar, 18 en investigación disciplinaria, y se han proferido 38 fallos: 27 absolutorios y 11 sancionatorios, el último de ellos en la vigencia 2021.

Tabla 185. Procesos activos SIM 2021-2022.

Vigencia	Procesos activos	Quejas	Etapas de indagación preliminar	Etapas de investigación disciplinaria
2021	217	139	60	18
2022	140	125	15	0
Total	357	264	75	18

Elaboración propia. Fuente: PGN, marzo 2022.

Procesos en etapa de Indagación Preliminar.

La ley 734 de 2002 establece los propósitos que debe tener en cuenta el operador disciplinario para ordenar la apertura de esta etapa: (i) verificar la ocurrencia de la conducta, (ii) determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad, y (iii) identificar al presunto infractor. Igualmente, le fija una duración de seis meses, y precisa que culminará con la decisión de archivo definitivo o auto de apertura de investigación disciplinaria, término que se podrá extender a otros seis meses, cuando se trate de investigaciones por violación a los DDHH o al DIH.

De los 758 procesos activos relacionados con hechos que han afectado a las víctimas del conflicto armado, 246 se encuentran en etapa de indagación preliminar, donde la mayoría (169) se adelantan por presuntas infracciones a la Ley 1448 de 2011, seguido de posibles incumplimientos por parte de las autoridades territoriales en el marco del proceso de certificación, con 62 procesos disciplinarios.

Procesos en etapa de Investigación Disciplinaria

Esta etapa exige la identificación del posible autor o autores de la falta disciplinaria. La ley 734 de 2002 la establece para: (i) verificar la ocurrencia de la conducta, (ii) determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, (iii) esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, (iv) el perjuicio causado a la administración pública con la falta, y (v) la responsabilidad disciplinaria del investigado. El término de duración es de 12 meses, que puede extenderse a 18 cuando se adelanten por faltas gravísimas, y podrá ser de hasta 24 meses cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculcados.

La PGN tiene en curso 190 investigaciones disciplinarias, en su gran mayoría por incumplimiento de la Ley 1448 de 2011 con 91 procesos, seguido de la falta o indebida aplicación de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, con 48 procesos, y en tercer lugar por los posibles incumplimientos por parte de las autoridades territoriales en el marco del proceso de certificación (36).

Por otra parte, con el fin de profundizar este análisis, se identificaron cinco escenarios sobre los cuales se presentará el estado de los procesos disciplinarios adelantados en la PGN, así:

- a) Incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.
- b) Incumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
- c) Alcaldías y gobernaciones que incumplieron sus obligaciones frente a la política pública de víctimas y obtuvieron resultados bajos en la certificación territorial conforme a la Circular 014 de 2019 de la PGN.
- d) Graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guarden relación directa con el conflicto armado.
- e) Estado de los procesos adelantados en la PGN, originados por hallazgos con incidencia disciplinaria que fueron trasladados por competencia por la CGR y que guardan relación con la política de atención y reparación integral a víctimas.

Incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

La Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021 materializó el Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos frente a los derechos de las víctimas: (i) al establecer un listado de deberes que deben observar los destinatarios de la ley disciplinaria, (ii) introducir un catálogo de faltas disciplinarias,⁶⁴³ y (iii) fijar la responsabilidad de los funcionarios que en ejercicio de su función afecten los derechos de las víctimas.⁶⁴⁴

Sobre este primer escenario, se encontraron 552 casos, de los cuales 292 fueron quejas por evaluar, 169 procesos en etapa de indagación preliminar y 91 en investigación disciplinaria. Se identificó que las conductas de mayor ocurrencia fueron: (i) demora o falta de reconocimiento y pago de indemnización; (ii) irregularidades relacionadas con las garantías al derecho de participación y el funcionamiento de las mesas de participación efectiva de víctimas; y (iii) demora o falta de cumplimiento de las Sentencias de restitución de tierras.

Las EETT en las que más se incurrió en posibles faltas disciplinarias fueron: Bogotá, Cauca, Meta, Bolívar y Norte de Santander. Se pudo determinar que el cargo con mayor número de conductas disciplinarias investigadas fue el de alcalde con 207 procesos.

Incumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

⁶⁴³ Ley 1448 de 2011. Artículo 179. Faltas disciplinarias. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf> consultado el 01/082022

⁶⁴⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 180. Responsabilidad de funcionarios. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf> consultado el 01/082022

La Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones, ha expedido importantes pronunciamientos que han marcado líneas jurisprudenciales a favor de la protección de los derechos de las víctimas. Uno de los más significativos es la Sentencia T-025 de 2004, en la cual se declaró el ECI en la situación de derechos de la población desplazada, debido a “la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y por el otro, el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales”⁶⁴⁵. Para este segundo eje temático, se encontraron 48 procesos activos en etapa de investigación disciplinaria. Los departamentos en los que más se incurrió en posibles faltas disciplinarias fueron: Cauca, Antioquia y Tolima. Y el cargo con mayor número de conductas disciplinarias investigadas fue el de alcalde, con 33 procesos.

EETT que incumplieron sus obligaciones frente a la política pública de víctimas y obtuvieron resultados bajos en la Certificación Territorial conforme a la Circular 014 de 2019 de la PGN.

La UARIV como entidad coordinadora del SNARIV debe emitir los resultados de la certificación a las EETT sobre su contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas. Para ello, formuló una metodología aplicable para cada vigencia, iniciando el proceso de certificación en 2013 hasta la vigencia 2021.

Basados en este proceso y en los resultados de las vigencias 2016, 2017 y 2018, la PGN dispuso el seguimiento preventivo y la activación de la función disciplinaria frente al debido cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y demás normas relacionadas por parte de las EETT. Estableció que, respecto de EETT calificadas con resultado bajo o deficiente en cada vigencia, se debía verificar la gestión de las autoridades respecto al cumplimiento de sus obligaciones con las víctimas, así como el uso y diligenciamiento con calidad de las fuentes de información empleadas para la certificación: Tablero PAT, RUSICST, FUT y SIGO.

Para ello, se impartieron instrucciones a los procuradores regionales, distritales y provinciales, mediante la Circular interna 014 de 2019, con el fin de iniciar las actuaciones disciplinarias a partir del análisis citado, tomando como base el resultado de la evaluación efectuada por cada Procuraduría según su competencia jurisdiccional y tomando como parámetro las normas vigentes en materia disciplinaria.

En este ejercicio, se identificaron 101 procesos activos, de los cuales, 62 se encuentran en etapa de indagación preliminar, 36 en etapa de investigación disciplinaria y tres quejas en evaluación. Del total de estos procesos, 86 comprometen a las alcaldías y dos a gobernaciones, mientras que hay 13 que no cuentan con reporte de información.

⁶⁴⁵ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-025 de 2004.

Los departamentos en los que más se incurrió en posibles faltas disciplinarias fueron: Boyacá, Sucre y Chocó. Y el cargo con mayor número de conductas disciplinarias investigadas fue el de alcalde, con 86 procesos.

Graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado.

El objetivo primordial de los DDHH está directamente relacionado con el goce de las libertades y garantías individuales. Por su parte, el objetivo central del DIH se relaciona con la protección de la población de civil en el marco del conflicto armado.

La PGN encontró que de los 74 radicados reportados⁶⁴⁶, cinco fueron clasificados como posibles graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado, los cuales no se encontraron en el reporte de SIM, mientras que los restantes (48), se incluyeron en el eje temático de incumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Por otro lado, se encontraron 18 procesos⁶⁴⁷ que se relacionan con posibles graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado, de los cuales nueve están activos, por lo que se concluye que hay 14 radicados en curso, de los cuales, hay una queja en estudio preliminar, cinco indagaciones preliminares y ocho investigaciones disciplinarias.

El departamento en el que más se incurrió en posibles faltas disciplinarias fue Chocó. Finalmente, se pudo determinar que los servidores con mayor número de conductas investigadas fueron los miembros del Ejército Nacional con ocho procesos.

Estado de los procesos adelantados en la PGN, frente a los hallazgos con incidencia disciplinaria que fueron trasladados por la CGR y que guardan relación con la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En el marco de las actuaciones de fiscalización a cargo de la CGR, relacionadas en este mismo informe, se trasladaron a la PGN los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria. De estos, se encontraron 85 radicados en trámite: (i) 26 en evaluación preliminar, (ii) diez en etapa de indagación preliminar, y (iii) siete en etapa de investigación disciplinaria.

Las conductas disciplinarias de mayor incidencia están relacionadas con el acceso a la medida de indemnización administrativa, el derecho a la participación y la restitución de tierras. La mayoría de estos procesos se encontraron en el departamento de Cesar.

⁶⁴⁶ Investigaciones adelantadas por la PGN Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁶⁴⁷ Reporte SIM de la PGN.

Por último, es pertinente destacar que la PGN ha instado a las diferentes autoridades y servidores públicos respecto al debido cumplimiento de sus obligaciones con las víctimas del conflicto armado, so pena de incurrir en sanciones disciplinarias. Entre otras, es pertinente destacar las siguientes:

- a) Directiva 024 de 2021: se impartieron lineamientos a gobernadores y alcaldes municipales y distritales, para garantizar el cuidado, protección y preservación de cementerios y lugares en el territorio nacional, en donde podrían encontrarse cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada en el marco y con ocasión del conflicto armado.
- b) Directiva 022 de 2021: se impartieron directrices a la Defensoría, personerías, procuradurías provinciales, distritales y regionales, Delegada de Restitución de Tierras, Delegada de Asuntos Étnicos y Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, para la atención, orientación y toma de declaración a las víctimas del conflicto armado por parte del Ministerio Público.
- c) Directiva 017 de 2021: se impartieron directrices a la OACP, Minsalud; Supersalud; UARIV, gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales con sospecha y/o presencia de MAP, MUSE y AEI, para garantizar la asistencia médica inmediata.
- d) Directiva 015 de 2021: se impartieron directrices a alcaldes, gobernadores, concejales y personeros, a la UARIV, el Mininterior, la RNE, la Defensoría, y procuradores provinciales, para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 1084 de 2015 y la aplicación de la Resolución 1668 de 2020 en la elección de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- e) Directiva 010 de 2021: se impartieron directrices a gobernaciones y alcaldías, Mindefensa, Mineducación, Mininterior, DNP, PS, ICBF, ARN y Consejería Presidencial para los DDHH y asuntos internacionales, sobre la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra NNA por parte de GAO y GDO.
- f) Circular 009 de 2022: se impartieron lineamientos para el ejercicio de la función disciplinaria por parte de las autoridades territoriales, relacionadas con el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, del Decreto 1084 de 2015, y demás normas relacionadas con los derechos de las víctimas del conflicto armado.

INVESTIGACIONES FISCALES

La CGR es un órgano de control que tiene a su cargo por mandato constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado basado en la eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. En el marco de las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI⁶⁴⁸, las actuaciones de control fiscal pueden ser financieras⁶⁴⁹, de cumplimiento⁶⁵⁰ y de desempeño⁶⁵¹.

Conforme a lo anterior, y en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, este capítulo expone los principales resultados de actuaciones de control fiscal desarrolladas en la vigencia 2021⁶⁵² y de enero a junio de 2022, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Los principales resultados de las Auditorías de Cumplimiento realizadas se presentan a continuación:

Tabla 186. Auditorías de Cumplimiento

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación. ⁶⁵³	Hallazgos
(Intersectorial) Subsidios de vivienda de interés social del BAC y Fonvivienda en el Archipiélago de San Andrés,	<u>Concepto No. 1: Sin Reservas:</u> No se otorgaron subsidios por parte del BAC ni de Fonvivienda y no se obtuvo evidencia de retiro o reemplazo de beneficiarios en el programa de vivienda rural y urbano. <u>Concepto No. 2: Incumplimiento material con reserva:</u> Las condiciones contractuales entre Fonvivienda y CAVIS UT es genérica, la Unión Temporal no realiza la contratación de los mejoramientos de vivienda para la totalidad de los beneficiarios de los subsidios otorgados.	17 hallazgos administrativos, de los cuales tres tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$185 millones y siete con presunta incidencia disciplinaria.

⁶⁴⁸Estas normas expedidas por la Organización Mundial de Entidades Superiores de Fiscalización - INTOSAI. fijan los requisitos y principios fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional.

⁶⁴⁹ Las auditorías financieras se basan en la revisión de los estados financieros y presupuesto en relación con los resultados, los flujos de efectivo u otros elementos.

⁶⁵⁰ Las auditorías de cumplimiento revisan que las actividades derivadas de la gestión fiscal, operaciones financieras e información cumplan con las regulaciones o normatividad vigente.

⁶⁵¹La auditoría de desempeño, es una revisión sobre las políticas, programas, proyectos, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones gubernamentales, de conformidad con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia, con posibilidad de un espacio de mejora.

⁶⁵² Actuaciones de control fiscal de la vigencia 2021 que no fueron incluidas en el capítulo fiscal del Octavo informe de la CSMLV.

⁶⁵³Los tipos de conclusión (concepto): **A.** Conclusión o concepto sin reservas. **B.** Conclusión o concepto con reservas **C.** Incumplimiento material con reserva **D.** Incumplimiento material adverso **E.** Limitación en el alcance con reservas **F** Limitación en el alcance Abstención de conclusión (concepto). Información disponible en <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/399806/0.+GUIA+AUDITORIA+DE+CUMPLIMIENTO+RESOLUCION+022+DE+2018.pdf/61cfa6aa-33a8-77f7-1ce9-af069b38c409?t=1628181062647>

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación. ⁶⁵³	Hallazgos
Providencia y Santa Catalina 2019 – junio 2021⁶⁵⁴	<u>Concepto No. 3. Incumplimiento material adverso:</u> (i) deficiencias en el seguimiento y control del BAC como otorgante de los SVISR; (ii) incumplimiento de las funciones de supervisión contratadas por el BAC; (iii) omisión de las obligaciones por parte de las gerencias integrales e incumplimiento de los deberes a cargo de la interventoría y obligaciones del contratista de obra. <u>Concepto No. 4: Incumplimiento material con reserva:</u> inconsistencia de los registros en las bases de datos, tanto en BAC como en Fonvivienda, no se evidenció caracterización de población raizal. Otorgamiento de subsidios a persona posterior a su fallecimiento.	
UARIV-FRV Vigencia 2020 a junio 30 de 2021⁶⁵⁵	<u>Incumplimiento material con reserva:</u> existen dificultades como: (i) debilidades en el diligenciamiento y archivo de los formatos, actas e informes para el alistamiento de bienes. (ii) falta de contratos de arrendamiento, (iii) falta de fechas en los contratos de comodato, (iv) fallas en la depuración de la base de datos Indemniza, (v) inconsistencias relacionadas con la actualización predial, las cuales no están unificadas con documentos catastrales y (vi) no se tiene la estimación de los cánones de arrendamiento y de los estudios previos.	13 hallazgos administrativos, tres tienen una incidencia fiscal por valor total de \$56 millones y 11 tienen presunta incidencia disciplinaria.
SVISR del BAC 2019, 2020 a junio de 2021⁶⁵⁶.	<u>Concepto No.1: Incumplimiento material (adverso):</u> retiro de beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés social rural, sin tener una causal de incumplimiento de requisitos o renuncia voluntaria de los beneficiarios, sin considerar el derecho fundamental a una vivienda digna. <u>Concepto No. 2: Incumplimiento material (adverso):</u> se evidenciaron (i) estructuración de proyectos en	36 hallazgos administrativos, 11 tienen presunta incidencia fiscal por valor de \$5.292 millones, 29 con presunta incidencia

⁶⁵⁴ Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/Informe+Intersectorial+-+BAC+-+FONVIVIENDA+-+VISIRyU+-+San+Andr%C3%A9s+P+y+SC+-+CDSA+No.+00933.pdf/697754d2-195e-2163-c70a-cf481b9e413b?t=1642601189114>

⁶⁵⁵ Informe de auditoría disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_AC_UARIV_FRV.pdf/4c8b81d7-ad70-9fc1-77fe-837689aaddf8?t=1640636142003

⁶⁵⁶ Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/Informe+-+Banco+BAC+-+Subsidios+para+VISR+-+No.+00932.pdf/a32ae2af-ed56-2975-b55c-a2f583b4ecea?t=1642600824008>

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación. ⁶⁵³	Hallazgos
	predios no aptos para la construcción de vivienda; (ii) incertidumbre respecto a la titularidad de los lotes; (iii) entrega de viviendas sin cumplimiento de requisitos técnicos; (iv) número de obra ejecutada y pagada menor a la contratada, y (v) características técnicas que no se ajustan a los parámetros del programa. <u>Concepto No. 3: Incumplimiento material (adverso):</u> se evidenciaron: (i) deficiencias en el ejercicio de las facultades y obligaciones de la supervisión e interventoría; (ii) incumplimientos en la entrega de las viviendas por finalización del plazo de ejecución, así como en los giros de anticipos y desembolsos.	disciplinaria y dos con solicitud de indagación preliminar.

Elaboración CGR, abril 2022

Los resultados de las auditorías financieras se presentan a continuación:

Tabla 187. Auditorías Financieras.

Entidad	Opinión ⁶⁵⁷	Fenecimiento de la cuenta ⁶⁵⁸	Hallazgos
Fonvivienda Vigencia 2020⁶⁵⁹	Opinión estados contables:⁶⁶⁰ <u>con salvedades</u>: la situación financiera de Fonvivienda presenta inconsistencias en el reconocimiento de seis programas en los estados financieros. Opinión presupuestal: <u>no razonable</u>:⁶⁶¹ el presupuesto de Fonvivienda no fue ejecutado de conformidad con las normas y principios presupuestales vigentes.	<i>No Fenece</i> la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2020.	21 hallazgos administrativos, seis tienen posible incidencia disciplinaria. Se determinó un beneficio de auditoría por valor de \$2.176 millones

⁶⁵⁷ Opinión contable evalúa la razonabilidad de los saldos de los estados financieros. La opinión presupuestal analiza la ejecución del presupuesto tanto de ingresos como gastos.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

⁶⁵⁸ Aprueba o no las cuentas de las actuaciones que la entidad responsable realizó durante un determinado periodo.

⁶⁵⁹ Informe de auditoría disponible en:
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/342359/FINAL+INFORME+AUD.FRA+FONVIVIENDA+2020+V%C2%B0B%C2%B0MSFR.pdf/2add2c64-66fc-1143-0616-ce4f8e23b407?t=1643859760889>

⁶⁶⁰ La opinión contable puede ser: (i) sin salvedades, (ii) con salvedades, (iii) negativa y (iv) abstención.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

⁶⁶¹ La opinión presupuestal puede ser: (i) razonable, (ii) con salvedades, (iii) no razonable, (iv) abstención.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/606575/0.+Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+Financiera.pdf/628c1694-2853-6cca-5fd9-8077e9fae250?t=1630102414399>

Fonvivienda vigencia 2021⁶⁶²	Opinión contable: <u>fundamentos de la opinión negativa o adversa</u>: los estados financieros no presentan la situación de Fonvivienda correspondiente al ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. En opinión presupuestal: <u>razonable</u>: la ejecución presupuestal y su información soporte conforme al marco normativo aplicable.	No Fenece la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2021.	18 hallazgos administrativos, de los cuales cuatro tienen posible incidencia disciplinaria.

UARIV Vigencia 2020⁶⁶³	Opinión estados contables: <u>Sin salvedades</u>: la situación financiera, se encuentra conforme bajo los principios y normas prescritas por la CGN Opinión presupuestal: <u>Razonable</u>: la ejecución del presupuesto en la vigencia auditada cumplió con la normativa presupuestal aplicable.	Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, se fenece la cuenta fiscal de la UARIV para vigencia fiscal 2020.	Cinco hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal por \$968.184 millones, tres con presunta incidencia disciplinaria, y uno con solicitud de indagación preliminar.
Informe de auditoría independiente- UARIV vigencia 2021⁶⁶⁴	Se concluye que la ejecución del presupuesto en la vigencia auditada cumplió con la normativa presupuestal aplicable, por lo tanto, la opinión sobre el manejo presupuestal es <u>Razonable</u>.	Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR fenece la cuenta fiscal de la UARIV por la vigencia fiscal 2021.	16 hallazgos de los cuales dos con incidencia fiscal por \$56.471mm, y 15 con presunta incidencia disciplinaria, que se trasladan a los entes competentes

Elaboración CGR, abril 2022

Los resultados de las Actuaciones Especiales de Fiscalización (AEF)⁶⁶⁵ se presentan a continuación:

⁶⁶² Informe de auditoría disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3190434/IF-AF-FONVIVIENDA-+2021.pdf/eeb39810-f2d8-098c-e9e8-9a35659a202e?t=1657136298001>

⁶⁶³ Informe de auditoría financiera disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_14_UARIV_AF.pdf/cdbc4a01-9479-53b4-4437-82550abf77de?t=1625848073119

⁶⁶⁴ Informe de auditoría disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3130645/INFORME_FINAL_27_+AUDITORIA_FINANCIERA_UARIV_+2022EE0106275.pdf/61f0961d-1f04-0558-e213-3c5a36a0ed2c?t=1655996976903

⁶⁶⁵ Acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR a través del sistema de alertas de control interno.

Tabla 188. Actuación Especial de Fiscalización (AEF)

Entidad	Conclusiones	Hallazgos
UARIV Vigencia 2014- 2020⁶⁶⁶.	-Se evidenciaron pagos de indemnizaciones, Atención y Ayuda Humanitaria con posterioridad a la fecha de fallecimiento de los beneficiarios e inconsistencias en las bases de datos de los sistemas de información. -La medida de indemnización se expidió dos y tres años antes del giro al destinatario y del reintegro a la Dirección del Tesoro Nacional. -La CGR pudo establecer deficiencias en el control y supervisión sobre los contratos de prestación de servicios financieros suscritos con los operadores bancarios.	Ocho hallazgos administrativos, cuatro tienen connotación fiscal. por \$665millones, seis presuntas incidencias disciplinarias, cinco presunta incidencia penal, uno con solicitud de apertura de indagación preliminar y uno con solicitud de proceso administrativo sancionatorio fiscal.
Programa de asignación de subsidios de vivienda de interés social - Bolsas Anteriores Fonvivienda⁶⁶⁷.	El Programa Bolsas Anteriores, presenta debilidades en la gestión fiscal y administrativa, se encuentran 22.284 subsidios sin legalizar. Se encontraron: (i) proyectos de vivienda con más de cinco años en ejecución; (ii) subsidios que no cumplen el objetivo para el cual fueron asignados; (iii) dilación en el tiempo de ejecución de los proyectos; (iv) deficiente gestión por parte de los oferentes en los términos establecidos para la ejecución de los proyectos y la legalización de los subsidios; (v) deficiencias en el diseño de mecanismos de seguimiento y control por parte de Fonvivienda; y (vi) ineficacia en las medidas adoptadas por Fonvivienda para lograr la correcta ejecución de los subsidios.	25 hallazgos administrativos, siete tienen presunta incidencia fiscal por \$4.434millones, 18 con incidencia disciplinaria, una para Indagación Preliminar y dos para Proceso Administrativo Sancionatorio.
Proyectos programa de vivienda gratuita fase II – PVG II⁶⁶⁸	Resultado No Conforme: se presentaron debilidades en la gestión y seguimiento por parte de Fonvivienda a los proyectos. Se observaron deficiencias en la planeación, estructuración y viabilización de los proyectos. Los entes territoriales no cumplieron oportunamente con las obligaciones pactadas en los Convenios Interadministrativos	28 hallazgos administrativos, uno tiene presunta connotación fiscal por \$4.488millones y 23 con presunta connotación disciplinaria.
ANT - Programa de legalización de	La ANT no concluyó las actuaciones desplegadas para la legalización de predios a	

⁶⁶⁶ Informe de actuación disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/313210/INFORME_FINAL_02_AEFI_UARIV_2014_2020.pdf/ea1dbc4a-196f-ce10-2542-dd22621a14f0?t=1644500393803

⁶⁶⁷ Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/386966/RRV+F+Informe+Actuaci%C3%B3n+Especial+BOLSAS+ANTERIORES+FONVIVIENDA.pdf/1392990d-c8e6-e1da-d5c0-a932b61a2b7d?t=1643857474046>

⁶⁶⁸ Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/386966/CGR-CDSVSB-024-2021+Informe+Final+AEF+PVG+II.pdf/030ed211-7b7d-6c97-8d14-ee587442bd61?t=1643855596382>

Entidad	Conclusiones	Hallazgos
tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional – Asignación de recursos departamento del Cauca (vigencias 2019 y 2020) ⁶⁶⁹	favor de las comunidades indígenas en el Cauca. Se evidencian debilidades en los mecanismos de planificación y seguimiento, no hay claridad en los reportes de cumplimiento de las actividades consignadas. No se cuenta con las resoluciones como criterio de selección de área legal de los predios⁶⁷⁰. Se identificó la ausencia de estudios preliminares.	Cinco hallazgos administrativos, cuatro tienen presunta incidencia disciplinaria y uno solicitud de Indagación Preliminar.

Fuente: Elaboración CGR, julio 2022.

Actuaciones de control fiscal y resultados históricos 2012-2022

A continuación, se presenta la consolidación de los resultados de control y vigilancia fiscal de la CGR durante las vigencias 2012 a 2022 con: 39 auditorías, 52 actuaciones especiales y 309 ejercicios de seguimiento, los cuales han incidido en la implementación de la política pública de víctimas:

Tabla 189. Actuaciones de control fiscal 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
No. de auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	3	5	2	39
No. de actuaciones especiales	0	6	7	6	11	18	0	0	0	4	0	52
Ejercicios de seguimiento	0	0	0	0	0	0	12	61	80	156	0	309
Total	1	8	8	9	13	20	27	64	83	165		400

Elaboración propia. Fuente CGR, julio 2022

⁶⁶⁹ Informe de actuación disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1098765/ANT+-+Progr.+Legalizaci%C3%B3n+Tierras+Comunidades+Ind%C3%ADgenas+Dpto.+Cauca+-+AEF+2019.2020.pdf/22c7bfe9-fb03-fa94-6849-ec0282ec5878?t=1632849247448>

⁶⁷⁰ La Llanada (Silvia) y La Esmeralda (Santander de Quilichao)

Tabla 190. Relación de resultados actuaciones de control fiscal 2012-2022.

Tipo de hallazgo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	158	18	1788
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	30	2	74
Posible detrimento (\$)	734	255	9087	5916	0	11662	240	2509	5.538	15.123	56	51.120
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	107	19	449
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	5	0	14
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	6	5	0	22

Fuente: Elaboración CGR, julio 2022.

Seguimiento territorial a la implementación de la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno.

La CGR adelantó en 2021 y de enero a junio de 2022, 309 ejercicios de seguimiento presupuestal a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, desarrolló actividades de Control Fiscal Participativo para promover, dinamizar y fortalecer a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública.

La Contraloría Delegada para el Posconflicto ha trabajado con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) en un modelo de analítica para el posconflicto y la Ley 1448 de 2011, conectando bases de datos nacionales en tiempo real. En la actualidad, el modelo cuenta con 22 tableros de analítica descriptiva, con información detallada sobre ejecuciones de entidades como la UARIV y el Minvivienda, además de información de contratación de las principales bases del Gobierno como: (i) SECOP I⁶⁷¹ y (ii) SECOP II⁶⁷², (iii) Sistema Integral de Auditoria -SIA⁶⁷³, (iv) GESPROY⁶⁷⁴ y (v) SIRECI⁶⁷⁵.

⁶⁷¹ Es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación. Consultado en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>

⁶⁷² El SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea. Consultado en: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22829>

⁶⁷³ El aplicativo SIA es una herramienta que facilita la organización de datos y estandariza la rendición de cuenta en línea a los sujetos de control, mejorando los tiempos de respuesta así como la gestión de la información en el ejercicio de las actividades misionales de la Contraloría. Consultado en: https://contraloriacasanare.gov.co/apc-aa-files/ccc1e5edb33531e0b458976b0a0bb604/instructivo_sia_v2.pdf

⁶⁷⁴ Herramienta tecnológica para el reporte de información sobre la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

⁶⁷⁵ Es una herramienta mediante la cual los sujetos de control y entidades del nivel territorial, deben rendir cuenta e informes, según la modalidad de rendición, a la Contraloría General de la República. Consultado en: <https://www.contraloria.gov.co/en/web/sireci/preguntas-frecuentes>

Conforme a lo anterior se hace un llamado a las entidades del SNARIV, para que mejoren la calidad de los datos y sistemas de información sobre la población víctima, incluyendo los enfoques diferenciales además de implementar controles efectivos para la aplicación de los procedimientos y el registro de la información, a fin de evitar riesgos de pérdida de recursos. Esto permitirá fortalecer y simplificar la presentación, la calidad de las bases de datos y brindar a la ciudadanía mayor transparencia y acceso a la información.

Atención de solicitudes ciudadanas

La CGR, a través de la participación ciudadana realiza un control fiscal para el buen uso de los recursos públicos y considera que los ciudadanos aportan de manera estratégica frente a la lucha contra la corrupción y la ineficiencia de las entidades públicas. En este sentido, la entidad promueve la transparencia, colaboración y participación activa denunciando hechos o conductas de los bienes o fondos públicos, para lo cual dispone diferentes canales de atención ⁶⁷⁶para recepción de las mismas.

En el segundo semestre de 2021 y hasta abril de 2022, se tramitaron 191 solicitudes ciudadanas radicadas por los diferentes canales de atención, los cuales están relacionadas con ayudas humanitarias, contratación, medio ambiente, inversión social, recursos de regalías, vivienda, irregularidades en administración o fondos públicos y solicitudes de información.

⁶⁷⁶ Los canales de atención de la CGR: telefónicamente al número 5187000 extensiones 21014 y 21015 en Bogotá y a la línea gratuita nacional 018000910060, correos electrónicos control_ciudadano@contraloria.gov.co cgr@contraloria.gov.co, Página Web de la entidad www.contraloria.gov.co haciendo clic en el botón Denuncias y posteriormente en el botón Interponga su denuncia, Correo Postal a la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la Contraloría General de la República en la Carrera 69 No.44-35 Edificio Paralelo 26, en eventos como audiencias públicas, agendas ciudadanas o foros deliberativos organizados por la Contraloría y personalmente en la sede del nivel central en el centro integrado de servicios y en las sedes de las Gerencias Departamentales Colegiadas en todo el país.

Índice de tablas.

Tabla 1. Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP)	67
Tabla 2. Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP).....	68
Tabla 3. Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP). Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2022.	68
Tabla 4. Presupuesto de inversión por sectores de gasto 2021-2022.....	72
Tabla 5. Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011.....	74
Tabla 6. Proyectos SGR por medidas y componentes de la Política Pública de Víctimas.....	75
Tabla 7. Recursos destinados a la política pública por EETT de 2020 a 2022	77
Tabla 8 . Costeo de recursos requeridos Política Pública de Víctimas 2022 a 2031	81
Tabla 9. Acumulado anual de emergencias de tipo masivo por año.	87
Tabla 10. Acumulado anual de accidentes por MAP/MUSE/AEI y víctimas registradas 2012 – 2022..	88
Tabla 11. Actores armados presentes en Valle del Cauca, Cauca, Nariño y sur del Chocó	89
Tabla 12. Conductas vulneratorias registradas.....	95
Tabla 13. Conductas vulneratorias por sector o actividad principal.....	97
Tabla 14. Víctimas de desplazamiento con evaluación de riesgo y porcentaje con medidas de protección implementadas.	98
Tabla 15. Acumulado de mujeres con evaluación de riesgo extremo o extraordinario con adopción de medidas.....	99
Tabla 16. Acumulado anual de CERREM Mujeres realizados y número de medidas solicitadas.....	100
Tabla 17. Comparativo del acumulado anual de víctimas de MAP/MUSE/AEI reportado por OACP y CICR.....	101
Tabla 18. Municipios priorizados por la UARIV para construcción y entrega de CRAV 2022	108
Tabla 19. Estado de funcionamiento de los CRAV y Modalidad de Atención 2022	111
Tabla 20. PAV a nivel nacional 2022	113
Tabla 21. PAV que no cuentan con funcionarios 2022.....	114
Tabla 22. Comparativo de las cifras reportadas por las DDTT y el nivel nacional de la UARIV sobre el número de personas atendidas en el primer trimestre de 2022	114
Tabla 23. Porcentaje de asistencia de las entidades del SNARIV en los CRAV. 2022.....	116
Tabla 24. Víctimas atendidas en los CRAV y PAV 2013-2022.....	117
Tabla 25. Número de víctimas en los PAV 2021-2022.	118
Tabla 26. Número de víctimas atendidas vs agendadas por documentadores 2021 – 2022.....	119
Tabla 27. No. de solicitudes indemnización de atendidas vs No. solicitudes indemnización radicadas 2021 – 2022.....	121
Tabla 28. Hogares víctimas de desplazamiento forzado con colocación de AH	129
Tabla 29. Hogares víctimas de desplazamiento forzado con entrega de AH.....	131
Tabla 30. Víctimas de desplazamiento que han superado su situación de vulnerabilidad	141
Tabla 31. Víctimas con SSV desagregado por enfoque diferencial.....	141
Tabla 32. Avance acumulado víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente.....	142
Tabla 33. Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente 2018-2022.....	142
Tabla 34. Número total de víctimas con SSV acompañadas, 2018-2022	143
Tabla 35. Personas que solicitan y reciben acompañamiento.....	144
Tabla 36. No. EEAC entregadas	146
Tabla 37. Solicitudes de retorno.....	146
Tabla 38. Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	157
Tabla 39. Atención psicosocial desagregada por género y discapacidad.	159
Tabla 40. Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud física y número de atenciones	161

Tabla 41. Desagregación por número de víctimas con atención integral en salud mental y número de atenciones	162
Tabla 42. “Avance del indicador Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”.....	162
Tabla 43. “CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”	163
Tabla 44. Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.....	164
Tabla 45. Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados decididas.	181
Tabla 46. Cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados	183
Tabla 47. Solicitudes RUPTA de protección predial remitidas a la SNR para registro de medida en el FMI.	184
Tabla 48. Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial.....	185
Tabla 49. Zonas y número de hectáreas microfocalizadas.	186
Tabla 50. Solicitudes de inscripción en el RTDAF con más de 6 meses en trámite ante la URT.	187
Tabla 51. Avance acumulado de solicitudes en trámite administrativo inscritas o no en el RTDAF ...	188
Tabla 52. Solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante la especialidad de restitución de tierras.....	190
Tabla 53. Estado de solicitudes inscritas en el RTDAF por enfoque respecto a la presentación de la demanda.....	191
Tabla 54. Solicitudes con más de 3 meses sin demanda a 31-03-2021	191
Tabla 55. Órdenes proferidas a la URT en el marco de la restitución de tierras.....	192
Tabla 56. Número de sentencias, solicitudes y hectáreas, identificadas en la etapa posfallo a nivel nacional por año – ruta individual.....	193
Tabla 57. Número de sentencias, solicitudes, hectáreas, personas, familias y mujeres identificadas en la etapa posfallo a nivel departamental – ruta individual	194
Tabla 58. Número predios compensados	195
Tabla 59. Número predios compensador a víctimas y terceros.....	195
Tabla 60. Proyectos productivos en el marco de la Restitución de Tierras	196
Tabla 61. Órdenes relacionadas con proyectos productivos a favor de mujeres víctimas.....	197
Tabla 62. Estado de cumplimiento de las órdenes judiciales por Dirección Territorial.....	197
Tabla 63. Número de predios objeto de las órdenes judiciales a cargo del IGAC	199
Tabla 64. Número de órdenes relacionadas con subsidios de vivienda a cargo del Minvivienda.....	200
Tabla 65. Órdenes cumplidas por la ANT	201
Tabla 66. Solicitud medidas de intervinientes en el proceso de restitución de tierras por enfoque diferencial	202
Tabla 67. Medidas de protección implementadas a reclamantes de tierras.....	203
Tabla 68. Días hábiles en dar respuesta a solicitudes de evaluación del riesgo.	203
Tabla 69. Cumplimiento de la meta de SFVU del CONPES 3726 de 2012	213
Tabla 70. SFVU asignados por programa en el período 2012 - 2021	214
Tabla 71. Distribución departamental de SFVU para adquisición de vivienda nueva 2012-2021.....	215
Tabla 72. Programas con proyectos de vivienda, asignados y entregados 2012-2021	215
Tabla 73. Atención diferencia periodo 2012 – 2021	216
Tabla 74. Cumplimiento de los programas de vivienda del PND 2018-2022	216
Tabla 75. Estado de los proyectos del PVG II por departamento (2012-2021)	218
Tabla 76. Saldo de SFVU sin legalizar Bolsa Desplazados 2003 – marzo 2022	219
Tabla 77. Número de hogares con vivienda digna a 2021	220
Tabla 78. Saldos en cuentas de ahorro por programa a marzo de 2022	220

Tabla 79. Saldos en fiducias a marzo de 2022. Cifras en millones de pesos	221
Tabla 80. Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 vigencia 2021.....	222
Tabla 81. Programas de vivienda rural del Minvivienda para la vigencia 2022.....	226
Tabla 82. Subsidios y viviendas entregadas en el periodo 2012 – 2021.....	227
Tabla 83. Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas.....	227
Tabla 84. Distribución departamental y estado de los SFVISR, 2012–2017 del BAC.....	228
Tabla 85. Subsidios asignados por FIDUAGRARIA por departamento.....	229
Tabla 86. Estado de los Proyectos del BAC 2012-2017 a marzo de 2022.....	229
Tabla 87. Estado de los Proyectos del MADR-FIDUAGRARIA 2018-2019 a marzo de 2022	230
Tabla 88. Atención diferencial en vivienda rural MADR- FIDUAGRARIA.....	230
Tabla 89. Avances metas PND 2018 - 2022 Cifras en millones de pesos	231
Tabla 90. Avances Indicadores de Vivienda Rural del CONPES 4031 de 2021	231
Tabla 91. Número de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior por año.	240
Tabla 92. Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación -Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017. Cifras en millones de pesos constantes de 2022.	241
Tabla 93. Número de créditos condonables solicitados, aprobados y legalizados y mujeres víctimas beneficiarias.	243
Tabla 94. Beneficiarios de créditos condonables del Fondo	244
Tabla 95. Número de víctimas vinculadas por nivel de educación superior y tasa de deserción. Convenios 389 de 2013 y 1463 de 2017	245
Tabla 96. Créditos condonables aprobados y legalizados del Fondo por departamento en 2021.....	245
Tabla 97. Presupuesto asignado y comprometido anualmente para créditos condonables.	247
Tabla 98. Beneficiarios inscritos anuales en el RUV de Generación E.	248
Tabla 99. Cupos otorgados y deserción de la población víctima en el SENA por año.....	249
Tabla 100. Ciudadanos inscritos en el RUV titulados del SENA por año.	249
Tabla 101. Víctimas inscritas en Estrategia Acceso Preferente (Agosto 2018-Febrero 2022).	250
Tabla 102. Oferta para víctimas.....	251
Tabla 103. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de formación para el trabajo.....	259
Tabla 104. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento	260
Tabla 105. Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral.....	261
Tabla 106. Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo	262
Tabla 107. Proyectos línea generación de ingresos. Cifras en millones de pesos.	265
Tabla 108. Resultados de la clasificación de la población víctima en Sisbén IV.....	270
Tabla 109. Víctimas indemnizadas administrativamente	275
Tabla 110. Balance por años y hechos de “Víctimas indemnizadas administrativamente”.....	276
Tabla 111. “Número de eventos sujetos de indemnización, eventos indemnizados y personas indemnizadas desde 2011 hasta marzo de 2022” Valores en millones de pesos.....	277
Tabla 112. Número de víctimas indemnizadas administrativamente por departamento.	278
Tabla 113. Personas indemnizadas y asignación presupuestal de 1996 a 2010. Valores en millones de pesos.....	281
Tabla 114. Víctimas indemnizadas por enfoque de género.....	281
Tabla 115. Víctimas con discapacidad indemnizadas	282
Tabla 116. Estado actual implementación Resolución 370 de 2019	284
Tabla 117. Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad.	285
Tabla 118. Víctimas mayores de edad que continúan con encargo fiduciario constituido.	286
Tabla 119. Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales.....	287

Tabla 120. Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias de Justicia y Paz	288
Tabla 121. Balance general indicadores CONPES 3726 de 2012.	288
Tabla 122. Indicadores sobre Indemnización en el CONPES 4031 de 2021	290
Tabla 123. Número de solicitudes y víctimas atendidas	293
Tabla 124. Actos administrativos e indemnizaciones.	294
Tabla 125. Solicitudes y personas indemnizadas por ruta prioritaria	295
Tabla 126. Resultados del Método Técnico de Priorización vigencias 2020 y 2021	296
Tabla 127. Número de víctimas a quienes se les aplicó el MTP e indemnizadas – Ruta general	296
Tabla 128. Puntajes mínimos requeridos por los tres listados del Método Técnico de Priorización ...	297
Tabla 129. SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase	307
Tabla 130. Sujetos colectivos reparados administrativamente	308
Tabla 131. Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	309
Tabla 132. Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	309
Tabla 133. Número de SRC con diagnóstico del daño.	310
Tabla 134. SRC no étnicos con fase de alistamiento finalizada.	312
Tabla 135. SRC no étnicos con fase de diagnóstico del daño finalizada	312
Tabla 136. SRC no étnicos con fase de formulación y diseño del PIRC finalizada.	313
Tabla 137. SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC	313
Tabla 138. SRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH.	314
Tabla 139. Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART	315
Tabla 140. Relación de productos del catálogo y atributos SRC	327
Tabla 141. Número de víctimas connacionales en el exterior.	338
Tabla 142. Indemnizaciones administrativas	341
Tabla 143. Atención psicosocial individual	343
Tabla 144. Histórico de hogares retornados	345
Tabla 145. Investigaciones publicadas conducentes al esclarecimiento sobre el conflicto armado ...	364
Tabla 146. Comparativo de investigaciones publicadas	365
Tabla 147. Avance indicador CONPES 3726 de 2012	366
Tabla 148. Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de DDHH apoyados	367
Tabla 149. Número de procesos de acompañamientos	368
Tabla 150. Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual	369
Tabla 151. No. de actos simbólicos y de dignificación implementados	371
Tabla 152. Porcentaje de entrega de libretas militares a víctimas del conflicto armado	380
Tabla 153. Número de víctimas que prestaron servicio militar con actas de voluntariedad	381
Tabla 154. Libretas militares entregadas a víctimas por tipo de constancia.	383
Tabla 155. Número de víctimas que solicitaron su desacuartelamiento y fueron desacuarteladas ...	384
Tabla 156. Departamentos que no cumplieron la meta de sesiones por año	395
Tabla 157. Municipios que no cumplieron la meta de sesiones por año.	396
Tabla 158. Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con participación de víctimas	397
Tabla 159. Sesiones del Consejo Directivo de la URT con participación de víctimas	398
Tabla 160. Sesiones del Consejo Directivo del CNMH con participación de víctimas	399
Tabla 161. Número de pactos territoriales en ejecución	408
Tabla 162. Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV.	409
Tabla 163. Total Municipios con puntuación mayor a 50 en el componente de gestión de la MDM ...	413
Tabla 164. Total Municipios con puntuación superior a uno en el componente de resultados de la MDM	414

Tabla 165. Resultados de ICT 2020	415
Tabla 166. Municipios concernidos por vigencia	416
Tabla 167. Componentes ICNT.....	418
Tabla 168. Indicador de subsidiariedad-primer componente	420
Tabla 169. Indicador de subsidiariedad-Segundo componente.....	420
Tabla 170. Indicador de concurrencia por derechos para población víctima.	421
Tabla 171. Indicadores CONPES 4031de 2021 relacionados con el eje de CNT.	424
Tabla 172. Certificación de la regionalización indicativa de los proyectos de inversión.	426
Tabla 173. CERREM mujeres realizados y medidas solicitadas por lideresas y defensoras.	432
Tabla 174. Número de comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.	437
Tabla 175. Mujeres víctimas de violencia sexual en la Estrategia de Reparación Integral	439
Tabla 176. “Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”.....	441
Tabla 177. Mujeres víctimas de violencia sexual que, de acuerdo con su necesidad, acceden a servicios en salud.....	443
Tabla 178. “Número de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física.	444
Tabla 179. Número mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas	445
Tabla 180. Número de NNA nacidos bajo el hecho victimizante indemnizados.....	446
Tabla 181. Número de hombres y personas con OSIGD víctimas de violencia sexual indemnizadas.	447
Tabla 182. Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial.	448
Tabla 183. “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres”.....	457
Tabla 184. Informe totalizado de procesos activos.....	471
Tabla 185. Procesos activos SIM 2021-2022.	472
Tabla 186. Auditorías de Cumplimiento	477
Tabla 187. Auditorías Financieras.....	479
Tabla 188. Actuación Especial de Fiscalización (AEF).....	481
Tabla 189. Actuaciones de control fiscal 2012-2022.	482
Tabla 190. Relación de resultados actuaciones de control fiscal 2012-2022.....	483

Índice de cuadros

<i>Cuadro 1. Indicadores del CONPES 3726 de 2012.....</i>	<i>21</i>
<i>Cuadro 2. Indicadores del CONPES 4031 de 2021.....</i>	<i>24</i>
<i>Cuadro 3. Indicadores del PND 2018-2022</i>	<i>30</i>
<i>Cuadro 4. Indicadores del DNP.....</i>	<i>33</i>
<i>Cuadro 5. Plan de Acción UARIV.....</i>	<i>34</i>
<i>Cuadro 6. IGED.....</i>	<i>34</i>
<i>Cuadro 7. Indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI.....</i>	<i>34</i>
<i>Cuadro 8. Indicadores Plan Orientado a Resultados –POR–.....</i>	<i>35</i>
<i>Cuadro 9. Indicadores CSMLV.....</i>	<i>35</i>
<i>Cuadro 10. Variables cuantitativas de la CSMLV</i>	<i>39</i>
<i>Cuadro 11. Concepto de Fases (Agendada-Atendida-Radicada)</i>	<i>119</i>
<i>Cuadro 12. Cumplimiento término de 90 días a hogares incluidos en el RUV en el primer año con colocación AH.....</i>	<i>133</i>
<i>Cuadro 13. Histórico recomendaciones CSMLV.....</i>	<i>179</i>
<i>Cuadro 14. Relación falencias de generación de ingresos con orientación estratégica del PND 2018-2022.....</i>	<i>269</i>
<i>Cuadro 15. POA 2022 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.....</i>	<i>323</i>
<i>Cuadro 16. SRC que se han beneficiado de la entrega de recursos en el marco de las resoluciones de fortalecimiento</i>	<i>329</i>
<i>Cuadro 17. Avance indicador satisfacción</i>	<i>342</i>
<i>Cuadro 18. Avance indicador rehabilitación.....</i>	<i>343</i>
<i>Cuadro 19. Avance indicador retorno y reubicación.</i>	<i>344</i>

Índice de Gráficas

<i>Gráfica 1. Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas. Cifras en billones de pesos constantes de 2022</i>	66
<i>Gráfica 2. Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2022). Cifras en billones de pesos</i>	66
<i>Gráfica 3. Recursos programados CONPES 4031 de 2021</i>	79
<i>Gráfica 4. Evolución mensual de homicidios registrados en 2021</i>	96
<i>Gráfica 5. Asignación presupuestal de 2011 a 2021</i>	280
<i>Gráfica 6. Número de víctimas que participaron en el Programa de acompañamiento</i>	292
<i>Gráfica 7. Número de declaraciones</i>	339
<i>Gráfica 8. Sesiones de mesas departamentales de participación efectiva de víctimas 2013 – 2021</i>	395
<i>Gráfica 9. MDM puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2020)</i>	410
<i>Gráfica 10. MDM a nivel departamental</i>	411
<i>Gráfica 11. Porcentaje de municipios en calificación Alta, Media y Baja MDM por departamento</i>	412
<i>Gráfica 12. Municipios concernidos 2017-2020</i>	416
<i>Gráfica 13. Proceso de certificación territorial 2021 municipios</i>	422
<i>Gráfica 14. Proceso de certificación territorial 2021. Gobernaciones</i>	423

Índice de ilustraciones

<i>Ilustración 1. Distribución territorial de integrantes de la Fuerza Pública incluidos en el RUV</i>	167
<i>Ilustración 2. Hechos victimizantes de connacionales en el exterior</i>	340