



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

DÉCIMO INFORME DE SEGUIMIENTO ENTREGADO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2022-2023

Bogotá – Colombia  
AGOSTO 18 DE 2023



**Procuradora General de la Nación**

Margarita Cabello Blanco  
Presidente de la Comisión

**Defensor del Pueblo**

Carlos Camargo Assis  
Secretario Técnico de la Comisión

**Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República**

Carlos Mario Zuluaga Pardo

**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 de Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz**

Zeneida de J. López Cuadrado

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

Germán Daniel Robles Espinosa

**Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz**

Alec Yamir Sierra Montañez  
Ana María Gómez Martínez  
Ana María Mosquera Córdoba  
Angélica Rocío Barbosa Salamanca (Líder del Proceso)  
Diana Milena Yañez Vargas  
Guadalupe Osorio Bermudez  
Gustavo Elías Cabello Beltrán  
Javier Mauricio Acevedo Rodríguez  
Luz Marina Galeano Rojas  
María Emilia Gouffray Silva  
Rafael Antonio Bermudez Yacamán  
Yury Zoraida Duque Cañas

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

Ángela Rodríguez Suárez (Líder del Proceso)



Leonardo Andrés Castillo Vera  
Luis Fernando Patiño Melo  
Margarita Williams Pajón

### **Equipo Defensoría del Pueblo**

#### **Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.**

Diana Marcela Bustamante Arango

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

José Alberto González García

#### **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**

Enith Xiomara Ebrath Sinning (Líder del Proceso)  
Juanita Aguilar Perdomo  
María Angélica Gutiérrez Rojas  
Andrea del Pilar García Cojín  
Jhon Edier Jaramillo Ferro  
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Vania Tellez Palacio  
Joan Manuel Rodríguez Nieto  
Juan Felipe Acosta Parra  
Luz Marina Munera Márquez  
Tatiana Camila Lara Negrette  
Josefina Valencia de la Cadena

#### **Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana**

##### **Equipo de Trabajo**

María Constanza Córdoba Ordóñez

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

##### **Equipo de Trabajo**

Isabel Gnecco Simmonds



Adriana María Ramírez Valero

*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**

#### **Contralor Delegado para el Posconflicto**

Rubén Darío Granda Escobar

#### Equipo de trabajo

Claudia Patricia Goyeneche Báez (Líder del Proceso)

Daniela Valenzuela Macías

Diana Brigitte Ramirez Prado

Elvia Patricia Ortiz Cardona

Jenifer Celis Ortega

Nathaly Cárdenas Urueña

Sandra Patricia Aceros Tauta

Vanny Yefre Perea Mosquera

William René Carrillo Veloza

#### **Portada**

Procuraduría General de la Nación

#### **Foto**

Procuraduría General de la Nación.

## GLOSARIO

<b>ACDVPR</b>	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - Alcaldía Mayor de Bogotá
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACSN</b>	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
<b>Acuerdo de Paz</b>	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
<b>ASOVICA</b>	Asociación de víctimas del conflicto armado colombiano en Canadá.
<b>ADR</b>	Agencia de Desarrollo Rural
<b>AEI</b>	Artefactos Explosivos Improvisados
<b>AETCR</b>	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
<b>AFROMUPAZ</b>	Asociación de Mujeres Afro por la Paz
<b>AFP</b>	Administradoras de fondos de pensiones
<b>AGC</b>	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
<b>AH</b>	Atención Humanitaria
<b>AHE</b>	Atención Humanitaria de Emergencia
<b>AHÍ</b>	Ayuda Humanitaria Inmediata
<b>AHT</b>	Atención Humanitaria De Transición
<b>ANMUCIC</b>	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
<b>AICMA</b>	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>ANUC</b>	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
<b>ANUC-UR</b>	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
<b>ARC</b>	Armada de la República de Colombia
<b>ARN</b>	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>ASOPROMUCA</b>	Asociaciones Humanitarias de Cooperación, de Acción Social en Tibú
<b>ATCC</b>	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>BAC</b>	Banco Agrario de Colombia
<b>BACRIM</b>	Bandas Emergentes y Bandas Criminales
<b>Bancóldex</b>	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
<b>MRE(Cancillería)</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>CAP</b>	Cuentas de Ahorro Programado
<b>CEPM</b>	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
<b>CERREM</b>	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas
<b>CEV</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CIPRAT</b>	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
<b>CIPRUNNA</b>	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes

<b>CTEP</b>	Circunscripciones Especiales Temporales de Paz
<b>CISP</b>	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
<b>CM</b>	Costos Misionales
<b>CSM</b>	Comité de Seguimiento y Monitoreo
<b>DCMH</b>	Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica
<b>CNMH</b>	Centro Nacional de Memoria Histórica
<b>CNR</b>	Consejo Noruego para Refugiados
<b>CNRR</b>	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>COPER</b>	Comando de Personal del Ejército Nacional de Colombia
<b>COREC</b>	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional de Colombia
<b>CCOET</b>	Comando Conjunto Estratégico de Transición
<b>CITREP</b>	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
<b>CNPRC</b>	Comité Nacional de Paz
<b>CRAV</b>	Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas
<b>CSJ</b>	Consejo Superior de la Judicatura
<b>CSMLV</b>	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
<b>CTJT</b>	Comité Territorial de Justicia Transicional
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DDTT</b>	Direcciones Territoriales de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>DIARI</b>	Dirección de información análisis y reacción inmediata de la Contraloría General de la República - CGR
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DM</b>	Distritos Militares del Ejército Nacional de Colombia
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>EAPB</b>	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
<b>ECI</b>	Estado de Cosas Inconstitucional
<b>EEA</b>	Esquemas Especiales de Acompañamiento
<b>EEAF</b>	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar
<b>EEAC</b>	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
<b>EETT</b>	Entidades Territoriales
<b>EIATT</b>	Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>ERPAC</b>	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
<b>EPL</b>	Ejército Popular de Liberación
<b>EPS</b>	Entidades Prestadoras de Salud
<b>ESE</b>	Empresas Sociales de Estado
<b>ERE</b>	Estrategia de Recuperación Emocional Grupal
<b>ERM</b>	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
<b>EREG</b>	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>ETCR</b>	Espacios Territoriales de Capacitación y Reinserción

<b>FAC</b>	Fuerza Aérea de Colombia
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
<b>FGN</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>Fiduagraria</b>	Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario
<b>FMI</b>	Folio de Matricula Inmobiliaria
<b>Fondo</b>	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado
<b>Fonvivienda</b>	Fondo Nacional de Vivienda
<b>FRT</b>	Fondo de Restitución de Tierras
<b>FRV.</b>	Fondo de Reparación para las Víctimas
<b>FRISCO</b>	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.
<b>FSC</b>	Formatos de Sujetos Colectivos
<b>FUD</b>	Formato Único de Declaración
<b>FUT</b>	Formulario Único Territorial
<b>GAO</b>	Grupos Armados Organizados
<b>GDO</b>	Grupos Delictivos Organizados
<b>GED</b>	Goce Efectivo de Derechos
<b>GESPROY-SGR</b>	Base datos para el monitoreo, seguimiento y control de proyectos de regalías del DNP
<b>GVP</b>	Grupo de Valoración Preliminar
<b>GFA</b>	Gastos Fijos Anuales
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ICETEX</b>	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
<b>ICNT</b>	Indicadores de Coordinación Nación Territorio
<b>ICT</b>	Índice de Capacidad Territorial
<b>IDI</b>	Índice de Desempeño Institucional
<b>IES</b>	Instituciones de Educación Superior
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>IGED</b>	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
<b>IGRSE</b>	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>INES</b>	Iniciativa Nacional por la Equidad en Sectores Rurales
<b>INPEC</b>	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
<b>IPS</b>	Instituciones Prestadoras de Salud
<b>INMLCF</b>	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses,
<b>IRACA</b>	Intervenciones Rurales Integrales
<b>ISSAI</b>	Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>JAC</b>	Junta de Acción Comunal
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>LGBTI</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
<b>MAP</b>	Minas Antipersonales
<b>MCH</b>	Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad
<b>MDM</b>	Medición del Desempeño Municipal
<b>MIGT</b>	Módulo de Gestión de Turnos

<b>Minagricultura</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MDPEV</b>	Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas
<b>MNPEV</b>	Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas
<b>MMPEV</b>	Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas
<b>Minciencias</b>	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>Mincomercio</b>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
<b>Mindefensa</b>	Ministerio de Defensa Nacional
<b>Mineducación</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>Minhacienda</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>Mininterior</b>	Ministerio del Interior
<b>Minjusticia</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>Mintic</b>	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
<b>Minsalud</b>	Ministerio de Salud y Protección Social
<b>Mintrabajo</b>	Ministerio del Trabajo
<b>Minvivienda</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>mm</b>	Miles de Millones
<b>MOEDG</b>	Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género
<b>MPTF</b>	Fondo Multidonante de Naciones Unidas
<b>MTP</b>	Método Técnico de Priorización
<b>MUSE</b>	Municiones sin Explotar
<b>NAR</b>	Nuevas Áreas De Reincorporación
<b>MUSVI</b>	Mecanismo único de seguimiento a Víctimas
<b>NARP</b>	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
<b>NNA</b>	Niños, Niñas y Adolescentes
<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República
<b>OCAD</b>	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
<b>ODV</b>	Organizaciones Defensoras de Víctimas
<b>OFF</b>	Organización Femenina Popular
<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones del Sistema de las Naciones Unidas
<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos
<b>OCCRE</b>	Oficina de Control, Circulación y Residencia
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ORIP</b>	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
<b>OSIGD</b>	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
<b>OV</b>	Organizaciones de Víctimas
<b>OCHA</b>	Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>PPARIV</b>	Política Pública de Atención y Reparación a Víctimas
<b>PAPSIVI</b>	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
<b>PAO</b>	Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior
<b>PRyR</b>	Programas de Retorno y Reubicación
<b>PAS</b>	Plan de Acción de Seguimiento
<b>PAT</b>	Plan de Acción Territorial



<b>PATR</b>	Planes de Acción para la Transformación Regional
<b>PAV</b>	Puntos de Atención a Víctimas
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PDT</b>	Planes de Desarrollo Territorial
<b>PGN</b>	Procuraduría General de la Nación
<b>PIRC</b>	Planes Integrales de Reparación Colectiva
<b>PRR</b>	Planes de Retorno y Reubicación
<b>PIG</b>	Programa Integral de garantías
<b>PIGMLD</b>	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos
<b>PLAICMA</b>	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal
<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNIS</b>	Plan Nacional Integral de Sustitución
<b>PNVISR</b>	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural
<b>PNR</b>	Plan Nacional de Rehabilitación
<b>PNVCF</b>	Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal
<b>RSS</b>	Régimen Subsidiado de salud
<b>PDDH</b>	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>PON</b>	Policía Nacional de Colombia
<b>POR</b>	Plan Orientado a Resultados
<b>PRIEV</b>	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado
<b>PS</b>	Prosperidad Social
<b>PVG</b>	Programa de Vivienda Gratuita
<b>RUPTA</b>	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
<b>REDEPAZ</b>	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y la Reconciliación
<b>RNEC</b>	Registraduría Nacional del Estado Civil
<b>RNI</b>	Red Nacional de Información
<b>RTDAF</b>	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
<b>RUPTA</b>	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
<b>RUSICST</b>	Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno.
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SAE</b>	Sociedad de Activos Especiales
<b>SAI</b>	San Andrés Islas
<b>SIVJNRN</b>	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
<b>SAT</b>	Sistema de Alertas Tempranas
<b>SECOP I y II</b>	Sistema Electrónico para la Contratación Pública I y II
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SFV</b>	Subsidio Familiar de Vivienda
<b>SFVE</b>	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
<b>SFVISR</b>	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
<b>SFVU</b>	Subsidio Familiar de Vivienda Urbana

<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SGSSS</b>	Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>SGV</b>	Sistema de Gestión para las Víctimas
<b>SIA</b>	Sistema Integral de Auditoría
<b>SIGO</b>	Sistema de Información de Gestión de Oferta
<b>SIIPO</b>	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
<b>SIME</b>	Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica –
<b>SIM</b>	Sistema de Información Misional
<b>SNR</b>	Superintendencia de Notariado y Registro.
<b>Sinergia</b>	Sistema nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
<b>SIRAIMH</b>	Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica
<b>SIRECI</b>	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
<b>Sisbén</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>Sisconpes</b>	Aplicativo web del Departamento Nacional de Planeación para la gestión de los documentos CONPES
<b>SISPAE</b>	Sistema de Seguimiento y Monitoreo a las Atenciones de las Víctimas
<b>SISPRO</b>	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
<b>SISE</b>	Sistema de información del Servicio de Empleo
<b>Sistema Integral de Paz</b>	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
<b>SITAC</b>	Sistema integral de tramites ciudadanos
<b>SIUCE</b>	Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar
<b>SMLLV</b>	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>SNIES</b>	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
<b>Supernotariado</b>	Superintendencia de Notariado y Registro
<b>SRNI</b>	Subdirección Red Nacional de Información
<b>SPE</b>	Servicio Público de Empleo de Colombia
<b>SPI</b>	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
<b>SRC</b>	Sujeto de Reparación Colectiva
<b>SSV</b>	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
<b>TOAR</b>	Superación de la Situación de Vulnerabilidad Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador
<b>UAESP</b>	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
<b>UAF</b>	Unidad Agrícola Familiar
<b>UARIV</b>	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UBPD</b>	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>URT</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



<b>UNIEP</b>	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
<b>VBG</b>	Violencia Basada en Género
<b>VIPA</b>	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
<b>VISR</b>	Vivienda de Interés Social Rural
<b>VIVANTO</b>	Aplicativo de la UARIV para la gestión de datos
<b>ZR</b>	Zonas de Reclutamiento del Ejército Nacional de Colombia



## Contenido

GLOSARIO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	9
METODOLOGÍA.....	14
PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS.....	40
PRESUPUESTO.....	62
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN .....	82
ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN .....	126
ASISTENCIA .....	144
<b>ATENCIÓN HUMANITARIA.....</b>	<b>144</b>
REPARACIÓN INTEGRAL .....	169
<b>RETORNOS Y REUBICACIONES .....</b>	<b>169</b>
<b>REHABILITACIÓN.....</b>	<b>198</b>
<b>RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....</b>	<b>218</b>
<b>VIVIENDA URBANA Y RURAL .....</b>	<b>263</b>
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>291</b>
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS.....</b>	<b>311</b>
<b>INDEMNIZACIÓN.....</b>	<b>331</b>
<b>REPARACIÓN COLECTIVA.....</b>	<b>359</b>
MEDIDAS DE SATISFACCIÓN .....	392
EJES TRANSVERSALES .....	414
<b>PARTICIPACIÓN.....</b>	<b>414</b>
<b>COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO .....</b>	<b>432</b>
ENFOQUE DE GÉNERO.....	456
FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 .....	528
INVESTIGACIONES FISCALES .....	541
Índice de gráficas.....	552
Índice de tablas.....	552
Índice de mapas. ....	560



## INTRODUCCIÓN

El artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSMLV, con el objetivo de analizar su implementación, ejecución y cumplimiento. La Comisión está conformada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas: Ludirlena Pérez Carvajal, Blasney Mos

quera Hurtado y Odorico Guerra Salgado; la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco; el Defensor del Pueblo, Carlos Ernesto Camargo Assis, y Carlos Mario Zuluaga Pardo, Vicecontralor encargado de funciones de Contralor General de la República, quienes, de tal forma, hacen entrega al Congreso de la República del Décimo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este Informe se ocupa del seguimiento realizado por parte de la CSMLV a la implementación de la política pública en los componentes de asistencia, atención y reparación a víctimas. De igual manera, aborda el análisis en temas transversales como lo son: coordinación nación territorio, presupuesto, género y víctimas en el exterior; y se presenta un capítulo elaborado por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, en el cual se condensa la percepción, experiencias y necesidades de la población víctima desde el nivel territorial. Lo anterior, con base en insumos recolectados en 2023 a través de reuniones presenciales en territorios priorizados<sup>1</sup>.

Fue elaborado con base en: (i) las respuestas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) a requerimientos enviados desde la CSMLV, (ii) la consulta de bases de datos oficiales, (iii) espacios de trabajo y reuniones institucionales, y (iv) los informes y resultados de seguimiento de cada uno de los órganos de control en el marco de sus competencias. Asimismo, se incluyó el análisis de las respuestas de las entidades del SNARIV y entidades territoriales - EETT frente a las recomendaciones realizadas por la CSMLV en el noveno informe. En este orden, la CSMLV insta al Gobierno nacional y a las entidades territoriales al mejoramiento de los reportes de las bases de datos oficiales, dado que persisten inconsistencias en la información reportada y falta de actualización en los sistemas de seguimiento a la Política Pública.

Este documento se divide en 8 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 capítulo cuenta con un análisis cuantitativo basado en la lectura histórica de indicadores vigentes, los cuales provienen del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del CONPES 4031 de 2021 (SISCONPES), de la batería IGED, del Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas (MUSVI), así como de otros instrumentos del Gobierno nacional. Adicionalmente, la CMSLV

---

<sup>1</sup> En 2023, se recolectaron insumos en Pasto (Nariño), Leticia (Amazonas) y Barrancabermeja (Santander).



propone 226 indicadores propios a fin de realizar un examen integral de cada medida. Además, se desarrolla un análisis cualitativo que resume los principales avances y dificultades de cada tema y medida. Posteriormente, para cada uno de los capítulos, la CSMLV establece un apartado de conclusiones y recomendaciones. Los capítulos de presupuesto de la Ley e investigaciones fiscales y disciplinarias presentan una estructura específica, por la naturaleza de los reportes.

En materia presupuestal, se evidenció que, si bien, entre 2012 y 2022, la Nación ejecutó recursos para la Política Pública de Víctimas - PPARIV por \$184,7 billones a precios constantes de 2023, y cuenta con un valor programado para la vigencia 2023 de \$18 billones<sup>2</sup>, dichos recursos han resultado insuficientes para cumplir con las medidas de asistencia, atención y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011 para los más de 9 millones de víctimas del Registro Único de Víctimas. De otra parte, se analizaron los recursos destinados por parte de las entidades territoriales a la política pública de víctimas, que alcanzaron \$7 billones en 2022 y presentan una reducción de 22% para 2023 con \$5,7 billones. Igualmente, se detectaron inconsistencias en la información presentada en el Formulario Único Territorial (FUT).

Entre 2022 y el primer trimestre del 2023, la persistencia del conflicto armado y las dinámicas del crimen organizado continúa demandando esfuerzos del Estado colombiano en todos sus niveles, lo que exige un fortalecimiento de las acciones de prevención y protección. La Defensoría del Pueblo emitió 46 Alertas Tempranas por riesgos de vulneración de los DD.HH e infracciones al DIH en el periodo. La UARIV, por su parte, reportó 129 eventos por desplazamiento forzado de carácter masivo, y 47 en materia de confinamiento. En este contexto, la Comisión advierte un complejo escenario de revictimización y nuevas afectaciones que impactan gravemente los componentes de la política pública de víctimas, en especial, las garantías de no repetición.

En materia de atención humanitaria, se identificó que el 52% de los municipios del país no están realizando el reporte de la entrega de Ayuda Humanitaria Inmediata (AHÍ) en la plataforma SIGO PAT, lo que afecta las labores de seguimiento. Si bien la UARIV, en las vigencias 2021 y 2022, superó las metas establecidas en el indicador del CONPES 4031 de 2021 de porcentaje de hogares atendidos en (AHÍ) en subsidiariedad por la UARIV, con el 35,08% y 31,64% respectivamente, se requiere aumentar de manera sostenible la cobertura, teniendo en cuenta la reducción en la entrega de AHÍ de las EETT.

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

---

<sup>2</sup> Este valor incluye los recursos destinados a cobertura universal de la población en Educación y Salud con fuente Sistema General de Participaciones – SGP.



Sobre los procesos de retorno y reubicación, se demostró un bajo impacto para el restablecimiento de derechos objeto de la medición de la Situación de Superación de Vulnerabilidad (SSV), teniendo en cuenta que solo un 12.7% superaron su situación de vulnerabilidad en un escenario de soluciones duraderas con corte al 31 de diciembre de 2022. Asimismo, persisten los problemas relacionados con la articulación institucional que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV.

En materia de rehabilitación psicosocial, continúa el estancamiento en el número de víctimas atendidas, con mayor énfasis en las zonas más apartadas del país, inclusive con disminución del 84,2% en las atenciones que pasaron de 68.799 en 2021 a 10.806 en 2022. Se resaltan los niveles bajos de cobertura en atención psicosocial y atención en salud física y mental, para los enfoques diferenciales y la mora en el diseño y adopción del Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la no Repetición, situación reiterada en informes anteriores.

Respecto al proceso de restitución de tierras, se advierte una baja gestión por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para el trámite de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA con 13% de las solicitudes atendidas, la decisión de solicitudes de inclusión en el RUPTA con 46% de avance y la no decisión del 33% de las solicitudes de cancelación y levantamiento del RUPTA. Si bien se resaltan avances para atender el rezago histórico de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF (ruta individual), que no contaban con demanda ante los jueces especializados de restitución de tierras, dado que fueron presentadas ante los jueces especializados de restitución de tierras 3.987 demandas.

La oferta de vivienda para población víctima continúa siendo insuficiente, es así como, entre el año 2000 y marzo de 2023, se han asignado 316.127 subsidios de vivienda urbana y 56.915 de vivienda rural a población víctima de desplazamiento, de los 1.205.718 hogares que no superan el derecho, según las cifras estimadas por la Unidad para las Víctimas. De igual manera, se presenta un rezago de 70.013 subsidios de vivienda que: (i) no han sido aplicados, (ii) se mantienen en proyectos de vivienda que no han sido finalizados, (iii) están paralizados o (iv) siniestrados. Del anterior rezago, 69% corresponden a viviendas urbanas, y 32% a viviendas rurales.

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, con corte a abril de 2023, de 6.187.942 víctimas encuestadas, un 84%, es decir 5.257.119, se ubican en niveles de pobreza extrema y pobreza moderada.

Frente a la medida de indemnización, entre 2011 y marzo de 2023 se han indemnizado a 762.943 víctimas de desplazamiento forzado, registrando un 8% de avance en el universo de 8.7 millones de eventos a indemnizar. Lo anterior se asocia directamente con el insuficiente crecimiento del presupuesto de la UARIV, quien informó requerir \$67.4 billones para atender



la totalidad de eventos por desplazamiento forzado pendientes de indemnizar (8,6 millones de eventos).

Sobre reparación colectiva, se evidencian escasos avances frente a los 896 Sujetos de Reparación Colectiva – SRC registrados como universo total, con solo 6% de SRC que han finalizado la implementación en todas las acciones de su Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC. Es necesario, que en el proceso de ajuste de la política pública se aborden las problemáticas que genera la tendencia regresiva en las distintas fases de la ruta, en particular: (i) diagnóstico del daño, (ii) formulación e (iii) implementación del PIRC.

Con relación a las medidas de satisfacción, se identificaron avances significativos con 180 publicaciones de investigaciones impulsadas desde el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), de las cuales 17 corresponden al 2022. Dentro del proceso de reparación simbólica el CNMH reporta el acompañamiento de 64 Planes Integrales de Reparación Colectiva con incidencia en 63 municipios.

Respecto de los ejes transversales, a nivel de la coordinación nación territorio, preocupa a la CSMLV que persistan deficiencias relacionadas con (i) la inexistencia de planes específicos de acompañamiento técnico para las entidades territoriales denominadas como “concernidas”,<sup>3</sup> (ii) la necesidad de simplificar y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información disponibles, (iii) la falta de oportunidad en el cálculo y presentación de los indicadores de coordinación nación territorio que cuentan con rezago de más de una vigencia y (iv) la ausencia del ajuste programado en la estrategia de corresponsabilidad.

Referente al enfoque de género, a la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.472.196 víctimas del conflicto armado incluidas, de las cuales 4.758.003 (50,2%) son mujeres, 4.708.141 (49,7%) son hombres, 5.556 (0,1%) personas con OSIGD y 496 víctimas que la UARIV reporta sin información. 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 sólo 38.731 víctimas mujeres que solicitaron atención humanitaria, 66% tuvieron identificación de carencias y 57% lograron acceder a la medida. Para hombres, de las 19.967 víctimas que solicitaron, se realizó identificación de carencias al 73%, de las que lograron acceder el 60%, y finalmente de las 171 víctimas con -OSIGD- que solicitaron, el 39% accedieron.

En cuanto a víctimas connacionales en el exterior, atendiendo la información del RUV, con corte a 31 de marzo de 2023 han sido incluidas 26.568 víctimas en el exterior, de las cuales 22.374 permanecen fuera del país, 4.194 ya no residen por fuera del país, y de estos últimos, 2.450 tuvieron un proceso de retorno y/o reubicación acompañada. Se registran 12.644 giros de indemnización administrativa a 12.287 víctimas en el exterior, por un valor de \$94.875 millones, lo que corresponde al 46,2% del total de víctimas en esta condición. Se reiteran las

---

<sup>3</sup> Entidades territoriales que cuentan con recursos y capacidades, pero presentan una baja implementación de la PPARIV.





dificultades en materia de retorno y reubicación relacionadas con los parámetros establecidos por la Unidad para las Víctimas y la necesidad de fortalecer la sistematización de la información de las víctimas en el exterior.

Preocupa a la CSMLV que, a pesar de la trascendencia que tiene la garantía del derecho a la participación para la población víctima, los esfuerzos y sinergias institucionales son todavía escasos para garantizar el impacto requerido por esta población.

Ahora bien, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, se presentan los capítulos de investigaciones fiscales y disciplinarias, en los cuales se detallan los ejercicios de control fiscal de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación entre 2012 y 2023.

Como siempre, esta Comisión realizará el seguimiento posterior a cada una de las entidades del SNARIV en relación con las recomendaciones particulares planteadas en este Décimo Informe, con el fin de establecer si fueron acogidas y el nivel de implementación de estas.



## 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– 4031 de 2021, (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz –en adelante PMI– y (iii) Cierres del 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; inicio del PND 2022 – 2026 en el Capítulo de Víctimas (iv) indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) (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 2022 y el primer trimestre de 2023. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes, para los análisis consolidados se pueden utilizar los datos acumulados a la fecha corte especificada.

En la sección cuantitativa, el análisis expone el avance en el cumplimiento de las metas trazadas por el CONPES 4031 de 2021 cuando aplique, y en la sección cualitativa se desarrolla el análisis correspondiente. Igualmente, en algunos capítulos se presenta un balance de cumplimiento del PND 2018 – 2022. Del mismo modo, se realiza análisis del capítulo de víctimas del PND 2022 - 2026 para cada medida y componente de la política pública; y para los componentes que aplique los rezagos que se mantienen de vigencias anteriores.

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

- **Acumulado:** “Mide el resultado obtenido en una fecha determinada”<sup>4</sup> permitiendo establecer el cumplimiento del indicador propuesto. Esta medición determina el avance año por año o para el cuatrienio de la siguiente manera:

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

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

---

<sup>4</sup> DNP. Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014, p. 24.



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”.<sup>5</sup> 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.

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 continuará con las mediciones de los indicadores creados por el Gobierno nacional y por la CSMLV aplicados en el Noveno 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

---

<sup>5</sup> *Ibidem*



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. Igualmente, 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 Noveno 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.



**Tabla 1: Indicadores del CONPES 4031 de 2021**

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<b>ATENCIÓN HUMANITARIA</b>			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria	<b>(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</b>	<b>100%</b>	<b>90%</b>
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales.	<b>(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</b>	<b>70,07%</b>	<b>77,64%</b>
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	<b>Sumatoria del porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a entidades territoriales</b> <b>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%.</b> <b>Hito 4. Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre el documento metodológico=25%.</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por la UARIV	<b>Este indicador mide el porcentaje de hogares que recibieron atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por parte de la UARIV, frente a la totalidad de hogares que rindieron declaración y cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.</b>	<b>31,63%</b>	<b>100%</b>

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año, que reciben atención humanitaria	mide el porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE, respecto del universo de hogares incluidos en el RUV por el mismo hecho victimizante y que cumplen con el criterio de encontrarse dentro del año de ocurrido el hecho. Para este indicador, y durante la vigencia del documento CONPES, se cuenta con una meta de 90% de hogares atendidos en AHE	85,33%	90%
<b>RETORNOS Y REUBICACIONES</b>			
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 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
<b>REPARACIÓN COLECTIVA</b>			
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	37%	100%

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
	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%.		
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
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado.	199	269 (2026)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizado.	161	269 (2027)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada.	125	269 (2029)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC.	28	269
Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH	Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH.	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 de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de oferta de ART.	188	768
<b>REHABILITACIÓN</b>			
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



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Porcentaje de víctimas que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida.	<b>Minsalud informa que no es posible determinar el universo total de atención, o de rechazo a la medida, por cuanto operativamente no se toma el dato respecto de este último. Situación que resulta inquietante al ser Minsalud quien diseña este indicador en el CONPES.</b>		
<b>RESTITUCIÓN DE TIERRAS</b>			
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	<b>Sumatoria del número de solicitudes de restitución de tierras que cuentan con acto administrativo de decisión de fondo</b>	<b>88.041</b>	<b>5.310</b>
Número de proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras	<b>Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de proyectos productivos / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con proyectos productivos.</b>	<b>8.707</b>	<b>748</b>
<b>VIVIENDA</b>			
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	<b>Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.</b>	<b>3.570</b>	<b>96.000</b>
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	<b>Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.</b>	<b>3.039</b>	<b>96.000</b>
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana	<b>Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana.</b>	<b>1.588</b>	<b>27.500</b>
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	<b>Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana.</b>	<b>153</b>	<b>12.500</b>
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	<b>Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas.</b>	<b>289</b>	<b>12.500</b>
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>			
Número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento fortalecidos mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial.	<b>Sumatoria del número de emprendimientos inclusivos de población víctima de desplazamiento fortalecidos mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial. (Mincomercio).</b>	<b>440</b>	<b>12.532</b>
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	<b>Sumatoria del 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. (Mintrabajo)</b>	<b>11.487</b>	<b>20.837</b>



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Porcentaje de productores rurales víctimas del conflicto atendidos con los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo	<b>(No. de productores rurales víctimas del conflicto atendidos mediante los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo / No. total de productores rurales priorizados) * 100. (ADR)</b>	33%	25%
Porcentaje de víctimas que han recibido la cofinanciación de PIDAR	<b>(Número de productores rurales víctimas beneficiados con la cofinanciación de PIDAR en el periodo / Total de beneficiarios de cofinanciación de PIDAR en el periodo) * 100. (ADR)</b>	32,2%	30%
Número de víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral.	<b>Número de víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral (UAESPE)</b>	62.272	
Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	<b>Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral (SENA).</b>	384.763	
Personas víctimas del desplazamiento forzado orientadas ocupacionalmente	<b>Sumatoria de personas víctimas del desplazamiento forzado orientadas ocupacionalmente (SENA)</b>	223.888	
Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio	<b>Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio (PS)</b>	8.005	
Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	<b>Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio. (PS)</b>	4.326	
Planes de negocio formulados por víctimas de desplazamiento forzado	<b>Sumatoria de planes de negocio formulados por víctimas de desplazamiento forzado (SENA)</b>	2.166	
Número de organizaciones solidarias conformadas por población víctima, vinculadas a procesos de fomento, durante la vigencia	<b>Sumatoria del número de organizaciones solidarias conformadas por población víctima, vinculadas a procesos de fomento, durante la vigencia (UAEOS)</b>	40	
Número de víctimas del conflicto armado certificadas en competencias laborales	<b>Sumatoria de personas víctimas del conflicto armado certificadas en competencias laborales (Mintrabajo).</b>	17.981	
Personas víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	<b>Sumatoria de personas víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral (SENA)</b>	48.330	



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<b>INDEMNIZACIÓN</b>			
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado	<b>Sumatoria del número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado.</b>	<b>577.724</b>	<b>1.582.853</b>
Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.	<b>Sumatoria del número de víctimas indemnizadas por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.</b>	<b>530.229</b>	<b>565.560</b>
Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.	<b>Sumatoria de número de personas víctimas del conflicto armado interno, con indemnización otorgada a través de Resoluciones de indemnización, sentencias de justicia y paz y otras sentencias.</b>	<b>1.107.953</b>	<b>2.148.414</b>
Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional	<b>Sumatoria de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional.</b>	<b>2.865</b>	<b>9465</b>
Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa	<b>Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa.</b>	<b>34.472</b>	<b>29.356</b>
Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.	<b>Sumatoria del porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto</b> <b>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%.</b>	<b>0</b>	<b>100% (2024)</b>
<b>SATISFACCIÓN</b>			
Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado			
Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual	<b>Sumatoria</b>	<b>55.899</b>	<b>165.899</b>
Número de actos simbólicos y de dignificación implementados	<b>Sumatoria</b>	<b>1.008</b>	<b>3.408</b>



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
número de municipios con procesos de memoria documental preservada			
Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual			
Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo			
Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas			
Número de actos simbólicos y de dignificación implementados			
<i>Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género. Implementadas</i>			
<i>Porcentaje de archivos dentro del CNMH entregados por colectivos de víctimas</i>			
<i>Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años"</i>			
<b>PARTICIPACIÓN</b>			
Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas	<b>Sumatoria del porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas medida</b> <b>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%.</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>
<b>GÉNERO</b>			
Número de casos reportados en el CERREM MUJERES y revisados por la Unidad Nacional de Protección	<b>Número de casos reportados en el CERREM Mujeres y revisados por la UNP</b>	<b>184</b>	<b>300</b>



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
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	<b>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</b>	<b>10</b>	<b>120</b>
Niñas y niños 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	<b>Sumatoria de niños y niñas menores de cinco años y mujeres gestantes víctimas atendidos en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional.</b>	<b>11.717</b>	<b>4.935</b>
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	<b>Sumatoria de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación.</b>	<b>173.080</b>	<b>387.520</b>
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	<b>Sumatoria</b>	<b>173.080</b>	<b>387.520</b>
Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud	<b>(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</b>	<b>20.939</b>	<b>20.939</b>
Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	<b>Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.</b>	<b>63.143</b>	<b>858.160</b>
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	<b>(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</b>	<b>0</b>	<b>100% (2023)</b>
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	<b>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.</b>	<b>386.976</b>	<b>468.687</b>
Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la	<b>Sumatoria</b>	<b>N/A</b>	<b>100% (2025)</b>



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<p>estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial</p> <p>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</p>	<p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p>	3	11 (2022)
<b>NACIÓN - TERRITORIO</b>			
<p>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.</p>	<p><b>Sumatoria del porcentaje de avance en el ajuste de la estrategia de corresponsabilidad de acuerdo con las redefiniciones de los indicadores de seguimiento de la estrategia, la unificación de las herramientas y el análisis de competencias y arquitectura institucional de la política de víctimas</b></p> <p><b>Hito 1. Definición de una nueva estrategia de acuerdo con las definiciones conceptuales realizadas en el marco del PAS=10%.</b></p> <p><b>Hito 2. Definición de los indicadores de seguimiento de la estrategia=15%.</b></p> <p><b>Hito 3. Unificación de las herramientas de seguimiento=25%.</b></p> <p><b>Hito 4. Análisis de la arquitectura institucional y de competencias nacionales y territoriales=10%. Hito 5. Expedición del acto administrativo=10%.</b></p> <p><b>Hito 6: Socialización del nuevo modelo de estrategia de corresponsabilidad=15%. Hito 7. Implementación del nuevo modelo de estrategia de corresponsabilidad =15%.</b></p>		
<p>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.</p>	<p><b>Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos.</b></p>		



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
<p>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.</p>	<p><b>Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos.</b></p>		
<p>Desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la atención y reparación a víctimas.</p>	<p><b>Número de entidades territoriales con proyectos de fortalecimiento implementados.</b></p>		
<p>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.</p>	<p><b>Sumatoria del porcentaje de avance en la unificación de las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas</b></p> <p><b>Hito 1. Revisión de la operabilidad y viabilidad normativa para la unificación de las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la PV=25%. Hito 2. Formulación de propuestas normativas y ajuste tecnológico para la unificación de herramientas de planeación y seguimiento territorial de la PV en un reporte simplificado para su aprobación=25%. Hito 3. Aprobación y socialización del reporte simplificado para la planeación y seguimiento territorial de la PVs=25%. Hito 4. Implementación del reporte simplificado de planeación y seguimiento territorial de la PV por parte de las entidades territoriales=25%.</b></p>		
<p>Ajustar la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.</p>	<p><b>Sumatoria del porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.</b></p> <p><b>Hito 1. Versión preliminar de lineamientos para la medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la PPV=20%. Hito 2. Versión final de lineamientos para la medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la PPV=20%. Hito 3.</b></p>		

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
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.	<p><b>Socialización de lineamientos para la medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la PPV=20%. Hito 4. Lineamientos para la medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la PPV formalizados y expedidos=20%. Hito 5. Medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la PPV=20%.</b></p> <p><b>Sumatoria del porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición del indicador de capacidad territorial</b></p> <p><b>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%.</b></p>		
Implementar la certificación anual de la contribución de las entidades territoriales al GED. 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.	<p><b>Número de Entidades territoriales certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima.</b></p> <p><b>Número de documentos publicados con la regionalización indicativa para los proyectos de inversión.</b></p>		

**Tabla 2: Indicadores del PND 2018-2022**

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
<b>RETORNOS Y REUBICACIONES</b>			
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	<b>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 (Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.</b>	1.602.670	2.737.420



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.	<b>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.</b>	<b>1.489.345</b>	<b>2.329.345</b>
<b>REPARACIÓN COLECTIVA</b>			
Sujetos colectivos reparados administrativamente	<b>Sumatoria de sujetos colectivos que han culminado el Programa de Reparación Colectiva</b>	<b>S.I</b>	<b>140</b>
<b>REHABILITACIÓN</b>			
Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial.	<b>No. de víctimas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal.</b>	<b>692.999</b>	<b>1.152.999</b>
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física	<b>Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación física</b>	<b>36.932</b>	<b>S.I</b>
<b>RESTITUCIÓN DE TIERRAS</b>			
Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.	<b>(No. de solicitudes con demandas radicadas ante los jueces de restitución / No. de solicitudes inscritas en el RTDAF) * 100.</b>	<b>S.I</b>	<b>S.I</b>
<b>NACIÓN - TERRITORIO</b>			
Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.	<b>Sumatoria del número de Pactos territoriales que esté o se hayan estado en ejecución durante el cuatrienio, incluyendo la línea base.</b>	<b>13</b>	<b>22</b>
<b>GÉNERO</b>			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	<b>Sumatoria del número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido atendidas por las estrategias de Reparación integral.</b>	<b>8.814</b>	<b>13.614</b>
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	<b>Número de departamentos 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</b>	<b>S.I</b>	<b>24</b>
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud	<b>(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</b>	<b>86.2%</b>	<b>98,4%.</b>





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



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>			
Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo (SPE)	Sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores de la SPE, de personas registradas en el RUV	206.539	426.277
<b>VIVIENDA</b>			
Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	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		
Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de VISU	Suma de los subsidios otorgados para arriendo del programa “Semillero de Propietarios – Arriendo		
Viviendas de interés social urbanas mejoradas	Suma de los subsidios otorgados para mejoramiento de viviendas del programa “Casa Digna, Vida Digna		

**Tabla 3: Indicadores del DNP**

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>NACIÓN - TERRITORIO</b>	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en <a href="https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx">https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx</a>
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Indicador compuesto que puede ser consultado en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/METODOLOG%C3%8DA-ICT.pdf</a>
Fórmula Individualizadora (cumplimiento al 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 <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Individualizacion-entidades-territoriales-2019.pdf</a>



Indicador	Fórmula de cálculo
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 <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf</a>
Subsidiaridad.	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 <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-subsidiariedad.pdf</a>
Concurrencia.	Indicador compuesto que puede ser consultado en <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Indicador-de-concurrencia.pdf</a>

**Tabla 4:** Plan de Acción UARIV

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>CONNACIONALES</b>	
Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior	<b>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.</b>
Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas	<b>Número de víctimas con retornos efectivos / Número de víctimas que han declarado y han sido incluidas en el exterior</b>
<b>PARTICIPACIÓN</b>	
Número de mesas de participación instaladas	
Mesas de participación de víctimas asistidas técnicamente	
Mesas de participación de víctimas instaladas con plan de trabajo aprobado e incorporado en el PAT	
Número de propuestas presentadas por las mesas de participación	
Número de propuestas presentadas por las mesas de participación acogidas o con respuesta	
Estrategia de visibilización y difusión	



Indicador	Fórmula de cálculo
Informes de gestión	
Participación de las víctimas en escenarios de incidencia	

**Tabla 5: IGED**

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	
Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada e Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada	<b>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.</b>
Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada.	<b>No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza / No. de víctimas de desplazamiento forzado.</b>
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno nacional para la generación de ingresos (complementario)	<b>Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferior a la línea de pobreza con al menos un miembro que ha accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la generación de ingresos / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingreso inferior a la línea de pobreza.</b>
<b>VIVIENDA</b>	
Porcentaje de Hogares Desplazados en una vivienda con condiciones adecuadas en zonas rurales y urbanas	<b>(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</b>  <b>Es de anotar que en el Auto 859 de 2022, frente a los indicadores existentes de vivienda urbana y rural, la Corte Constitucional los encontró impertinentes para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda, además, de insuficientes e inadecuados, por lo que ordenó definir nuevos indicadores entre el Minvivienda y el DNP, para ponerlos a consideración en la vigencia 2023.</b>

**Tabla 6: Indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI**



Indicador	Fórmula de cálculo
<b>REHABILITACIÓN</b>	
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	<b>Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles.</b>
Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.	<b>Sumatoria de Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.</b>
Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado.	<b>Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.</b>
Porcentaje de entidades territoriales que implementan técnica y operativamente los componentes para la gestión del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial (PAPSIVI)	<b>Minsalud implementó en el segundo semestre del año 2022 el formulario auto administrativo, con el cual se realizó el seguimiento al Protocolo de Atención en Salud realizado por las EETT</b>
<b>REPARACIÓN COLECTIVA</b>	
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	<b>Sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.</b>
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	<b>Sumatoria de Sujetos de Reparación Colectiva que cuentan con la totalidad de bienes y servicios definidos en su PIRC, implementados</b>
<b>GÉNERO</b>	
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	<b>Sumatoria de planes de retorno o reubicación para comunidades con enfoque territorial y de género</b>
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	<b>Sumatoria de mujeres víctimas plenamente identificadas con atención psicosocial</b>
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	<b>(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</b>
<b>RETORNOS Y REUBICACIONES</b>	
Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas	<b>Número de municipios con planes de retorno y reubicación con solicitudes de apreciaciones de seguridad emitidas/ Número de municipios con planes de retorno y reubicación con solicitudes de apreciaciones de seguridad requeridas) *100%.</b>
Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación	<b>Sumatoria</b>

Tabla 7. Indicadores C

Indicador	Fórmula de cálculo
<b>PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN</b>	
Acumulado de accidentes e incidentes por contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados	<b>Acumulado</b>
<b>RESTITUCIÓN DE TIERRAS</b>	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	<b>(No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT / No. de órdenes judiciales proferidas) *100.</b>
Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados y las decisiones adoptadas	<b>(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).</b>
Solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas	<b>(No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medida en el RUPTA decididas / No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medidas recibidas).</b>
Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matricula Inmobiliaria - FMI	<b>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.</b>
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	<b>Sumatoria de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas</b>
Histórico del número de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución	<b>No. de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución</b>
Número de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución (2021 a 31 de marzo de 2022)	<b>No. de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución (2021 a 31 de marzo de 2022)</b>
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC	<b>(No. de órdenes al IGAC cumplidas / No. total de órdenes dirigidas al IGAC) *100</b>
Número de órdenes de subsidio de vivienda rural ejecutados	<b>Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de subsidios de vivienda / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda”.</b>
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la ANT	<b>Número total de órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes”</b>
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP	<b>Número total de órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes.</b>
Número de proyectos productivos cuyas beneficiarias son mujeres	<b>(No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos) * 100.</b>

**GENERACIÓN DE INGRESOS**



Indicador	Fórmula de cálculo
Número de víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente	<b>Número. de víctimas en edad de trabajar / Número. de víctimas que están vinculadas al mercado laboral o actividad independiente.</b>
Número de personas víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento	<b>Número de personas víctimas incluidas en el RUV que cumplen las condiciones para acceder a un emprendimiento.</b>
<b>VIVIENDA</b>	
Porcentaje de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada	<b>(No. de viviendas gratuitas entregadas a población desplazada / No. de viviendas gratuitas entregadas) * 100.</b>
Subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA).	<b>(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.</b>
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	<b>Sumatoria de personas víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior.</b>
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	<b>Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo. .</b>
Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima” y “Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas mujeres.	<b>Número de créditos aprobados y/o legalizados / número de créditos solicitados por población víctima) y (número de créditos condonables adjudicados por el Fondo a mujeres / número de créditos condonables solicitados al Fondo) *100.</b>
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	<b>Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.</b>
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	<b>(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.</b>
Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA	<b>Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.</b>
Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.	<b>Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.</b>
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	<b>Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.</b>



Indicador	Fórmula de cálculo
-----------	--------------------

**INDEMNIZACIÓN**

Víctimas indemnizadas administrativamente por año.	<b>Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente (se toma la meta contemplada en el indicador del PND “Víctimas reparadas administrativamente”).</b>
Pago de indemnizaciones en cumplimiento de sentencias judiciales	<b>(No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas) *100</b>

**MEDIDAS DE SATISFACCIÓN**

Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	<b>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.</b>
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	<b>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.</b>
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	<b>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.</b>
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	<b>(No. de víctimas que cuentan con certificación digital / Universo de víctimas con constancia militar entregada) * 100.</b>
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	<b>(No. de desacuartelamientos a víctimas / No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas) *100</b>

**REPARACIÓN COLECTIVA**

Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con diagnóstico del daño.	<b>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.</b>
Número de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado.	<b>No. de Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el RUV con PIRC aprobado / No. de Sujetos de Reparación Colectiva con diagnóstico del daño.</b>

**PARTICIPACIÓN**





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

Tabla 8: 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.



#### Variable cuantitativa

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, discapacidad y ciclo de vida

#### INDEMNIZACIÓN

Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.

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



Variable cuantitativa

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

Tabla 9: Indicadores del PND 2022-2026

VIVIENDA

Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales

Hogares beneficiados con el programa Barrios de paz

Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales

## PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

### Restitución de tierras

El rezago en los procesos de restitución de tierras es evidente en todo el país y esto se debe a la distancia entre el número de casos para atender y el número de funcionarios a cargo de esta tarea que se supera significativamente.

Recomendación: Es necesario que la rama judicial asigne personal idóneo, con formación en género y en mayor número a las solicitudes de restitución de tierras, con el fin de avanzar tanto en el proceso formal como en la garantía de los derechos ya vulnerados que no logran ser atendidos en la medida en que se extienden exageradamente los tiempos, creando mayor perjuicio para cada víctima reclamante.

Hay una evidente contradicción en el reconocimiento de los segundos ocupantes de buena fe, exenta de culpa, y los opositores con ánimo de acaparadores. Los segundos ocupantes de buena fe se enfrentan a la presencia desigual de terratenientes que cuentan con herramientas poderosas para presionar decisiones a su favor, intimidar bajo amenazas del uso de la fuerza, tramitar influencias, con el fin de inclinar a su favor la balanza del fallo. Esta práctica vulnera los derechos y el fallo en justicia para los segundos ocupantes de buena fe, exenta de culpa, que no tienen más que sus legítimos reclamos.

Recomendación: Es necesario que se fortalezca el acompañamiento del ministerio público en la asesoría y orientación a las víctimas que reclaman para garantizar la transparencia y el fallo en justicia.

La etapa administrativa es la más sensible en el proceso y es allí donde más respuestas negativas encuentran los reclamantes. En muchos de los casos la respuesta negativa obedece a que los reclamantes no cumplen con los requisitos contenidos en la ley; esto es lo que dicen los funcionarios a cargo de la respuesta. Pero las víctimas en territorio han encontrado que la respuesta negativa obedece más barreras establecidas por la misma entidad, que en este caso es la Unidad de Restitución de Tierras. Las víctimas coinciden es que una de las maneras más adecuadas de superar este cuello de botella, es que se revisen los casos uno a uno con el acompañamiento del ministerio público, para garantizar la objetividad y transparencia en el proceso.

En lo que se refiere a la micro y macro focalización en los territorios en donde se presentan casos de solicitudes de restitución de tierras, se evidencia con preocupación que el concepto de seguridad de los territorios a focalizar depende exclusivamente de la fuerza pública. La preocupación radica en que se ha evidenciado que, en algunos casos, estas instancias conceptúan bajo criterios que desconocen las realidades y preocupaciones territoriales de las víctimas reclamantes. Los conceptos de seguridad para la micro y macro focalización deben ser emitidos en conjunto con las comunidades y las entidades del SNARIV territorial.



Las sentencias de restitución son amplias y buscan proporcionar las garantías totales para la reparación de las víctimas; sin embargo, cuando las entidades concernidas no acatan lo ordenado en las sentencias, estas pierden el espíritu reparador con que han sido emitidas y vulneran los derechos no atendidos, esto es revictimizante. La etapa pos-fallo no se cumple y el proceso se da por agotado con la sentencia, de modo que el seguimiento a las acciones que corresponden para la garantía de la reparación no ocurre, con el agravante de que no se evidencian acciones que responsabilicen y obliguen a algunas entidades a cumplir los fallos que las conciernen.

Es necesario que el ministerio público realice el seguimiento, monitoreo y evaluación al cumplimiento de las órdenes contenidas en dichas sentencias, en conjunto con las comunidades objeto del fallo y que esto se traduzca en las acciones disciplinarias y correctivas a que haya lugar sobre las entidades responsables.

Las mujeres solicitantes no son atendidas con un enfoque diferencial y de género, por lo tanto, se requiere que la URT implemente adecuadamente el protocolo de género y que en este incluya el enfoque diferencial LGBTIQ+.

Educación superior

El fondo para educación superior destinado exclusivamente a las víctimas del conflicto que deseen estudiar una carrera técnica, tecnológica o profesional, lo administra la UARIV en convenio con el ICETEX; pero los recursos son insuficientes. De las experiencias recogidas en los territorios, se puede afirmar que el interés por acceder a este fondo es creciente y cada vez se presentan más aspirantes, aproximadamente más de diez mil por año, la capacidad alcanza a cubrir cerca de 400 estudiantes al año aproximadamente, lo cual indica que el número de víctimas que queda por fuera de la posibilidad de acceso a un cupo es de lejos superior al número de los que lo logran. El fondo garantiza el acceso y la permanencia de los estudiantes hasta terminar su carrera, pero no se compadece el número de beneficiarios con el universo de aspirantes que sólo tienen esta única posibilidad de cumplir su sueño y transformar su realidad por medio de la educación superior.

La idea cierta de que la educación es un medio para superar vulnerabilidades, lograr el desarrollo de las comunidades y el desarrollo de países enteros, es el pilar fundamental de la preocupación que se expresa en este apartado. Las víctimas del conflicto armado interno requieren una política de educación superior más incluyente, con mayores recursos y garante de los derechos que nos arrebató la guerra. El fondo para la educación superior debe ser incrementado y garantizado conforme a la demanda de la población y no según restricciones administrativas. Esta política de educación superior que se demanda incluye la necesidad de involucrar a las IES públicas y privadas en tanto responsables de la oferta de cupos, el acceso, los programas académicos y las garantías de permanencia y graduación, entre otros factores determinantes.



Las IES públicas deberán ampliar los cupos para la población víctima del conflicto en razón de la demanda, de manera obligatoria y los entes de control deberán ejercer el seguimiento al cumplimiento de esta obligación. La oferta de cupos deberá atender al interés de la población víctima en estudiar y no deberá ser restringida en razón a la edad.

### Reparación colectiva

Los planes de reparación son la hoja de ruta construida en conjunto entre las entidades territoriales y las víctimas y deben guiar las acciones que lleven hacia la reparación tal y como fue acordada cuando se construyeron. Las víctimas en los territorios coinciden en que estos planes han sufrido modificaciones unilaterales por parte de las administraciones que desconocen tanto los acuerdos hechos con las víctimas, como el principio de consenso necesario para legitimar esta hoja de ruta.

Los ajustes o modificaciones a los planes de reparación, igual que los planes mismos, deben responder a las necesidades y acuerdos comunitarios, no solamente a las necesidades de ajustes presupuestales o administrativos que tengan las entidades territoriales; hacer ajustes unilateralmente rompe con todos los principios anteriores y deslegitima el proceso.

En lo que tiene que ver con las intervenciones adelantadas por la UARIV, las víctimas coinciden en que los implementos que entrega la Unidad no se compadecen con las necesidades de las comunidades intervenidas. Se debe tener siempre presente que cada intervención es distinta en cada comunidad y por esta razón deben ser planificadas en torno a las realidades de estas, con el fin de garantizar que las acciones adelantadas tengan el impacto esperado; de lo contrario, lo único que se logrará será el registro de la intervención hecha para los datos, pero no la satisfacción de las necesidades de la población víctima.

Por último, la representación en la Mesa Nacional por sujetos de reparación colectiva se divide en dos: un representante que viene de los SRC nacionales y otro que se elige de los delegados de las mesas departamentales.

El método de selección de estos representantes debe ajustarse de manera que las víctimas representadas se sientan recogidas en la forma de participación del protocolo y se limite la sensación de que esta representación es menos participativa que la se configura por hechos victimizantes y enfoques.

Se solicita a la UARIV que se revise el protocolo de participación en cuanto al procedimiento que se está adelantando para la elección de representante de SRC en la mesa nacional. Una vez hecha esta revisión se requiere garantizar que no se repitan situaciones como las acaecidas en el proceso de elecciones 2021-2023, en donde los SRC con delegación masculina no tuvieron la oportunidad de ser elegidos.



## Generación de ingresos

Dentro del marco de los planes de generación de ingresos y el acceso a los beneficios dispuestos para este fin, las víctimas coinciden en que el modelo que permite entrar en planes, como familias en acción, se ha restringido a causa del sisben, que no está dando cuenta de las realidades socioeconómicas de la población víctima. Esta situación ha afectado directamente a la población víctima que se está quedando por fuera en la selección de beneficiarios de programas y proyectos productivos. El criterio de vulnerabilidad a causa de la condición de víctima del conflicto debe ser determinante en el registro del sisben, con el fin de garantizar su inclusión en los programas sociales del Estado.

En los instrumentos que sirven para la selección y asignación de puntajes para acceder a beneficios, debe otorgarse un puntaje adicional a las personas registradas y reconocidas como víctimas para aumentar sus probabilidades de ser elegidas en los procesos de selección de beneficios. DNP

Otra preocupación recurrente entre las víctimas a lo largo de todo el territorio nacional tiene que ver con lo referente a los recursos para proyectos. La preocupación radica en que las entidades territoriales no asignan en su presupuesto los recursos suficientes para los proyectos productivos destinados a las víctimas, y esto se agrava con la evidencia de que tampoco existe una política de empleabilidad exclusiva para las víctimas.

El gobierno tiene que atender por medio de acciones concretas esta necesidad, que además hace parte de las condiciones que configuraron el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T-025 de 2004.

En atención a lo que se acaba de afirmar el marco de la política para atender todas las necesidades en materia de generación de ingresos, se debe tener en cuenta la ponderación de la condición de víctimas al momento de diseñar los términos y criterios de selección en medio de procesos que buscan asignar recursos, puestos de trabajo, cupos para formación y otros beneficios que requieran este énfasis en el enfoque diferencial. Puntos extra en procesos.

## Exención del servicio militar

Si bien el ministerio de defensa y su dirección de reclutamiento han diseñado una herramienta para la gestión de la definición de la situación militar de las víctimas del conflicto, las quejas que se han recibido por parte de las víctimas en los procesos de participación, refieren las barreras de acceso tanto a medios tecnológicos como la conectividad y el dominio de herramientas que impiden que el proceso sea exitoso.

Se han presentado casos en los que las víctimas que prestan el servicio militar desconocen el derecho que tienen, no obstante, cuando ellos deciden que no quieren quedarse y piden el



desacuartelamiento, el proceso se demora, o requiere del acompañamiento del ministerio público para que se haga.

#### Recomendación

Al ministerio de defensa y a la dirección de reclutamiento, que realice jornadas de documentación en los territorios rurales y rurales dispersos para resolver la situación militar de las víctimas del conflicto que no tienen acceso a tecnologías para hacerlo por sus propios medios.

No es claro para la población víctima, el cobro que se está realizando, al documento tipo carné de tarjeta militar, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y la necesidad de este para transportarlo.

A la dirección de reclutamiento y a la unidad para las víctimas, revisar el protocolo de desacuartelamiento para que sea más ágil.

#### Indemnización administrativa

El PND Colombia, Potencia mundial de la vida, en su artículo 8 “Plan de acción para la aceleración de pagos de indemnizaciones administrativas” dice que se deben generar herramientas técnicas operativas y presupuestales con el fin de avanzar en el pago de las indemnizaciones administrativas de las víctimas, en máximo 18 meses a partir de la fecha de su promulgación. Es enfático el llamado a la participación de las víctimas en procesos tan delicados y determinantes como este, con el fin de garantizar que la medida más solicitada por las víctimas este ajustada a sus expectativas y necesidades en términos de tiempo, diligencia y montos.

El fondo de reparación debe unificarse con otros fondos, por ejemplo, el que maneja la sociedad de activos especiales del estado y el fondo Colombia en paz, entre muchos otros, con el único fin de que la reparación integral de las víctimas del conflicto armado no se encuentre con la barrera recurrente de falta de recursos para hacerse realidad.

Los montos de reparación son desiguales dependiendo de la ley bajo la cual se haya reconocido la condición de víctima del conflicto, esto genera una evidente desigualdad al momento de reconocer el pago de la indemnización administrativa e imposibilita la cohesión entre las víctimas con procesos diferenciados por esta causa. Como si el dolor de unos costara más que el de otros, los hechos victimizantes también están categorizados por montos de indemnización y esto ha generado grandes retos para los y las delegadas de víctimas que representan diferentes hechos y que solicitan que este se iguale en todos los casos a 40 SMLMV.

Aunque la ley 1448 es enfática en que la indemnización debe surtirse por núcleo familiar, en la práctica, a través de la resolución 1049 de 2019, la indemnización está priorizada en





mayores de 68 años, personas con discapacidad o con enfermedades huérfanas, catastróficas o ruinosas. Si bien se ha establecido el método técnico de priorización para el pago de los núcleos familiares de desplazamiento, este es insuficiente. El pago que se está realizando de manera individual está generando problemáticas al interior de las familias. En las conversaciones recogidas en los territorios, se indica que las víctimas se ven obligadas a utilizar los pocos recursos recibidos para atender urgencias y necesidades domésticas, que le restan el espíritu transformador a la medida.

A la UARIV, al DNP y al Ministerio de Hacienda, es urgente que se avance en la implementación del artículo 8 del PND con el fin de resolver el incremento de recursos para garantizar que las indemnizaciones ocurran de manera oportuna, justa y satisfactoria para las víctimas.

El pago de las indemnizaciones a menores de edad ocurre por medio de la creación de una fiducia que debe reclamar él mismo una vez obtenga la mayoría de edad, en teoría. En la práctica, se han identificado múltiples casos en los que jóvenes que han cumplido con todos los requisitos y han hecho el trámite correspondiente para reclamar el dinero supuestamente depositado en la fiducia, se encuentran con barreras institucionales, al parecer deliberadas, para prolongar el cobro de lo que se supone que ya han logrado por derecho. Se debe establecer un método más oportuno y expedito para el trámite de cobro del dinero de estos jóvenes que en la mayoría de los casos no tienen ningún acompañamiento o asesoría.

A la UARIV, que establezca y demuestre un mecanismo de comunicación directa con las víctimas que tienen encargo fiduciario, de manera que por medio de este se garantice el acceso a la medida.

#### Plan de acción territorial

Las entidades territoriales deberían construir el plan de acción territorial en conjunto con las víctimas, de manera tal que sus necesidades y exigencias sean incluidas;

Un ejemplo de esta situación es la asignación presupuestal para las víctimas, sobre los cuales en la mayoría de los lugares en los que se recogió información sobre este particular es mínima, contrastado a las responsabilidades que tienen las entidades territoriales respecto a la atención de las necesidades de las víctimas. Adicionalmente, la información de seguimiento sobre los planes de acción territorial no pasa por procesos de seguimiento y control apropiados y los informes generalmente no reflejan las realidades en territorio.

La UARIV debe formular urgentemente lineamientos que guíen a las entidades territoriales y las acompañen en la formulación de sus planes de desarrollo y planes de acción con enfoque en la población víctima. Acompañados y apoyados en las mesas de participación efectiva de víctimas en los diferentes niveles. Una oportunidad para llevar a cabo esta tarea y asegurar



estos presupuestos y planes necesarios para la población inicia el 1 de enero de 2024, periodo en el cual comienzan nuevos mandatos territoriales.

#### Recomendaciones:

- Al ministerio público y la UARIV, garantizar que el seguimiento al cumplimiento de los PAT cuente con el rigor y la transparencia necesarios para garantizar que esta estrategia cumpla con las metas propuestas y en caso contrario, generar las herramientas correctivas incluidas en los planes de mejoramiento para el cumplimiento de la política pública de víctimas.
- Al Ministerio de Justicia, a la UARIV y a la URT, que se incluya en el articulado de proyecto de reforma a la ley 1448 la obligatoriedad del cumplimiento de la política pública en los territorios y se establezcan las sanciones en caso contrario.

#### Participación

La percepción generalizada de las víctimas sobre los comités de justicia transicional y los subcomités técnicos no funcionan debido a la ausencia de voluntad política de las entidades territoriales y la falta de claridad sobre las normas que regulan los subcomités.

Las víctimas denuncian que los subcomités se hacen con el fin de cumplir con los indicadores de certificación de la UARIV, lo cual no permite que se den discusiones de los temas de justicia transicional con el objetivo de resolverlos. Asimismo, la corta duración de los encuentros dificulta el merecido estudio minucioso sobre los temas sensibles que se deben tratar allí. Aunado a lo anterior, las instituciones convocadas por ley desatienden el llamado y en algunos casos delegan participaciones que no deben delegarse, provocando que se nuble la seriedad del asunto y no se consoliden las discusiones y mucho menos se alcancen las decisiones de fondo acerca de temas que sólo ahí pueden ser atendidos.

De los 4 comités de justicia transicional obligatorios en el año, se han encontrado zonas en las que se cierran vigencias con uno o dos encuentros, sin ninguna clase de sanción o consecuencia para quienes deben garantizar el cumplimiento de la ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que en estos comités de justicia transicional se discuten y aprueban los presupuestos para los planes de trabajo de las mesas departamentales, municipales y distritales. De esta forma, es evidente que las mesas quedan supeditadas a la voluntad de las entidades territoriales para poder desarrollar las actividades, causando traumatismos en lo planificado inicialmente.

Dicho lo anterior, se espera que los comités de justicia transicional logren tener la suficiencia de las entidades territoriales en cuando a: 1. Ampliación del tiempo de los mismos, 2. Participación de los funcionarios competentes y designados por ley para realizar los respectivos acompañamientos, seguimientos e implementación de los acuerdos que allí se consoliden y 3. Verificación del cumplimiento de los acuerdos de los comités por parte de todos los participantes y la realización de todos aquellos que se requieran.

## Retornos y reubicaciones

No es efectiva la política pública de retornos y reubicaciones. La voluntariedad depende de las víctimas y su deseo por volver; y la dignidad y el concepto de seguridad dependen de las autoridades y no ocurren como deberían. Las administraciones presionan el retorno de manera desordenada y muchas veces no cumple con los requisitos; para las autoridades basta con la voluntariedad. Las víctimas retornan, pero no en condiciones de seguridad y deben volver a salir, esto es revictimización. La probabilidad de nuevos desplazamientos en las mismas comunidades es muy alta. Se deben cumplir los principios de los retornos en su totalidad, este es un tema integral, no se puede permitir que baste solo con la voluntariedad de las comunidades, sino que también se deben garantizar las condiciones de dignidad y seguridad para evitar acciones con daño y revictimizaciones, es decir retornos fracasados.

Para las víctimas, en algunos casos tanto la UARIV, la URT como las alcaldías están presionando retornos sin garantías con el fin de resolver sus impedimentos fiscales por causa de falta de recursos o para dar cumplimiento a fallos que exigen esta acción. En los municipios de sexta categoría, los recursos son limitados y las administraciones priorizan retornos voluntarios sin los demás componentes. La atención inmediata no se garantiza por la misma razón de falta de recursos y las víctimas de desplazamiento masivo se enfrentan a situaciones en las que los kits de aseo, cocina, hábitat, alimentos y alojamiento o albergue son insuficientes y no cubren los mínimos requeridos en términos de dignidad. En medio de la situación de emergencia propia de los eventos masivos, la garantía de educación para los niños, niñas y jóvenes se interrumpe por causa de las condiciones de infraestructura y la ausencia de materiales didácticos y pedagógicos necesarios para la actividad educativa.

En el marco de eventos individuales, una vez se activa la ruta de atención la entidad territorial atiende a la población tal y como lo establece el plan de contingencia. La preocupación radica en el retorno de las víctimas a su lugar de origen, puesto que los esfuerzos de retorno se concentran en los eventos masivos y las víctimas individuales quedan olvidadas sin la garantía del derecho a volver a su tierra.

Los planes de retorno y reubicación sufren dos condiciones identificadas por las víctimas en los territorios: por un lado, no se conoce la existencia de estos y, por otro lado, en el caso de existir, estos no se implementan, de modo que a la población objeto del plan le resulta igual si existe o no porque de todas formas no se aplica. El problema es estructural, la ley 1448 no es clara en el tema y permite que este tipo de anomalías persistan sin que haya una acción correctiva contundente. Una vez más, si las normas fueran claras y lo que está establecido en ellas fuera aplicado con rigor, este tipo de situaciones no se presentaría y las víctimas del conflicto no tendrían que atravesar situaciones que las revictimizan y les impiden superar sus vulnerabilidades.

Las víctimas en territorio aseguran que las reubicaciones individuales no ocurren, no se cumple la política. La denuncia generalizada entre las víctimas es que las administraciones



que no han garantizado el retorno, tampoco se esfuerzan en que las reubicaciones sean efectivas y con los mínimos de dignidad que se requieren. Para la población desplazada, la política de reubicación está muerta; los proyectos que se formulan para el acceso a vivienda tienen términos prácticamente inalcanzables para una persona que ha dejado su territorio por la violencia y está luchando en un nuevo lugar por subsistir; el Estado no está presente de la manera que se espera que lo haga y en cambio, su presencia en algunos casos obstaculiza los procesos.

No sobra reiterar la diferencia entre el retorno, que requiere la voluntariedad, la seguridad y la dignidad como condiciones innegociables para que ocurra; y la reubicación que debe garantizar que la población que opte por esta posibilidad cuente con las garantías en el marco de la ley para poder tener un goce efectivo de derechos en el lugar de acogida.

### Rehabilitación

El programa de atención psico social a las víctimas PAPSIVI, no es constante en todos los departamentos y no garantiza la regularidad y continuidad de los procesos de acompañamiento y atención, necesarios para que las víctimas avancen en la superación de las condiciones de salud psicosocial que agrava sus vulnerabilidades. Las víctimas han evidenciado que esta situación se agrava porque la asignación de recursos para los departamentos no siempre sigue la hoja de ruta, esto alarga los tiempos de atención en los ciclos requeridos para cada población focalizada, de esta manera las víctimas no avanzan en sus procesos y peor aún, retroceden en los pequeños pasos alcanzados. El programa se politiza y entorpece por todos los medios y las víctimas quedan a la espera de la atención.

Para las víctimas, las ESE se han convertido en los nuevos operadores del PAPSIVI lo cual ha generado preocupación en cuanto a la ejecución del programa toda vez que las dificultades financieras de los hospitales públicos ponen en riesgo las transferencias del ministerio de salud destinadas a la atención de la población, los recursos por transferencias para la las víctimas pueden llegar a convertirse en parte de los recursos embargados por las acreencias que tengan las ESE. La continuidad del PAPSIVI ha sufrido cortes significativos en tanto los recursos no han sido transferidos a tiempo y, de los doce meses del año, se ha logrado la continuidad en la atención sólo tres meses en algunos casos y cuatro meses en otros.

La lectura de las víctimas es que la UARIV no debía convertirse en prestadora de servicios de salud en tanto su responsabilidad debería llegar hasta la gestión de la prestación de los servicios, pero no materializando estos por medio de la estrategia conocida como “entrelazando” que se encarga directamente de brindar esta atención. De este modo es la UARIV la que decide la contratación de los profesionales y la focalización de la población a atender, provocando un fenómeno de sobre atención en algunos casos y de abandono para la mayoría.



En el marco de los hechos victimizantes recurrentes a los que se enfrentan las comunidades en los territorios, el PAPSIVI debería garantizar la atención permanente.

## Género

Los temas de género que están incluidos en la política pública de víctimas no son claros, sobre todo en el caso de la población LGBTIQ+ que se ve revictimizada frente a muchos aspectos del conflicto armado iniciando por no estar bien identificadas, identificades, o identificados en el Registro Único de Víctimas RUV, ya que no hay nada en particular que diga cómo encontrarles, esto ha repercutido en una sobrepresión al momento de crear planes, programas y proyectos los podrían beneficiar, se propone revisar y en lo posible crear un marcador que permita identificar a esta población al interior del RUV.

De igual forma reconocer la extrema condición de vulnerabilidad de la población LGBTIQ+ y las enormes condiciones de desigualdad y trato discriminatorio al que son sometidos de manera permanente y los riesgos constantes y sistemáticos en los que se encuentran inmersos, en especial las mujeres y hombres trans, sobre todo en algunas regiones particulares del país. Se hace necesario que frente a tantos derechos conculcados se busque un mecanismo efectivo que permita la exigibilidad y cumplimiento de sus derechos con mayores ofertas públicas y campañas de sensibilización a funcionarias y funcionarios públicos y a la comunidad en general.

## Participación

Preocupa que la Unidad para las víctimas rectora de la resolución 01668 de 2020, no realice un oportuno acompañamiento en los territorios para brindar el debido cumplimiento de las garantías, de forma tal que permita la efectiva participación que deben tener todas las víctimas de las mesas en los distintos niveles.

Por otro lado, las entidades del SNARIV, continúan desconociendo el cumplimiento de las garantías de participación en los distintos escenarios de incidencia de las políticas públicas de víctimas, dejando siempre la carga presupuestal en la Víctima. Aunado a lo anterior, es importante mencionar que existen alcaldías que dejan el presupuesto para los PAT descritos en papel, más no para la implementación.

Por último, en lo que respecta al derecho a la participación continúa la dificultad frente a la paridad que debe garantizarse a las víctimas en la toma de decisiones en el marco de los CTJT y en el seguimiento a los compromisos asumidos por las EETT.

Una de las justificaciones de lo anterior, radica en las mesas que actualmente no se han sesionado y sobre las cuales tampoco se han desarrollado los respectivos planes de trabajo. Adicionalmente, las víctimas identificaron las siguientes dificultades: 1. ausencia de claridad en el proceso de elección sobre los sujetos de reparación colectiva, producido por los vacíos



en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas. Entre estos, los vacíos acerca del ejercicio de la verificación del cumplimiento de los requisitos, la libertad de interpretación del Ministerio Público en la elección de las mesas y la aceptación de los hechos victimizantes, sin estar debidamente reconocidos en Registro Único de Víctimas.

En ese sentido, consideramos que se hace necesaria la construcción de un decreto (no resolución) que garantice el cumplimiento de la implementación de la política pública para las víctimas y así se logre brindar la oportunidad de exigir las respectivas garantías, sin que estas queden únicamente a la interpretación, al contrario, que sea el Ministerio público el facultado para poder exigir.

## Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas se le insta a revisar los vacíos identificados en el Protocolo de Participación y el decreto de 1084 de 2015 en cuanto a la inequitativa participación de los integrantes de la mesa de participación y especialmente, respecto a las decisiones que se toman al interior de la CTJT. Asimismo, en acerca de la falta de claridad relacionada en la elección de los sujetos de reparación colectiva.

A las entidades del SNARIV, adoptar las medidas necesarias con el fin de brindar las garantías de participación de los integrantes de las mesas de participación efectiva.

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

## Registro

Para el Estado Colombiano se consideran víctimas del conflicto armado aquellas personas que individual o colectivamente, hayan sufrido un daño por hechos que han sido reconocidas en el marco de la Ley 1448 de 2011, según su artículo 3 así:

*“(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, así mismo se estableció una serie de medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.*

*También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”.*



Conforme lo anterior, se debe afirmar que la condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. Es así como en la misma ley se establece la existencia del Registro único de Víctimas RUV y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esta última será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, sobre el cual se menciona que:

*“(...)la solicitud de registro de las víctimas, el cual expresa literalmente que las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público. En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (...).”*

Una vez claro lo anterior, se debe mencionar que la CSMLV insiste en la persistencia de dificultades relacionadas con la inclusión en el Registro Único, así como la articulación de los sistemas en donde se debe armonizar con el registro RUPTA. Adicionalmente, las víctimas señalan que persisten dificultades en la inclusión en el registro y reporte de las cifras. Lo cual imposibilita tener un panorama claro sobre el acceso de las víctimas a todas las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Una vez dicho lo anterior, es menester mencionar que para las víctimas del conflicto armado resulta importante que la toma de la declaración se mantenga a cargo de las entidades del Ministerio Público, la cual se viene surtiendo en el marco de una diligencia desarrollada de manera personal y directa ante funcionarios del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales). Proceso que se realiza mediante la rendición de la declaración, la entrega personal de las copias de los documentos de identidad y de los elementos que permitan demostrar las circunstancias de fuerza mayor que imposibilitan rendir la declaración en el término exigidos en la ley para realizar la solicitud de inscripción en el Registro Único de víctimas.

Lo anterior es una de las razones por las cuales se hace necesaria la ampliación de los términos de inclusión en el registro con el fin de tener la oportunidad de reportar nuevos hechos victimizantes, tales como: confinamiento, trata de personas, hostigamiento, el exilio



entre otros. Asimismo, se deben tener en cuenta los cambios normativos y estructurales respecto a la toma y valoración de la declaración acerca de los hechos sobre los cuales fue víctima la persona. Esto con razón también en que esta diligencia y relato debe ser considerado y valorado por instancias que tengan roles diferentes, toda vez que la Unidad de Víctimas tiene el rol de Juez y parte.

Para las víctimas genera desconfianza que sea la Unidad de Víctimas, quien valore las declaraciones. Es así como se considera importante que estas sean revisadas por un funcionario distinto al de la Unidad de Víctimas, de forma tal que se surta el debido proceso. Es decir, que el encargado de realizar una segunda instancia o revisión de las valoraciones contemple objetivamente los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

#### Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, incorporar el enfoque de género, el enfoque diferencial y el enfoque territorial en el momento en que se valoren de las declaraciones.

A la Unidad para las Víctimas, se le solicita realizar campañas de sensibilización y humanización que los cualifique y les permita ser idóneo para responder adecuadamente a la población objeto de atención.

A la Unidad de Víctimas y el SNARIV, disponer de los recursos necesarios para la creación de un mecanismo que garantice a las víctimas el que surta el debido proceso frente a la valoración de las declaraciones sobre todo en aquellos casos donde se requiere una segunda instancia para decidir respecto a los recursos de reposición y apelación.

#### Sisben

El Sisbén es un sistema utilizado para identificar los potenciales beneficiarios de los programas sociales y clasifica a la población según su condición socio económica, de forma tal que se logre garantizar que estos programas lleguen a la población que más lo necesita. Es así como en un ejercicio realizado en la Mesa Nacional de Participación Efectiva para las Víctimas, se han recolectado más de 7.000 casos que refieren que el Sisbén les ha asignado una nominación que no corresponde según su realidad económica, cultural, étnica y social.

Adicionalmente, se ha identificado y mencionado en distintos espacios de participación con el DNP, el manejo del Sisbén en el territorio. El cual queda a discrecionalidad de los gobernantes y funcionarios de turno, quienes no atienden la solicitud de la población víctima acerca de implementar una nueva encuesta, pues aducen que hay que esperar largos periodos para una nueva visita.





Lo anterior imposibilita que la población víctima del conflicto armado pueda acceder a la oferta social del Estado y mitigar con esto el impacto desproporcionado del conflicto, ratificado por la Corte Constitucional en cuanto a la vulnerabilidad.

En ese sentido, se insta a valorar de forma detallada la implementación de estas encuestas a la población víctima, de forma tal que en la realización de las mismas se logren tener en cuenta las realidades de cada una de ellas. De esta forma, no se crean barreras de acceso a los diferentes programas sociales de los cuales pueden ser beneficiarios. Asimismo, es importante que este proceso posea filtros de revisión y seguimiento en cabeza del Ministerio Público.

### Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación, realizar supervisión con respecto a los 7000 casos documentados del Sisbén IV en los que las víctimas indican no estar de acuerdo con la calificación otorgada.

Al Departamento Nacional de Planeación, realizar seguimiento con respecto a la casilla de marcación para las víctimas y determinar el impacto y grado de vulnerabilidad que esta representa para que su connotación especial sea efectivamente aplicada en la calificación final especialmente en los temas de salud, vivienda y educación, entre otros.

Al Departamento Nacional de Planeación, implementar una estrategia efectiva para superar las barreras que ha generado Sisbén IV frente al acceso a la oferta de programas sociales para la población víctimas.

### Plan nacional de desarrollo

Las 32 mesas de participación efectiva para las víctimas, la distrital y la MNPEV, después de trabajar en todo el territorio colombiano recolectando insumos para el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, han encontrado que esta importante herramienta no cumplió con lo esperado. Pues el objetivo y la solicitud realizada al DNP fue: la creación de un capítulo especial para las víctimas, que recogiera cada uno de los componentes de la política pública para las ellas y de esta forma brindara los lineamientos a nivel nacional para una adecuada implementación en el territorio. Así se lograrían programas claros para atender las necesidades de más de 9 millones de víctimas, articulando con esto al SNARIV y creando responsables directos frente a cada acción y como resultado, un impacto profundo a la reparación integral para las víctimas.

Preocupa a la CSMLV, que el Ministerio de Hacienda y el DNP no priorizaron la indemnización, ni garantizaron un presupuesto significativo para las necesidades de las víctimas. Quiere decir que, la realidad que se presenta en distintos escenarios y mencionada por el presidente de la República el Dr. Gustavo Petro en cuanto a su declaración sobre la necesidad de 302 billones de pesos para indemnizar a la cifra actual de víctimas registradas en el RUV, alarma a la



población. Estas personas siguen muriendo sin recibir su indemnización administrativa, entre otros derechos que no tienen y se sigue mencionando que es necesario derogar la resolución 1049 de 2019.

Con lo anterior, existe la necesidad de crear una metodología que garantice la indemnización conforme lo establece la ley para sus grupos familiares, en cuanto a la ruta general y demás disposiciones que se requieren mejorar e implementar.

## Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, diseñar estrategias y realizar la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para cubrir en el menor tiempo posible, las medidas de reparación integral a la población víctima, en lo que respecta a: indemnización, vivienda, reparación colectiva, generación de ingresos y retornos y reubicaciones, entre otras.

### Vivienda Urbana y Rural

#### Vivienda urbana

No hay una política de vivienda urbana para población víctima, por lo tanto, actualmente la oferta que existe no se ajusta a su condición de vulnerabilidad. Las víctimas no han podido acceder a subsidios de vivienda, porque no cumplen con los requisitos para acceder a un crédito que ahora es necesario para poder adquirir una vivienda. 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 demostrar es mínima y muchos de ellos están reportados en centrales de riesgo.

Actualmente en Colombia a nivel nacional, encontramos víctimas de desplazamiento, a quienes les hicieron una entrega de un documento que se denominó por la población “carta cheque” que daba cuenta de la asignación de un subsidio de vivienda urbana que a la fecha no se ha hecho realidad, son víctimas que llevan esperando en algunos casos desde el año 1997, con subsidios que a hoy se encuentran entre 15 y hasta 20 millones y sin la posibilidad por su condición de vulnerabilidad de adquirir un crédito, que es lo que ahora piden como requisito, inclusive se conocen casos de víctimas que han muerto esperando esta solución.

Los filtros que se realizan para la asignación de subsidios de vivienda no tienen en cuenta a las víctimas de desplazamiento forzado que recibieron un subsidio antes del hecho victimizante y esto no les permite acceder a nuevos subsidios de vivienda en su condición de desplazamiento.

Las entidades del orden territorial no tienen oferta en materia de vivienda en que prioricen a la población víctima que requieren de una solución por el hecho sufrido. Las entidades llevan muchos años sin incluir en sus planes de desarrollo, la construcción de proyectos de vivienda que favorezcan a la población víctima. Sumado a lo anterior, las víctimas señalaron que las entidades del orden 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.

En el territorio se presentan invasiones por la población que llega desplazada a estos municipios y se evidencia que no hay una respuesta efectiva por parte de las instituciones, que atiendan la situación para entrega de soluciones temporales o duraderas en materia de vivienda.

Actualmente hay municipios en donde las víctimas se encuentran en asentamientos sin formalizar, en condiciones de precariedad, viviendo en ranchos improvisados, sin servicios públicos y sin la formalización de los predios. Si bien conocemos que en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” se estableció un programa denominado “Barrios de Paz”, se desconoce su reglamentación y la forma en que se van a priorizar asentamientos de población víctima y su impacto.

Otra problemática es la falta de tierras para el desarrollo de proyectos de vivienda, pues en casos como Chocó, entre otros departamentos la mayoría son reserva forestal y son territorios colectivos por Ley 70. El problema radica en que tampoco se plantean alternativas para las soluciones de vivienda pendientes.

Finalmente se ha observado que la forma de construcción de las viviendas urbanas no es acorde a la idiosincrasia de los pueblos y sus costumbres, se establecen tipologías de casa generales que en la mayoría de los casos no tienen en cuenta las formas de construcción de cada región, abonado que no se estructuran con enfoque diferencial como personas con discapacidad y adulto mayor, o teniendo en cuenta el número de personas que tienen en el núcleo familiar quedando en hacinamiento.

Respecto al anterior informe se observó que persisten las inconformidades en las entregas de las viviendas del programa “vivienda gratuita” pues lo que manifiestan las víctimas beneficiarias es que algunos de los inmuebles entregados tienen fallas estructurales, deficiencias en los acabados y ausencia de servicios públicos. Señalan que, una vez entregados los inmuebles, existe poco acompañamiento para los reclamos y garantías frente a las constructoras.

Las víctimas no conocen cuáles han sido las sanciones impuestas a los municipios que no construyeron los proyectos de vivienda de bolsas de desplazados dejando sin soluciones a la población víctima. Se conocen casos como San Vicente del Caguán en Caquetá y Manaure en La Guajira, que nunca se construyeron, dejando a la población víctima con un subsidio asignado, pero no ejecutado.



## Vivienda rural

Actualmente hay rezagos importantes en la ejecución de la política de vivienda que estuvo a cargo del Banco Agrario y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, que tienen a víctimas del conflicto esperando en algunos casos, más de diez años, sin que se le dé una solución a su problemática, pues requieren de la construcción de sus viviendas como derecho adquirido. Si bien, se conoce que, en el Plan Nacional de Desarrollo, “Colombia Potencia Mundial de la vida” estableció que se ajustarán los subsidios para que se puedan construir, no es claro la forma en que se va a priorizar estos ajustes económicos a la población víctima. Además, preocupa la forma en que se hace el cambio de beneficiarios, en los casos que el inicial tiene un predio que no es viable para la construcción en terreno propio o para mejoramientos.

La política pública de vivienda rural que ahora aplica el Ministerio de Vivienda, en el papel garantizaría el acceso al derecho a la medida, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios, que era lo que se solicitaba desde los enfoques diferenciales en materia de vivienda. No obstante, se ha evidenciado que no se está cumpliendo con lo establecido, pues para la percepción de las víctimas no se están entregando viviendas con las condiciones propias de cada región, pues se siguen utilizando formas de construcción con influencia occidental y no las convencionales en estos territorios como bareque, palafitos, etc.

Se han conocido Inconsistencias en la certificación de las viviendas a través de las secretarías de planeación.

Se reitera la percepción de las víctimas respecto a la insuficiencia de las entidades en acciones de difusión sobre la oferta en materia de vivienda para la población víctima, y la falta de socialización oportuna y claridad en la información sobre programas, convocatorias, mecanismos de financiación y criterios de priorización a los potenciales beneficiarios, lo cual evidencia falta de coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial.

Para vivienda urbana y rural, no se observa que a las víctimas de desplazamiento que se les otorga una solución de vivienda, se prioricen para la entrega de un proyecto de generación de ingresos, que contribuya a su reparación y superación de condición de vulnerabilidad.

## Recomendaciones

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar una política de vivienda exclusiva para población víctima, que se adecúe a las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definir metas de subsidios de vivienda rural y urbana destinados para la población víctima del conflicto armado interno.



Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dar una solución de vivienda contundente a la población víctima de desplazamiento forzado, que tiene una carta de asignación de un subsidio de vivienda urbana que no ha podido hacer efectivo su derecho.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda, a Bancóldex y al Banco Agrario de Colombia, alternativas de crédito que se ajuste a las condiciones socioeconómicas de la población víctima. las barreras para la obtención de créditos de las entidades financieras,

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 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.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecer y socializar criterios de cruce de información claros al momento de postular a los beneficiarios, en donde se tenga en cuenta si estos recibieron subsidios antes del desplazamiento y no se le niegue el acceso una vez más, tal como lo establece la norma.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, informar cuáles son los municipios y gobernaciones que el Ministerio de vivienda ha sancionado y cuáles han sido, por no construir los proyectos de vivienda destinados para población víctima de las bolsas de desplazados. A las entidades territoriales, proponer mecanismos alternos y complementarios de financiación de vivienda rural y urbana, que, mediante un enfoque diferencial, en condiciones dignas, con servicios públicos y vías de acceso adecuadas priorice a las víctimas de desplazamiento.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, articularse con las entidades del SNARIV, encargadas de asignar proyectos de generación de ingresos, para que se asignen en complementariedad a la entrega de los subsidios de vivienda, que contribuya a la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, de acuerdo con los establecido en la Resolución 2200 de 2018.

## Atención y Asistencia

### Atención

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. No hay apoyo de las direcciones con territoriales a las iniciativas de atención de los líderes en los territorios, adicionalmente se ha desmejorado la atención a la población víctima, las víctimas se encuentran con funcionarios que no conocen los procesos y los desinforman, Las líneas de atención telefónicas y virtuales son insuficientes.



## Atención humanitaria inmediata – AHÍ – Entidades Territoriales

La percepción de las víctimas acerca de la AHÍ es la desarticulación que existe en los territorios en donde hay recurrencia de desplazamientos masivos y en donde las alcaldías se quedan sin la capacidad presupuestal para atender estos eventos, sumado a la falta de respuesta inmediata de las gobernaciones y de la UARIV. A lo anterior se suma que sobre los albergues para estos hechos masivos, las víctimas 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.

Esto se debe a que, para las AHÍ individuales, la percepción desde el territorio es positiva, en el entendido en que la ruta se aplica siempre y cuando el Ministerio Público tome la declaración. No obstante, en algunos casos persisten problemáticas como entregas inoportunas con el agravante de que los municipios receptores no cuentan con albergues, dejando a la población víctima de desplazamiento desprotegida en estas situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, los planes de contingencia se han quedado cortos en la respuesta a las emergencias humanitarias en cuanto a las afectaciones en materia de infracciones al DIH y DH. Las obligaciones contempladas en esta herramienta se encuentran rezagadas por las acciones de los actores, que en la mayoría de los casos desbordan la capacidad de las entidades. Adicionalmente, se generan planes que no cumplen lo establecido en materia de atención.

Conforme lo anterior, se encuentra que las víctimas consultadas manifiestan que no se tienen en cuenta los enfoques diferenciales por parte de las entidades territoriales y tampoco por la Unidad para las Víctimas, situación que se repite con otros componentes de la AHÍ, que se entregan parcialmente.

De esta forma, se observa preocupación sobre la transición que tienen las víctimas de la atención humanitaria inmediata a las de emergencia, las cuales se están quedando en el limbo al momento de la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Pues la alcaldía da por entendido que se superó la inmediatez y por ende se suspende su atención. Sumado a esto, la Unidad tarda en la realización del primer giro, lo que genera que las víctimas se vean en la dificultad del no retorno, junto a la presión de los alcaldes de la mano de las fuerzas militares que incitan a la población a que retornen sin las garantías requeridas.

### - Atención Humanitaria de Emergencia – UARIV – primer año- automática

Según la percepción de las víctimas, las AHE de primer año se entregan en ocasiones con algunos retrasos, pero en general no tiene dificultad. Se observa que existen reintegros por la falta de información para que el beneficiario conozca que ya tiene el giro, de forma tal que cuando llama a la Unidad, la respuesta general indica que debe esperar a que se contacten con ellos, sin embargo, el contacto no se concreta. Adicionalmente, persisten las dificultades



en cuanto al cobro de los recursos cuando las víctimas se trasladan del municipio y/o departamento del domicilio en donde declaró.

- Atención Humanitaria de Transición – UARIV – por solicitud

La entrevista de caracterización que se aplica es única para todo el territorio sin tener en cuenta las particularidades de cada región y sus características. Se tienen casos en los territorios, en los cuales las personas que solicitaron la caracterización no obtuvieron la atención y por ende, no pudieron acceder a las AHT.

- Ayuda Humanitaria a otros Hechos Victimizantes Diferentes a desplazamiento

Para el hecho victimizante de confinamiento existen obstáculos para la entrega de la Ayuda humanitaria en zonas rurales, debido a la acción del conflicto, los reiterados paros que impiden la movilidad en los territorios rurales dispersos, con el agravante de encontrarse con un único acceso fluvial.

### 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 Atención 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 con recurrencia a las entidades municipales que lo requieran, en procura de garantizar la Atención Humanitaria Inmediata a las víctimas de desplazamiento que hayan rendido su declaración dentro de los tres meses siguientes al hecho.
- A las Gobernaciones en donde hay recurrencia de desplazamientos masivos mejorar las respuestas de apoyo a las alcaldías que se quedan sin la capacidad presupuestal de atender los eventos. A la Unidad para las víctimas de acuerdo con las alertas tempranas que advierten desplazamientos masivos, brindar la atención de manera oportuna a los municipios que no cuentan con el presupuesto necesario por el número de eventos.
- Al Ministerio Público realizar seguimiento a los tiempos de entrega de las AHT con la información que se reporta a través de la herramienta SIGO-PAT y verificar los municipios que no cuentan con albergue y la forma en la que se dan las atenciones a la población víctima de desplazamiento.
- A las alcaldías atender a la población víctima de desplazamientos masivos hasta tanto se realice un retorno con garantías, pues las entidades territoriales en zonas de recurrencias



de hechos victimizante no están cumpliendo con la ley en cuanto a los términos en materia de la atención en la etapa de la inmediatez, pues entienden que se superó la inmediatez al estar incluidos en el RUV y suspenden la atención aun cuando siguen en los albergues.

#### Víctimas en el exterior

De acuerdo con la percepción de las víctimas, persisten los obstáculos para la población víctima que se encuentra en el exterior, relacionados con las fallas en la toma de declaraciones. Esto afecta de manera sustancial los procesos de inclusión en RUV, sumado a la falta de canales de comunicación para la atención eficaz y pertinente, a la ausencia de articulación de las embajadas con las entidades del SNARIV y la necesidad de una oferta especial para las víctimas en el exterior.

Adicionalmente, se identificaron dificultades específicas en cuanto a los procesos de restitución de tierras, desconocimiento en el procedimiento para la definición de la situación militar, acompañamiento integral en los procesos de retorno y reubicación e inicio de los procesos de indemnización administrativa.

Esta percepción de las víctimas en el exterior se debe a que, los ejercicios de caracterización e identificación de sus necesidades no se consideran suficientes y se sienten invisibilizados por la Unidad para las Víctimas, con razón de la ausencia de un programa acorde a sus necesidades y la limitación de su participación.

La población víctima en distintos escenarios ha resaltado la necesidad de generar condiciones de prevención, protección y atención para los territorios que tiene zonas transfronterizas, como: Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú. En donde se encuentra la población víctima del conflicto armado que más carece de oportunidades para la generación de ingresos, de forma tal que les permita asegurar el mínimo vital para ellos y sus familias. Estos escenarios también son utilizados por grupos al margen de la ley, delincuencia común, disidencias, entre otros, para revictimizar.

Para el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas - PAPSIVI, se ha evidenciado que no hay lineamientos claros para la atención según los hechos victimizantes y la necesidad de la víctima. La cobertura es insuficiente y no se articula con las embajadas para poder generar una estrategia de atención que mitigue el impacto del conflicto en esta población. Se encuentra con preocupación que las víctimas que llegan a Colombia a hacer diligencias propias de sus procesos como víctimas o a participar en audiencias no cuentan con un aseguramiento en salud. Adicionalmente, existen dificultades con los consulados pues no tienen asesores que conozcan sobre los procedimientos para acceder a cada uno de los componentes de la Ley, sumado a que se cuenta con poco personal. Asimismo, 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.





## Recomendaciones

- Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer las capacidades de los funcionarios que atienden víctimas en los consulados.
- A la Unidad para las víctimas evaluar el impacto que tienen las estrategias en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI, para la población víctima en el exterior.
- Al Ministerio de Salud y a la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia de atención a las víctimas en el exterior que temporalmente vienen al país en sus procesos de reparación, como audiencias en casos de restitución de tierras, o asistencia a las instancias de participación, en caso de que tengan un accidentes o problemas de salud, pero no están afiliados al sistema de salud nacional.
- A la Unidad para las víctimas, priorizar la atención en la entrega de Esquemas Especiales de Acompañamientos Familiares, en los territorios que tiene zonas transfronterizas, en donde se encuentra la población víctima del conflicto armado.
- 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.

## PRESUPUESTO

### Presupuesto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

En esta sección se analiza la evolución histórica de los recursos asignados a la política pública de víctimas y restitución de tierras, desde la promulgación de la ley 1448 de 2011, destacando las fuentes de recursos, su ejecución, así como, la distribución de estos a nivel de componente y medida. Adicionalmente, se realiza un ejercicio de aproximación al costeo de las medidas contempladas en la Ley hasta 2031<sup>6</sup>.

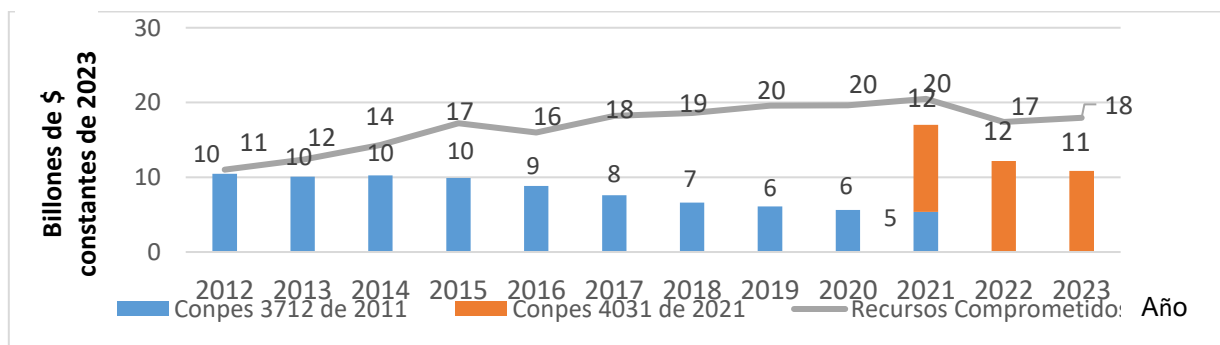
La información analizada se basa en los registros de bases de datos de entidades nacionales como lo son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) entre otras entidades nacionales competentes.

### Ejecución presupuestal Histórica Política Pública de Víctimas (PPARIV)

El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV) establecido mediante documentos CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 4031 de 2021 fijó recursos para su financiación entre 2012 y 2031 por \$ 212,9 billones constantes de 2023.

Entre los años 2012 y 2022 la nación ejecutó a precios constantes de 2023 recursos por \$184,7 billones y se cuenta con un valor programado para la vigencia 2023(P)<sup>7</sup> de \$18 billones. En la gráfica se observa que los recursos ejecutados y programados para todas las vigencias han superado los estimados en los CONPES correspondientes<sup>8</sup>.

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas 2012 -2023(P)



Elaboración CGR. Fuente: CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021, Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2023.

<sup>6</sup> Mediante Ley 2078 de 2021, se contempla 2031 como año final de la prórroga de la Ley 1448 de 2011.

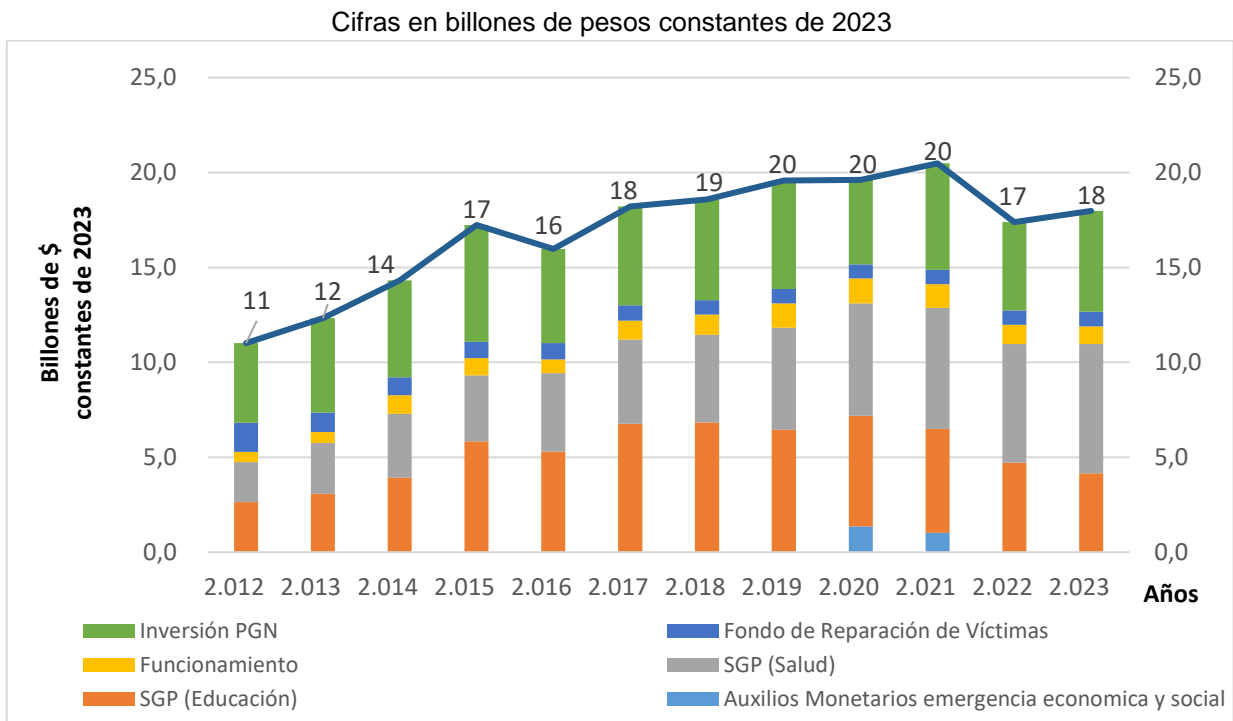
<sup>7</sup> Valor presupuestado para la vigencia 2023.

<sup>8</sup> Situación que se relaciona con el crecimiento del Registro Único de Víctimas (RUV) de 3,1 millones de personas en 2011 a 9,5 millones. Información Red Nacional de Información – UARIV- Consulta realizada el 31/05/2023.

Entre 2012 y 2022, la destinación y ejecución de recursos para esta política, en términos reales ha sido creciente, pasando de una ejecución en 2012 de \$11 billones a \$18 billones en 2022. Para 2016, se presentó una disminución del 7% frente al año anterior y entre la ejecución 2021 y la programación 2022, se observó una reducción del 15% mostrando una recuperación posterior del 3% en el valor asignado para 2023.

Revisando las fuentes de financiación, para 2022 se observó que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en educación y Régimen Subsidiado de Salud (RSS) aportaron un 63% de los recursos ejecutados en la vigencia<sup>9</sup>, seguidos de los recursos de inversión con 27%, manteniendo la tendencia de todo el periodo. Cabe anotar que adicional a estos recursos, se encuentra la destinación realizada por parte de las entidades territoriales, que se analizará más adelante.

Gráfica 2 Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2023P)



Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2023

### **Recursos totales destinados a la Política Pública de Víctimas**

En la tabla siguiente se presentan las cifras desagregadas por componente que incluyen los recursos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación, SGP (educación) y RSS.

<sup>9</sup> Cabe anotar que estos recursos se destinan a la cobertura universal de educación y salud, y no contemplan un énfasis especial para población víctima.

Tabla 10: Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP)

Cifras en billones de pesos constantes de 2023

Componentes	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022	2023P
1. Asistencia	7,1	8,4	10,1	13,0	12,6	13,6	13,9	14,6	15,1	15,2	13,2	13,3
2. Atención	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
3. Reparación	3,1	2,8	2,7	2,7	2,3	3,1	2,9	3,0	2,7	3,4	2,7	3,4
4. Costos Institucionales	0,7	0,9	1,5	1,2	0,9	1,2	1,3	1,6	1,5	1,4	1,2	1,0
5. Transversales	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>11,0</b>	<b>12,3</b>	<b>14,3</b>	<b>17,2</b>	<b>16,0</b>	<b>18,2</b>	<b>18,6</b>	<b>19,6</b>	<b>19,6</b>	<b>20,5</b>	<b>17,4</b>	<b>18,0</b>

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2023

Los recursos comprometidos entre 2012 y 2022 en el marco de esta política, se distribuyeron en promedio así: asistencia 74%, reparación 18%, costos institucionales 7%, atención 1% y transversales 1%. En el componente de asistencia se destaca la participación de los recursos del SGP de educación y RSS y en el componente de reparación se nota la participación de los recursos destinados a la medida de indemnización que en promedio han aportado un 41% seguidos de vivienda con 28%.

### **Recursos destinados a la Política Pública de Atención y Reparación Integral de Víctimas– sin incluir SGP ni RSS**

Entre 2012 y 2022, el valor ejecutado en términos reales para la PPARIV sin incluir SGP ni RSS fue de \$79,1 billones (47% del total). Cabe resaltar que para 2021 el valor fue de \$8,6 billones, presentando una reducción del 25% para 2022 al ubicarse en \$6,4 billones. Para 2023 se muestra una recuperación del 9% con un valor programado de \$7 Billones. A nivel de componente, la distribución se presenta así: reparación 40%, asistencia 39%, costos institucionales 16%, atención 3% y transversales 2%.

Tabla 11: Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP)

Cifras en billones de pesos constantes de 2023

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P
1. Asistencia	2,4	2,6	2,8	3,7	3,2	2,4	2,4	2,8	3,3	3,4	2,3	2,4
2. Atención	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
3. Reparación	3,1	2,8	2,7	2,7	2,3	3,1	2,9	3,0	2,7	3,4	2,7	3,4
4. Costos Institucionales	0,7	0,9	1,5	1,2	0,9	1,2	1,3	1,6	1,5	1,4	1,2	1,0
5. Transversales	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>7,0</b>	<b>7,9</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>	<b>8,6</b>	<b>6,4</b>	<b>7,0</b>

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2023

Entre 2022 y 2023, se destaca el incremento de recursos asignados al componente de reparación con 26%, seguido por el componente de asistencia con 3% y atención con 1%. De

otro lado, se nota la reducción en los recursos programados para transversales (-21%) y en funcionamiento (-14%).

A continuación, se presenta el detalle de la ejecución por medidas de la Ley, sin SGP.

**Tabla 12:** Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP)  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2023

Componente/ Medida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 P
<b>1. Asistencia</b>	2.37	2.64	2.77	3.72	3.158	2.40	2.44	2.78	3.32	3.38	2.28	2.357
	9	1	9	2		7	3	2	6	9	1	
<b>1.1. Alimentación</b>	55	398	356	451	265	320	317	664	425	402	354	593
<b>1.2. Ayuda Humanitaria</b>	1.56	1.49	1.32	1.60	1.402	972	1.06	1.00	497	887	780	806
	8	7	1	1			5	0				
<b>1.2.1 Aux. Emergencia económica y social</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	1.35	1.01	-	-
									2	7		
<b>1.3. Identificación</b>	4	1	1	1	1	1	2	4	4	1	3	5
<b>1.4. Retornos y Reubicación</b>	31	33	175	305	123	54	44	112	116	81	252	66
<b>1.5. Educación e Inversión</b>	485	61	464	836	987	594	580	603	584	507	111	648
<b>1.6. Salud e Inversión</b>	508	235	651	461	527	380	466	435	401	348	493	780
<b>2. Atención</b>	96	178	60	133	169	288	387	288	204	193	182	184
<b>3. Reparación</b>	3.06	2.80	2.70	2.65	2.285	3.09	2.94	3.00	2.65	3.43	2.66	3.350
	7	9	2	3		2	0	5	4	4	5	
<b>3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras</b>	23	207	281	273	234	259	372	335	303	329	351	432
<b>3.2. Créditos Pasivos</b>	-	-	1	0	1	2	-	-	-	-	-	-
<b>3.3. Empleo y Generación de Ingresos</b>	602	334	262	259	402	387	385	290	389	493	251	226
<b>3.4. Garantías de No Repetición</b>	8	48	57	69	70	68	31	88	92	100	96	107
<b>3.5. Indemnización</b>	1.53	1.02	1.02	900	900	1.20	897	1.04	1.37	1.36	1.41	1.496
	4	1	0			8		3	0	3	0	
<b>3.5.1. Fondo de Reparación</b>	1.53	1.02	942	862	858	813	748	754	749	761	752	775
	4	1										
<b>3.5.2. Indemnización Inversión</b>	-	-	78	39	42	396	149	289	622	603	657	721
<b>3.6. Medidas de Satisfacción</b>	5	27	40	30	87	57	93	54	50	48	64	48
<b>3.7. Rehabilitación</b>	113	72	14	11	45	17	24	22	20	29	38	42
<b>3.8. Reparación Colectiva</b>	-	75	35	48	32	83	85	77	55	84	87	109
<b>3.9. Vivienda</b>	782	970	946	1.039	493	1.004	1.019	1.065	334	941	323	850
<b>3.10. Educación Superior</b>	-	56	46	23	22	6	34	29	41	47	45	41
<b>4. Costos Institucionales</b>	668	872	1.463	1.249	889	1.167	1.266	1.560	1.523	1.421	1.169	1.005
<b>4.1. Desarrollo Tecnológico y de</b>	-	1	4	12	79	86	82	131	113	83	47	38

Componente/ Medida	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 P
<b>Sistemas de Información</b>												
<b>4.2. Funcionamiento SNARIV</b>	535	583	988	906	728	998	1.064	1.283	1.315	1.237	1.016	922
4.2.1. UARIV	83	117	124	120	116	114	114	116	116	117	113	107
4.2.2. URT	28	75	77	70	69	67	66	66	67	70	70	68
4.2.3. CNMH	6	14	17	15	16	16	16	13	15	15	15	14
4.2.4. Demás Entidades SNARIV	418	377	770	701	527	801	868	1.088	1.118	1.035	817	733
<b>4.3. Fortalecimiento Institucional</b>	133	288	471	331	83	83	120	146	95	102	106	45
<b>5. Transversales</b>	54	75	32	163	47	68	97	122	155	186	137	109
5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales	3	50	26	26	25	48	70	95	128	154	90	10
5.2. Enfoque Diferencial	51	25	6	137	4	3	1	0	15	18	12	4
5.3. Participación	-	0	-	-	17	17	13	14	12	14	10	24
5.4. Coordinación Nación - Territorio	-	-	-	-	-	-	13	13	-	-	24	70
5.5. Víctimas en el Exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
<b>Total</b>	6.264	6.576	7.038	7.920	6.548	7.023	7.133	7.757	7.862	8.624	6.434	7.005

Elaboración CGR. Fuente: Minhacienda, DNP, SPI; marzo 2023

Al interior de cada componente se observa lo siguiente:

- **Asistencia:** Este componente presenta un crecimiento de 3%, para 2023, pasando de \$2,28 billones a \$2,35 billones, se destaca el crecimiento de los recursos asociados a las medidas de alimentación (68%) e identificación (55%) y una reducción de los asignados en retornos y reubicaciones (-74%).
- **Atención:** Este componente presenta un crecimiento para 2023 de 1%, pasando de \$182mm a \$184mm, comprende recursos de inversión asociados a la asistencia judicial y Canales de atención a víctimas, incluidos recursos de los Centros Regionales de Atención a Víctimas.
- **Reparación.** Este componente presenta un crecimiento para 2023 de 26%, pasando de \$2,66billones a \$3,35billones. Se destaca el incremento en vivienda del 163%<sup>10</sup> con \$850mm, seguidos por reparación colectiva con 26%(\$109mm) y adquisición, adjudicación y restitución de tierras con 23%(\$432mm). Por otra parte, llama la atención que entre 2021 y la asignación 2023, se presenta una continua reducción en los recursos de las medidas de generación de ingresos (29%) y educación superior (7%).

<sup>10</sup> No obstante, esta medida entre 2021 y 2022, presentó una reducción significativa en su ejecución por compromisos del 66%, pasando de \$941mm a \$323mm.

- *Costos Institucionales:* Estos costos presentaron una reducción del 14% pasando de \$1,17 billones en 2022 a \$1 billón en 2023. Dicha reducción se soporta en los proyectos de inversión que en promedio disminuyeron su asignación en 38% y en los gastos de funcionamiento programados por 32 entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV), que prevén una reducción del 9%.
- De los costos institucionales de 2022, el 87% (\$1 billón) corresponde a gastos de funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el 13% a proyectos de inversión relacionados con sistemas de información y fortalecimiento institucional. Para 2023, la proporción cambia a 92% y 8%, respectivamente.
- Los gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV en 2022 se ubicaron en \$1 billón y para 2023 se programaron \$922mm. La participación en la ejecución de la UARIV, la URT y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en conjunto, fue de 19% (\$198mm) para 2022; y para 2023 esta participación es del 20%<sup>11</sup> (\$189 mm). Las demás entidades del SNARIV, para 2022 ejecutaron gastos de funcionamiento por valor de \$817mm (81%) y para 2023 cuentan con un valor asignado de \$733mm (80%).
- Frente al total de personas vinculadas en 2022 se reportaron 6.353, de las cuales 4.876 (77%) tuvieron destinación de tiempo completo y 1.477 (23%) de tiempo parcial. Para 2023, se reportaron un total de 6.866 funcionarios, 4.922 (72%) de tiempo completo y 1.944 (28%) de tiempo parcial. Llama la atención que, pese a que los recursos de gastos de funcionamiento presentan una reducción del 9% para 2023, el número de funcionarios asignados crece en un 8%, lo que expresa una mayor eficiencia de los recursos asignados.
- *Transversales:* Estos recursos se relacionan con proyectos de inversión de enfoque diferencial, participación, víctimas en el exterior, coordinación nación – nación y concurrencia con entidades territoriales. Entre 2022 y 2023, se observa una reducción en los recursos asignados de 21% pasando de \$137 mm a \$109mm. La mayor reducción se presenta en los temas de enfoque diferencial (-88%) y concurrencia con entidades territoriales (-70%). No obstante, se observa crecimiento en participación (152%) y coordinación nación – nación (191%).

### **Recursos de Inversión orientados a la Política Pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas (2022-2023)**

En 2022, 29 entidades del SNARIV ejecutaron 93 proyectos de inversión con un valor total de \$ 24,8 billones. Para 2023, se presenta una reducción en el número de proyectos pasando a

---

<sup>11</sup> Este valor no tiene en cuenta los recursos del Fondo de Reparación a Víctimas (FRV).

78 por valor de \$ 27,2 billones. Del total de recursos de inversión en ambas vigencias, el 20% se destinó a la PPARIV, \$4,8 billones en 2022 y \$ 5,3 billones en 2023.

En 2022, del valor asignado a la PPARIV se ejecutaron por compromisos un 85% y por obligaciones un 76%. Lo anterior implica un rezago en la ejecución de los recursos asignados a proyectos de inversión por cuanto \$732.100 millones disponibles no fueron ejecutados para esta política pública y del valor comprometido \$420.819 millones corresponden a productos o servicios que no se recibieron dentro de la vigencia 2022.

Las entidades destacadas por presentar bajas ejecuciones por compromisos en sus proyectos de inversión fueron: Minjusticia con 24%, seguido por Fonvivienda con 37%, y Mincomercio con 48%. Cabe resaltar que la Presidencia, el CNMH y Mininterior presentaron ejecuciones por debajo del 75%. Llama la atención que, con corte a marzo de 2023, no se habían comprometido los recursos de la vigencia.

**Tabla 13:** Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión 2022-2023  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2023

ENTIDAD	Proyectos 2022	Proyectos 2023	Vigente Proyecto 2022	Vigente Política 2022	% comp. política	% oblig. política	Vigente Política 2023
ADR	4	4	209	91	96%	95%	70
ANT	3	3	227	107	95%	84%	111
CNMH	13	6	54	54	76%	28%	34
Defensoria Del Pueblo	1	1	21	21	95%	84%	23
Fondo Rotatorio Ministerio De Relaciones Exteriores	1	1	2	2	88%	85%	2
Fondo Rotatorio Registraduria	1	1	3	3	100%	94%	5
Fondo Único TICS	1	1	38	0	100%	100%	1
Fonvivienda	1	1	1.674	750	37%	12%	772
ICBF	6	6	6.624	402	99%	99%	418
INMLYCF	2	2	7	7	87%	66%	8
MEN	3	3	3.215	68	100%	92%	70
Minagricultura	1	1	40	1	100%	0%	23
Mincomercio	1	1	18	18	48%	2%	19
Mincultura	3	3	136	14	100%	99%	2
Mininterior	5	6	129	20	73%	63%	25
Minjusticia	1	1	5	5	24%	20%	5





<b>Minsalud</b>	1	1	26	26	93%	93%	31
<b>Mintrabajo</b>	3	3	42	42	99%	94%	44
<b>Minvivienda</b>	2		534	81	88%	24%	-
<b>Presidencia</b>	4	4	19	10	69%	69%	10
<b>PS</b>	8	9	5.765	1.349	87%	83%	1.469
<b>Rama Judicial - CSJ</b>	3	3	129	8	100%	97%	8
<b>SENA</b>	2	2	2.969	64	98%	96%	70
<b>SNR</b>	1	1	14	14	86%	79%	15
<b>SPE</b>	1	1	6	6	98%	98%	6
<b>UAE</b>	1	1	1.287	70	100%	99%	72
<b>UAEOS</b>	1	1	2	2	100%	100%	2
<b>UARIV</b>	15	8	1.399	1.399	99%	94%	1.660
<b>URT</b>	4	3	215	215	97%	97%	355
<b>Total</b>	93	78	24.810	4.849	85%	76%	5.331

Elaboración propia. Fuente: SPI-DNP, marzo 2023

El valor total de los recursos asignados para la PPARIV aumentó en 10% para 2023 en términos corrientes, presentándose grandes diferencias entre entidades. Las entidades que tuvieron mayores incrementos en su presupuesto de inversión para 2023 son: el Fondo Rotatorio de la Registraduría con 66% (\$2.259 millones), la URT con un incremento del 65% (139.976 millones) y el Ministerio del Interior con 26% (\$5.250 millones). La UARIV presenta un incremento del 19% para 2023 alcanzando un valor de \$1,6 billones frente los \$1,3 billones asignados en 2022.

Las entidades con mayor reducción en su apropiación para 2023 fueron: Mincultura con 98% (\$11.487 millones), ADR con 96% (\$20.898 millones), el CNMH con 37% (\$19.325 millones), y el Ministerio de Vivienda ciudad y territorio con una reducción del 100%, dado que no presenta asignación para la política en esta vigencia, si bien a través de Fonvivienda presenta una asignación de \$772 mm.

### **Presupuesto UARIV, URT y CNMH**

Para la vigencia 2022, en conjunto la UARIV, la URT y el CNMH ejecutaron recursos por valor de \$2,8 billones<sup>12</sup> para la implementación de la PPARIV; la UARIV participó con el 87% (\$2,4 billones), la URT con el 11% (\$308mm) y el CNMH con 2% (\$70mm). De estos, el 66% se destinó para inversión, el 27% para el Fondo de Reparación a Víctimas (FRV) y el 7% para funcionamiento.

En 2023, el valor programado es de \$3 billones presentando un crecimiento del 7% frente a 2022, basado en el incremento de los recursos de inversión de la UARIV (6%) y la URT (50%). Lo anteriormente descrito, se observa en la tabla siguiente:

<sup>12</sup> (a precios constantes de 2023)

**Tabla 14:** Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011.  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2023

Entidad	Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P
UARIV	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,46	-
	Func.	83	117	124	120	116	114	114	116	116	117	113	107
	FRV*	1.534	1.021	942	862	858	813	748	754	748	761	752	775
	Inversión	1.361	1.494	1.285	1.585	1.515	1.497	1.485	1.511	1.603	1.636	1.572	1.660
	Total	2.978	2.631	2.351	2.566	2.489	2.424	2.347	2.381	2.467	2.514	2.438	2.542
URT	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3	2
	Func.	28	75	77	70	69	67	66	66	67	70	70	68
	Inversión	45	114	175	205	208	207	219	234	229	248	237	355
	Total	73	189	252	275	277	274	285	299	296	318	308	425
CNMH	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01
	Func.	6	14	17	15	16	16	16	13	15	15	15	14
	Inversión	13	42	45	46	42	59	85	70	35	35	55	34
	Total	19	56	61	60	57	75	101	83	50	51	70	49
<b>Total</b>		3.070	2.876	2.664	2.902	2.824	2.773	2.733	2.763	2.813	2.883	2.816	3.015

Elaboración propia. Fuente: SIF Nación, marzo 2023.

En relación con los recursos del FRV que se destinan a cubrir la medida de indemnización administrativa y judicial, 2012 fue el año con mayor ejecución de recursos por valor de \$1,5 billones constantes de 2023. Para la vigencia 2022, se reportó una ejecución de \$752mm y para 2023, se observa un crecimiento del 3%, con recursos asignados por \$775mm<sup>13</sup>.

### **Recursos EETT**

Para 2022, de acuerdo con el reporte realizado por 1.026 EETT en el Formulario Único Territorial (FUT), se registra una ejecución por compromisos de \$ 7 billones constantes de 2023, valor inferior en 9% frente al valor de 2021 de \$8 billones. Para 2023 con el reporte de 1.078 EETT se programó un valor de \$5,7 billones, que resulta inferior en 22% frente a la asignación de recursos de la vigencia anterior.

En la ejecución 2022, se observan compromisos por 96%, obligaciones por 86% y pagos de 88%. Entre 2021 y 2023 se evidencia una reducción en términos reales de los recursos asignados y ejecutados por las EETT para la PPARIV. Lo anterior implica un rezago en la ejecución de \$329.477 millones y frente al valor comprometido se encuentra una diferencia

<sup>13</sup> Por el componente de inversión de la UARIV entre 2014 y 2023 para la medida de indemnización, se han destinado recursos adicionales por \$ 2,8 billones de pesos constantes de 2023 a través de los proyectos con códigos BPIN: 2011011000184, 2011011000183, 2017011000283 y 2021011000065. Para 2023, se programaron recursos por \$720,8 mm

de \$670.936 millones que corresponden a productos o servicios que no se recibieron dentro de la vigencia 2022.

La CSMLV llama la atención sobre la persistencia de las inconsistencias en el reporte FUT realizado por las EETT. Es así como, para la ejecución 2022 se identificaron **reportes de inversión** en la PPARIV superiores a los recursos totales de la EETT, como en los casos de Cartagena de Indias, La Ceja del Tambo, Mutatá y Turbo (Antioquia).

Así mismo, se identificaron crecimientos inconsistentes en 50 EETT, los casos más representativos se encuentran en el reporte de Chaparral, Santa Isabel y Planadas (Tolima), Iquira y La Plata (Huila), Nechí (Antioquia), Planeta Rica y Tuchín (Córdoba), Puerto Colombia (Atlántico), San Cristóbal (Bolívar), San José de Pare (Boyacá), San Pedro de los Milagros (Antioquia), Toluviéjo (Sucre), y Villanueva (Bolívar).

La CSMLV identificó que existen entidades territoriales que no realizan oportunamente los reportes al FUT. Para 2021, se identificaron 24 EETT y para 2022, 89 EETT, lo implica una baja gestión sobre el reporte en la herramienta. Esta situación preocupa a la CSMLV, por cuanto estos reportes permiten monitorear los recursos que se están destinando a la PPARIV por parte de las EETT y apoyar la toma de decisiones a nivel nacional.

A continuación, se detallan los recursos reportados por 43 EETT que en 2022 aportaron en conjunto el 50% del valor total del país; se destaca el número de víctimas por ubicación de cada una de ellas<sup>14</sup>.

**Tabla 15::** Recursos destinados a la política pública por EETT de 2021 a 2023  
Cifras en millones de pesos constantes de 2023

EETT	Víctimas Por Ubicación	Def. 2021	Comp. 2021 %	Obl. 2021 %	Pag. 2021 %	Def. 2022	Comp. 2022 %	Obl. 2022 %	Pag. 2022 %	Def. 2023
Amazonas	3.446	258	85	85	85	380	99	99	99	305
Antioquia	1.550.695	532.721	96	88	86	413.324	98	97	96	356.073
Arauca	104.094	22.644	95	74	67	3.105	41	23	19	750
Atlántico	191.579	7.782	97	91	91	8.707	99	82	79	17.212
Barranquilla, DEP	79.208	125.155	98	98	97	99.003	99	99	95	29.656
Bogotá D.C.	367.555	921.492	95	89	88	930.210	97	88	87	801.749
Bolívar	463.772	940.516	100	100	89	788.350	100	57	84	354.723
Boyacá	46.895	2.567	94	40	40	3	31	31	30	1.215
Buenaventura	194.540	3.867	66	50	23	-	-	-	-	3.542
Caldas	110.785	6.404	98	98	98	6.134	87	87	76	8.739
Caquetá	201.849	32.685	98	98	97	46.895	99	86	83	7.505
Cartagena de Indias, DT y C	94.989	95.213	93	92	91	-	-	-	-	-

<sup>14</sup> RNI. Tomado de: [https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes\\_Corte\\_30/05/2023](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes_Corte_30/05/2023)

EETT	Víctimas Por Ubicación	Def. 2021	Comp. 2021 %	Obl. 2021 %	Pag. 2021 %	Def. 2022	Comp. 2022 %	Obl. 2022 %	Pag. 2022 %	Def. 2023
Casanare	78.875	19.280	93	48	48	28.645	100	82	77	14.939
<b>Cauca</b>	353.295	34.663	100	78	78	3.163	8	8	8	223.449
<b>Cesar</b>	375.113	67.279	99	99	92	28.958	100	91	91	3.775
<b>Chocó</b>	266.805	-				898	97	97	58	510
<b>Córdoba</b>	366.834	1.795	92	91	85	-				1.121
<b>Cundinamarca</b>	193.385	4.919	85	78	77	15.726	26	26	26	14.629
<b>Guainía</b>	11.273	5.936	100	99	22	-				11.522
<b>Guaviare</b>	34.789	16.307	95	87	84	13.495	89	85	81	36.260
<b>Huila</b>	220.367	120.195	100	99	98	20.590	100	100	81	24.481
<b>La Guajira</b>	148.939	2.148	63	36	35	-				-
<b>Magdalena</b>	363.396	40.336	99	94	94	41.406	91	86	82	4.750
<b>Medellín</b>	428.642	370.717	100	100	100	292.034	100	100	100	81.058
<b>Meta</b>	255.595	81.917	99	98	87	75.426	97	92	92	3.973
<b>Montería</b>	106.376	192.575	98	98	98	224.089	100	100	100	159.678
<b>Nariño</b>	439.293	3.133	58	52	38	4.277	100	92	92	5.140
<b>Norte de Santander</b>	301.827	28.430	98	95	95	56.756	100	90	72	15.222
<b>Putumayo</b>	157.842	1.171	63	14	14	9.202	93	44	42	1.064
<b>Quindío</b>	54.201	3.869	88	88	87	607	98	86	86	393
<b>Risaralda</b>	118.237	20.664	100	100	99	33.240	99	98	64	40.546
<b>San Andrés, Providencia y Santa Catalina</b>	660	387	39	33	30	374	48	39	39	310
<b>San José de Cúcuta</b>	97.573	143.666	97	97	95	163.016	100	100	100	63.524
<b>Santa Marta, DTH.</b>	117.436	1.404	89	85	78	2.197	100	100	98	1.878
<b>Santander</b>	246.538	5.909	91	91	91	-				118.152
<b>Santiago de Cali</b>	211.903	40.197	94	93	88	-				74.710
<b>Sucre</b>	346.870	72.703	99	38	31	187.327	94	29	25	162.162
<b>Tolima</b>	223.607	12.209	97	93	93	12.428	98	91	90	10.377
<b>Tumaco</b>	125.106	1.851	91	87	87	923	99	96	91	965
<b>Valle del Cauca</b>	634.658	61.726	97	97	97	108.205	99	97	94	2.610
<b>Valledupar</b>	127.681	1.077	73	73	70	1.154	81	81	78	1.322
<b>Vaupés</b>	6.325	782	54	18	18	742	81	54	54	865
<b>Vichada</b>	7.859	42.105	63	49	47	2.525	55	33	33	7.679

Elaboración propia. Fuente: FUT, marzo 2023. RNI, mayo 2023.

Para 2021, se destaca la baja ejecución por compromisos efectuada por las siguientes EETT: San Andrés, Providencia y Santa Catalina con 39%, Vaupés con 54%, Nariño con 58%, La Guajira, Putumayo y Vichada con 63%, Buenaventura con 66% y Valledupar con 73%. Para

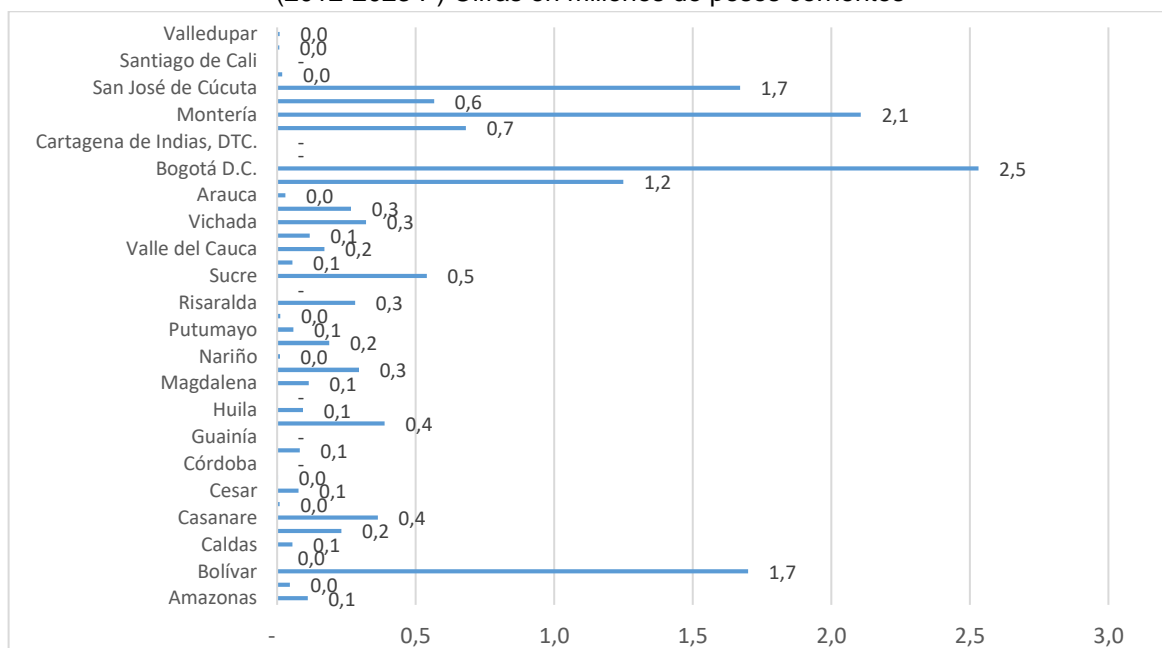
2022, llama la atención la baja ejecución reportada por el Departamento del Cauca con 8%, seguida de Cundinamarca con 26%, Boyacá con 31%, San Andrés, Providencia y Santa Catalina con 48%, Vichada con 55% y Arauca con 41%.

Para 2022 en las 43 EETT, el promedio de asignación per cápita se ubicó en \$336 mil. Si bien, el universo de víctimas a atender por cada una de las EETT varía, Bogotá cuenta con una mayor asignación de recursos en relación con el número de víctimas por ubicación de \$2,5 millones, Montería con \$2,6 millones, Bolívar con \$1,7 millones y San José de Cúcuta con \$1,6 millones. En este ámbito, las EETT con asignaciones más bajas en relación con el número de víctimas presentes en su territorio son Boyacá con \$68 pesos, Chocó con \$ 3 mil, Tumaco con \$ 7 mil, Valledupar, Cauca y Nariño con \$9 mil. Lo anterior se observa en la Gráfica 3.

Resulta muy preocupante para la CSMLV observar que los recursos asignados por entidad territorial son muy bajos frente a las necesidades y el creciente número de población víctima de cada territorio.

Así mismo, existe una brecha en las posibilidades de atención a la población víctima y los recursos que se pueden asignar municipios como Tumaco y Buenaventura, frente a las posibilidades con que cuentan en materia fiscal las principales ciudades y los departamentos, que pueden contar con un número similar de personas víctimas. Esta situación resulta aún más grave, si se tienen en cuenta las bajas ejecuciones presentadas por las entidades territoriales, afectando la atención y reparación a la población víctima.

**Gráfica 3:** Recursos asignados por las EETT en relación con el número de víctimas por ubicación (2012-2023 P) Cifras en millones de pesos corrientes



Elaboración propia. Fuente: FUT, marzo 2023. RNI, mayo 2023.

## **Financiamiento para la implementación de la Ley 1448 de 2011**

Los recursos ejecutados por compromisos para el cumplimiento de la Ley, a precios constantes de 2023, alcanzaron entre 2012 y 2022 un valor de \$184,7 billones, valor superior frente a lo establecido en los CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 4031 de 2021. En el CONPES 4031 de 2021, se estableció una asignación de recursos hasta 2031 por valor de \$142 billones, calculados de acuerdo con las capacidades y recursos de las entidades del SNARIV. Este valor a precios de 2023 es de \$ 174,6 billones.

Entre 2019 y 2020, el DNP, el Minhacienda y la UARIV, realizaron un proceso de actualización de costos de la Ley 1448 de 2011, conforme con el PND 2018-2022, discriminando entre costos misionales (CM)<sup>15</sup> y gastos fijos anuales (GFA)<sup>16</sup> por cada medida contemplada en la Ley. En 2021, se calcularon recursos hasta 2031 de CM por valor de \$ 112,9 billones y por GFA de \$13,2 billones por año. A precios de 2023 este valor sería de \$ 301,2 billones<sup>17</sup>.

Este costeo realizado por el Gobierno nacional permite esbozar las necesidades de recursos para la PPARIV, sin embargo, la CSMLV considera que en el ejercicio previsto en el Conpes 4031 de 2021 para realizar por parte del Gobierno nacional un costeo en 2024, se puedan determinar los universos totales de población pendiente de atención por medida y su acceso en medidas como vivienda, alimentación, generación de ingresos, educación y salud acorde a su caracterización y en busca de su estabilización socioeconómica.

## **Aproximación a los recursos requeridos para Indemnización y Vivienda Urbana y rural a 2031**

La CGR realiza un ejercicio indicativo de aproximación al costeo de los recursos requeridos para atender al universo pendiente de víctimas, teniendo en cuenta: (i) el costeo realizado por el Gobierno nacional actualizado a precios de 2023, (ii) los registros de ejecución de recursos y costos unitarios contemplados en los proyectos de inversión en SPI, (iii) los costos institucionales reportados a Minhacienda, (iv) las particularidades de cada medida y (v) la información específica solicitada a las entidades SNARIV.

Adicionalmente, este ejercicio se realiza teniendo en cuenta las limitaciones sobre: (i) el acceso a información detallada para las medidas de ayuda humanitaria, salud y educación, (ii) reportes de proyectos de inversión incompletos, (iii) falta de desagregación de información presupuestal, (iv) dificultad para la determinación de los universos pendientes de atención, (v) identificación de beneficiarios de los proyectos, (vi) establecimiento de costos unitarios de

---

<sup>15</sup> Costo requerido para financiar la totalidad de bienes y servicios para la asistencia, atención y reparación a población víctima beneficiaria.

<sup>16</sup> Gastos que se realizan cada año y que requieren contar con programación hasta el cumplimiento total de los compromisos asumidos por la PPARIV.

<sup>17</sup> El cálculo realizado por el Gobierno nacional no contempla el efecto inflacionario del periodo.

acuerdo con información disponible de los proyectos de inversión y (vii) no se realiza proyección sobre el crecimiento del universo.

Es de aclarar que este ejercicio no contempla recursos para atender el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras<sup>18</sup> ni proyección de los recursos que deberían ser asignados por parte de las EETT, como parte integral de la asistencia, atención y reparación de la PPARIV.

El cálculo se efectúa sobre 14 medidas de las 19 incluidas en el documento de costos por parte del Gobierno nacional, para las restantes se actualizaron los datos del citado costeo del Gobierno nacional a precios constantes de 2023. El costo de aplicación de las medidas para la totalidad de los universos determinados se calculó en partes iguales para los próximos nueve años, con un incremento del IPC de 3.5% para 2024 y de 3% de 2025 a 2031, según las proyecciones del Banco de la República. Las medidas costeadas, se presentan como sigue:

**Tabla 16:** Costeo de recursos requeridos Política Pública de Víctimas - 2023 a 2031  
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2023

Principales Medidas Costeadas	Detalle de Aplicación de la Medida	Víctimas o Sujetos Pendientes de Atención (A)	Valor a Otorgar en SMMMLV (B)	Costo Unitario en Millones de \$ de 2023 (C)	Esfuerzo Fiscal Requerido 2023-2031 (D)= ((A)* (C))) <sup>19</sup>
Alimentación	Hogar	522.565	1,0	1,3	6.372
Atención Psicosocial	Individual	1.080.000	0,3	0,4	626
	Colectivos Étnicos	493	59,7	77,8	87
<b>Subtotal Psicosocial</b>					<b>713</b>
Educación Superior	Individual	293.205	35,0	45,5	6.046
Generación de Ingresos	Hogar	1.381.229	11,0	14,0	19.448
Identificación	Individual	220.314	1,6	2,0	4.300
Indemnización Administrativa	Desplazamiento (Decreto 1290 de 2008)	735.256	24,1	31,3	26.108
	Desplazamiento (Ley 1448 de 2011)	1.431.923	15,2	19,7	32.014
	Desaparición Forzada	34.634	32,9	42,8	1.682
	Homicidio	181.130	34,3	44,7	9.170
	Secuestro	16.743	36,6	47,6	903
	Lesiones que produzcan o No incapacidad permanente	92.192	37,1	48,2	5.037
	Tortura o tratos inhumanos y degradantes	6.118	27,2	35,4	245
	Víctima de Delitos contra la libertad e integridad sexual	24.643	27,8	36,1	1.009

<sup>18</sup> Sólo en los recursos contemplados por la URT.

<sup>19</sup> Cálculo realizado para pago de medidas dentro de los próximos nueve años, es decir entre 2023 y 2031. Adicionalmente, estos valores incluyen la indexación para el año 2024 de 3,5% y para los años del 2025 al 2031 del 3%).

Principales Medidas Costeadas	Detalle de Aplicación de la Medida	Víctimas o Sujetos Pendientes de Atención (A)	Valor a Otorgar en SMLV (B)	Costo Unitario en Millones de \$ de 2023 (C)	Esfuerzo Fiscal Requerido 2023-2031 (D)= ((A)* (C))) <sup>19</sup>
	Víctima de Reclutamiento forzado de menores	5.663	28,1	36,5	234
	Otros hechos	145.359	34,9	45,4	7.478
<b>Subtotal Indemnización Administrativa</b>					<b>83.881</b>
<b>Indemnización Colectiva</b>	Indígenas	433,0	324,1	421,6	207
	Afros	255,0	324,1	421,6	122
<b>Subtotal Indemnización Colectiva</b>					<b>329</b>
<b>Participación</b>	Eventos Realizados	159	44,4	57,7	76
<b>Planes de Reparación Colectiva - PIRC</b>	SRC Étnicos	604	3.840,0	4.994,3	3.420
	SRC No Étnicos	167	3.840,0	4.994,3	946
	SRC Organizaciones y Grupos	55	500,0	650,3	41
<b>Subtotal Planes De Reparación Colectiva</b>					<b>4.406</b>
<b>Retornos Y Reubicaciones</b>	Hogar	530.313	6	8	12.002
	Comunidades Etnicas	732	28,5	37,1	62
	Comunidades Etnicas	211	122,0	158,6	76
<b>Subtotal Planes De Retornos Y Reubicaciones</b>					<b>12.140</b>
<b>Reunificación Familiar</b>	Hogar	43.797	5	6	2.659
<b>Subsistencia Mínima</b>	Hogar	404.412	3	4	17.330
<b>Vivienda</b>	Urbana - Incluye Sin información de Zona	892.388	30,0	39,0	39.476
	Rural	313.330	70,0	91,0	32.341
<b>Subtotal Vivienda</b>					<b>71.817</b>
<b>Costos Institucionales (Gastos de Funcionamiento 42 entidades)</b>					<b>11.548</b>
<b>Otras_ Medidas Costeadas Por El Gobierno Nacional</b>	Orientación y Comunicación, Vida, Seguridad e Integridad, Garantías de No Repetición, Restitución de Tierras y Medidas de Satisfacción				<b>11.340</b>
<b>Total</b>					<b>252.402</b>

Elaboración propia. Fuentes: Minhacienda, UARIV, SPI-DNP. Marzo 2023.

Los recursos ejecutados por \$184,7 billones constantes de 2023 continúan siendo insuficientes frente al valor requerido para la implementación de esta política pública, dado el número actual de víctimas registradas que alcanza los 9.520.277, el número de sujetos de atención que alcanzan los 7.564.198 y la aplicación de cada medida contemplada en la Ley.

Se estima que para la aplicación de las medidas específicas contempladas en la Ley 1448 de 2011, para la población víctima, entre 2023 y 2031, se requerirían \$252,4 billones constantes de 2023, contando con la indexación correspondiente.



Dentro de estos recursos, se destacan los requeridos para medidas de asistencia y reparación integral como lo son: indemnización individual y colectiva con \$84,2 billones, vivienda con \$71,8 billones, generación de ingresos con \$19,4 billones, subsistencia mínima con \$17,3 billones y retornos y reubicaciones con \$12,1 billones.

De otra parte, se realizó una aproximación a los recursos requeridos para la aplicación de la universalidad para la población víctima en educación y salud, los cuales serían adicionales y alcanzarían \$124 billones, calculados desde 2023 y hasta 2031. Para salud se tiene el 73% de estos recursos y para educación un 27%.

**Tabla 17:** Costeo de recursos requeridos medidas universales educación y salud para Población Víctima - 2023 a 2031

Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2023

Principales Medidas Costeadas	Número de Víctimas o Sujetos Pendientes de Atención 2023-2031 (A)	Valor a Otorgar en SMMLV (B)	Costo Unitario en Millones de \$ de 2023 (C)	Esfuerzo Fiscal Requerido 2023-2031 (D)= ((A)* (C))
Educación	1.635.074	2,41	2,5	33.314
Salud	7.526.782	9,3	12,0	90.832
<b>Total</b>				<b>124.146</b>

Elaboración propia. Fuentes: Minhacienda, UARIV, SPI-DNP. Marzo 2023.

La CSMLV insiste en la necesidad de que el Gobierno nacional: (i) revise y ajuste la aplicación de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 articulando los recursos entre las entidades del SNARIV, buscando la efectividad hacia la estabilización socioeconómica de la población víctima, (ii) mejore el registro de las atenciones realizadas; (iii) identifique los universos de población pendiente de atención y/o reparación por medida; (iv) implemente acciones de eficiencia del gasto entre entidades SNARIV y (v) establezca el impacto de las inversiones realizadas en el mediano plazo.

## Conclusiones

- El Gobierno nacional destinó entre 2012 y 2022 un total de \$184,7 billones de pesos constantes de 2023, y para la vigencia 2023 se programaron \$18 billones, para un total a la fecha de \$202,7 billones destinados a la PPARIV. Sin embargo, los recursos continúan siendo insuficientes frente a las necesidades crecientes de la población víctima del conflicto armado que hoy supera los nueve millones de personas<sup>20</sup>.
- Los recursos proyectados en el CONPES 4031 de 2021 para los siguientes 10 años de la política, hasta 2031, por \$212,9 billones de pesos de 2023 también serían

<sup>20</sup> El registro único de víctimas (RUV) alcanza los 9.520.277 de personas. RNI- UARIV, consultado el 28-07-2023.

insuficientes frente a los cálculos realizados por la CGR de \$ 252,4 billones requeridos para las medidas de asistencia y reparación integral contempladas en la Ley 1448 de 2011, así como, para garantizar la universalidad de la atención a la población víctima en Educación y Salud por \$ 124 billones adicionales para los próximos 9 años.

- Dentro de los recursos requeridos para la asistencia, atención y reparación integral de la población víctima, se destacan los de: indemnización individual y colectiva con \$84,2 billones, vivienda con \$71,8 billones, generación de ingresos con \$19,4 billones, subsistencia mínima con \$17,3 billones y retornos y reubicaciones con \$12,1 billones.
- Persiste la elevada participación de los recursos del Sistema General de Participaciones (Educación) y del Régimen Subsidiado en Salud, para la implementación de la Política Pública. Del total de recursos ejecutados en 2022 el 63%, \$ 11,7 billones de pesos contantes de 2023 correspondieron al SGP. Es decir, que más de la mitad los recursos asignados para la política no son exclusivos de esta, sino que se trata de asignaciones a las que por Ley tiene derecho toda la población en general a nivel nacional y no solo la población víctima, éste el caso de los recursos para salud y educación del SGP.
- El presupuesto ejecutado entre 2012 y 2022, sin incluir SGP (educación) ni RSS (salud) ascendió a \$79,1 billones. Se destaca la reducción de estos recursos para la vigencia 2022 (-25%), recuperando la asignación en 2023 en 9%. Se resalta el incremento en los componentes de reparación con 26% y asistencia con 3%, y la reducción en los componentes transversales (-21%) y de funcionamiento (-14%).
- Sobre el componente de Reparación Integral se destaca el incremento en los recursos de la medida de vivienda del 163%<sup>21</sup> con \$850mm, seguidos por reparación colectiva con 26%(\$109mm) y adquisición, adjudicación y restitución de tierras con 23% (\$432mm). Llama la atención de la CSMLV que entre 2021 y la asignación 2023, se presenta una continua reducción en los recursos para las medidas de generación de ingresos (29%) y educación superior (7%) fundamentales para la estabilización socioeconómica de la población víctima.
- Entre 2022 y 2023 se ejecutaron proyectos de inversión por valor de \$52,07 billones, 93 proyectos en 2022 y 77 en 2023, con una reducción del 17% en el número de proyectos para 2023. No obstante, solo el 20% de estos recursos de inversión se destina exclusivamente a la PPARIV, \$4,85 billones en 2022 y \$5, 33 billones en 2023. Para 2022 se ejecutaron por compromisos 85% y por obligaciones 76%. Las entidades con más bajas ejecuciones en 2022 fueron: el Ministerio de Justicia y del Derecho con ejecución del 24%, seguido por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA con 37% compromisos, y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con 48%. La

---

<sup>21</sup> No obstante, esta medida entre 2021 y 2022, presentó una reducción significativa en su ejecución por compromisos del 66%, pasando de \$941mm a \$323mm.



Presidencia de la República, el Centro de Memoria Histórica y el Ministerio del Interior tuvieron ejecuciones por debajo del 75%.

- Los costos institucionales presentaron una reducción del 14% al pasar de \$1,17 billones en 2022 a \$1 billón en 2023. Esta reducción se soporta en los proyectos de inversión que en promedio disminuyeron su asignación en 38% y en los gastos de funcionamiento programados por 32 entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV), que prevén una reducción del 9%.
- Entre 2021 y 2023, se presenta una constante reducción en términos reales de los recursos asignados a la política pública de víctimas por parte de las entidades territoriales. Para 2022, con el reporte de 1.026 entidades territoriales en el Formulario Único Territorial, se registra una ejecución por compromisos de \$ 7 billones constantes de 2023, valor inferior en 9% frente al valor de 2021 de \$8 billones. Para 2023 con 1.078 entidades en el reporte, se programó un valor de \$5,7 billones, inferior en 22% frente a la vigencia anterior.
- Sobre la ejecución 2022 de los EETT de \$7 billones, se observan compromisos del 96%, obligaciones por 86% y pagos de 88%, lo que implica un rezago en la ejecución de los recursos por cuanto \$329.477 millones disponibles no fueron ejecutados para esta política pública y del valor comprometido \$670.936 millones corresponden a productos o servicios que no se recibieron dentro de la vigencia 2022.
- La CSMLV anota que persisten inconsistencias en el reporte realizado por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial relacionadas con reportes de inversión para la Política Pública de Víctimas superiores a los recursos totales de cada entidad territorial como en los casos de Cartagena de Indias, La Ceja del Tambo, Mutatá y Turbo (Antioquia)<sup>22</sup>, crecimientos inconsistentes en 50 EETT, entre las que se destacan Chaparral, Santa Isabel y Planadas (Tolima), Iquira y La Plata (Huila), Nechí (Antioquia), Planeta Rica y Tuchín (Córdoba), Puerto Colombia (Atlántico), San Cristóbal (Bolívar), San José de Pare (Boyacá), San Pedro de los Milagros (Antioquia), Tolviejo (Sucre), y Villanueva (Bolívar).
- Para 2021, se destaca la baja ejecución por compromisos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con 39%, Vaupés con 54%, Nariño con 58%, La Guajira, Putumayo y Vichada con 63% respectivamente, Buenaventura con 66% y Valledupar con 73%. Para 2022, llama la atención la baja ejecución reportada por el Departamento del Cauca con 8%, seguido de Cundinamarca con 26%, Boyacá con 31%, San Andrés, Providencia y Santa Catalina con 48%, Vichada con 55% y de Arauca con 41%.

---

<sup>22</sup> Información disponible en la página [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

- Para 2022 de 43 entidades territoriales que aportan un 50% a los recursos ejecutados para la política pública de víctimas, el promedio de asignación per cápita se ubicó en \$336 mil. Se observa que Bogotá cuenta con una mayor asignación de recursos en relación con el número de víctimas por ubicación de \$2,5 millones, Montería con \$2,6 millones, Bolívar con \$1,7 millones y San José de Cúcuta con \$1,6 millones. De otra parte, las EETT con asignaciones más bajas en relación con el número de víctimas presentes en el territorio son Boyacá con \$68 pesos, Chocó con \$ 3 mil, Tumaco con \$ 7 mil, Valledupar, Cauca y Nariño con \$9 mil.
- Finalmente, la CSMLV insta al Gobierno nacional para que: (i) revise y ajuste la aplicación de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 articulando los recursos entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, (ii) mejore el registro de las atenciones realizadas; (iii) identifique los universos de población pendiente de atención y/o reparación por componente y medida, y (vi) implemente acciones de eficiencia del gasto entre entidades SNARIV estableciendo el impacto de las inversiones realizadas en el mediano plazo.

## Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en general a todas las entidades del orden nacional y territorial, a diseñar estrategias para la consecución de nuevas fuentes de financiación a fin de cubrir con recursos suficientes las medidas establecidas para las víctimas en la Ley 1448 de 2011.
- 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 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 Ministerio de Justicia y Del Derecho, el Fondo Nacional de Vivienda, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, la Presidencia de la República, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio del Interior mejorar la ejecución de los recursos disponibles en los proyectos de inversión.



- Al Ministerio de Cultura, la Agencia de Desarrollo Rural, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, evaluar la posibilidad de incrementar las asignaciones de recursos para la Política Pública de Víctimas.
- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Interior y a la Unidad para las Víctimas, ejecutar acciones de acompañamiento, monitoreo y seguimiento a las entidades territoriales, de tal manera que se logre la ejecución del 100% de los recursos que se asignan para la población víctima, y se eliminen las brechas regionales en las asignaciones per cápita a fin de lograr una distribución más equitativa regionalmente de los recursos para las víctimas.
- A las gobernaciones de los departamentos del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vichada y Arauca mejorar la ejecución de los recursos asignados para población víctima en sus territorios.
- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas articular y coordinar con las 32 gobernaciones la capacitación y el apoyo a la gestión de los municipios en el diligenciamiento del Formulario Único Territorial -FUT, en relación con el presupuesto asignado y la ejecución de los recursos que se destinan a la política de víctimas en cada territorio.
- Al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y las gobernaciones de Antioquia, Tolima, Huila, Córdoba, Atlántico, Bolívar, Boyacá y Sucre, establecer una estrategia a fin de minimizar las inconsistencias presentadas en el reporte del Formulario Único Territorial- de Cartagena de Indias, San Cristóbal y Villanueva (Bolívar); La Ceja del Tambo, Mutatá, Nechí, San Pedro de los Milagros y Turbo (Antioquia); Chaparral, Santa Isabel y Planadas (Tolima); Iquira y La Plata (Huila), Planeta Rica y Tuchín (Córdoba); Puerto Colombia (Atlántico); San José de Pare (Boyacá) y Tolviejo (Sucre).



## PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Este documento compila la información y análisis de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General como miembros de la CSMLV, entorno a los temas de prevención, protección y garantías de no repetición relacionados con la implementación de la Ley de Víctimas. Se presentan en una primera parte, el actual panorama nacional de violencia en Colombia, la caracterización de las afectaciones a la población, riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas y la identificación de los grupos armados y organizaciones criminales responsables de la victimización de la población. En un segundo apartado se presenta una valoración y balance de diferentes estrategias del componente de prevención y protección, su alcance, limitaciones, dificultades y logros. Con esto se busca dar una lectura integral respecto del contexto y el impacto de la política de prevención y protección.

A lo largo del 2022 y el primer trimestre del 2023, la afectación humanitaria proveniente de la existencia de diversos conflictos armados<sup>23</sup> y del crimen organizado<sup>24</sup>, continúa demandando esfuerzos del Estado colombiano en todos sus niveles, para asegurar no solo la garantía de asistencia, atención y reparación a las víctimas, sino para fortalecer acciones de prevención y protección, que de paso posibiliten los cometidos de no repetición consignados en la Ley 1448 de 2011<sup>25</sup> y sus Decretos-Ley y sus decretos reglamentarios.

Tal como lo refieren los artículos 193 y 195 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, el cumplimiento de las obligaciones de prevención y protección que le corresponden al Estado colombiano, resultan determinantes para disminuir y/ mitigar el riesgo de ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Adicionalmente, acciones orientadas a identificar las causas que generan dichas vulneraciones permite avanzar en garantías reales para la no repetición, como derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

En este Informe se toman en consideración, algunos de los cambios y continuidades que las dinámicas de violencia armada han registrado con ocasión de los acercamientos y negociaciones realizados en el marco de la política de Paz Total, que incluyen el desarrollo a marzo del 2023, de cuatro ceses al fuego de carácter bilateral, nacional y temporal, entre las

---

<sup>23</sup> El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, de manera autónoma en sus documentos de advertencia realiza análisis sobre la existencia de varios conflictos armados y de la operación proveniente del crimen organizado. Por otra parte, y sin perjuicio de lo que corresponde al Consejo Nacional de Seguridad, se hace referencia a la clasificación presentada por el Comité Internacional de la Cruz Roja el 22 de marzo de 2023, como parte del cumplimiento de su mandato, para promover el respeto por las partes del derecho internacional humanitario (DIH) y asegurar la protección y asistencia de las víctimas de estos conflictos. En “Retos Humanitarios Colombia 2023”, URL: <https://www.icrc.org/es/document/colombia-retos-humanitarios-2023>. Adicionalmente

<sup>24</sup> Recientemente el Gobierno Nacional en la Ley 2272 de 2022 incluyó la noción de estructuras de crimen organizado de alto impacto, en relación a “aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.” Con todo, el SAT se referirá en este texto al crimen organizado en los términos del Convenio de Palermo.

<sup>25</sup> Modificada por la Ley 2078 de 2021 prorrogando por diez años su vigencia



Fuerzas Armadas del Estado colombiano y las estructuras autodenominadas Estado Mayor Central, Segunda Marquetalia, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada.

El capítulo se complementa con el análisis de diversas medidas de prevención y protección para las víctimas del conflicto armado y sus procesos organizativos, tanto como para quienes adelantan ejercicios de liderazgo o defensa de los derechos humanos respecto de este sector poblacional.

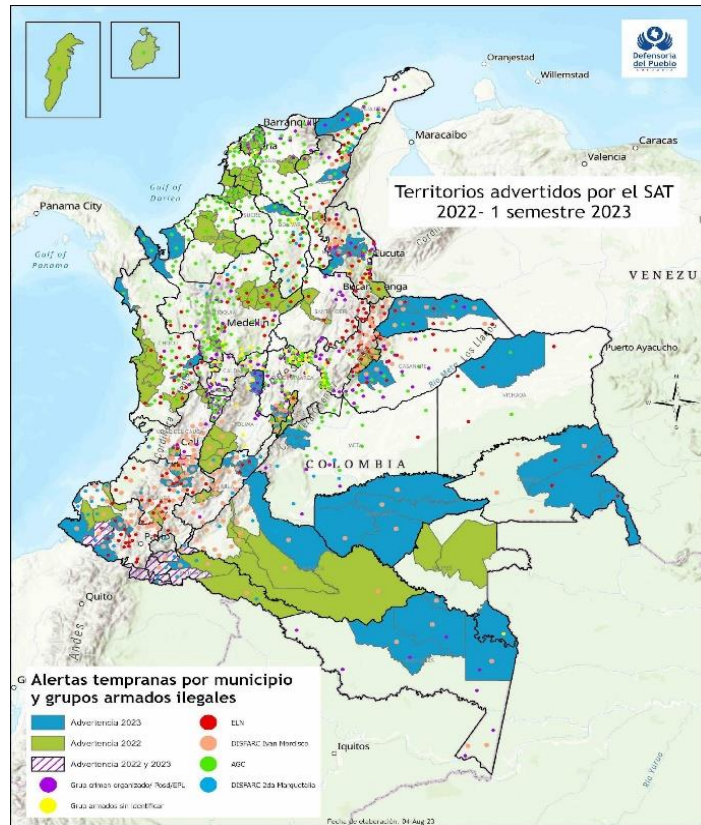
Finalmente, se aborda la falta de diálogo entre la política pública de prevención de violaciones de derechos humanos y la Ley 1448 y sus Decretos-Ley y reglamentarios, considerando lo expuesto por la H. Corte Constitucional en Auto 894 del 30 de julio de 2022 “Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada.”

## **1. Panorama nacional de riesgos de violaciones a los DD.HH y al DIH, derivados del conflicto armado y crimen organizado en Colombia (2022- I Trimestre 2023)**

### **Análisis territorial de la violencia armada**

Conforme al artículo 149 literal k de la Ley 1448 de 2011, el Sistema de Alertas Tempranas hace parte de las garantías de no repetición establecidas a favor de las víctimas del conflicto armado. En el 2022, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo emitió un total de 34 documentos de advertencia por riesgos de vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH que cobijaron un total de 20 departamentos y 110 municipios del país. En el primer trimestre del 2023, por su parte, el Sistema publicó un total de 12 Alertas Tempranas, respecto de 10 departamentos, 46 municipios. En el marco del ejercicio de seguimiento a la respuesta estatal que realiza el Sistema de Alertas Tempranas, en el año 2022 fueron emitidos 41 Informes de Seguimiento.

**Mapa 1: Grupos armados ilegales y Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo 2022- I Trimestre 2023.**



Cabe resaltar que, entre las advertencias referidas para 2022, se encuentra la AT No. 004-22, mediante la cual se identificaron riesgos en el contexto de los comicios electorales de Presidencia y Congreso y particularmente, para la elección de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), como se verá más adelante.

Adicionalmente, en el 2022 el SAT monitoreó de manera focalizada el desarrollo e impacto los denominados ‘paros armados’<sup>26</sup> impuestos por el Ejército de Liberación Nacional (en adelante ELN) en febrero y por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (en adelante AGC) en mayo. En el 2023, las acciones de monitoreo han estado principalmente, enfocadas en los impactos

<sup>26</sup> Especial mención merece el desarrollo e impacto sobre la situación de vulneración a los DD.HH proveniente de los denominados ‘paros armados’ impuestos por el ELN en febrero y por las AGC en mayo, ambos con particular afectación en el Caribe, Noroccidente y Nororiente colombiano. En lo que respecta al ELN, el paro tuvo un especial impacto en los departamentos del Cesar frontera con Venezuela, y en la parte sur del Magdalena. Sus acciones se concentraron en patrullajes, difusión de panfletos, afectaciones a la infraestructura pública, quema de vehículos, restricciones y bloqueos a la movilidad para la población civil que, si bien no dejaron personas heridas, o muertas, generaron temor y zozobra entre la población. Por su parte, el paro de las AGC se desarrolló en todos los departamentos del norte del país, expresándose en acciones para generar terror entre la población; bloqueos, restricciones a la movilidad; homicidios selectivos; imposición de normas de conducta, patrullajes, disparos indiscriminados sobre la población; panfletos con advertencia de acciones de exterminio social; restricciones al comercio, al transporte; establecimientos educativos, establecimiento de retenes; pintas en casas y quema de vehículos. Las acciones del paro se escenificaron en contextos urbanos, rurales y rurales disperso.





humanitarios y a la situación de derechos humanos y DIH, conforme las dinámicas propias del conflicto armado, el crimen organizado a nivel nacional y territorial, pero también en el contexto de implementación de los decretos del Gobierno nacional relacionados con la declaratoria de Cese al Fuego.

Resultado del monitoreo y advertencia reseñados anteriormente, es posible identificar los siguientes actores armados ilegales como principales fuentes de amenaza de violaciones a los DDHH, en el periodo estudiado:

- i. Facciones Disidentes de las antiguas FARC-EP, tanto adscritas hoy al autodenominado Estado Mayor Central, como a la Segunda Marquetalia (incluyendo en este último a los Comandos de la Frontera);
- ii. Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)
- iii. Ejército de Liberación Nacional (ELN);
- iv. Grupos de Crimen Organizado como las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN); aquellos adscritos a la Oficina del Valle de Aburrá Cuerpo Colegiado, Bloque Virgilio Peralta Arenas, Ejército Popular de Liberación (EPL), La Cordillera, Los Flacos, Los Contadores, La Inmaculada- Asoagrin de la Cruz, Obando-51 Pandillas Valle; Pachelly; Paisas; Los Shotas y Espartanos, entre otros;
- v. Grupos de Crimen Organizado transnacional como los carteles mexicanos Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Binacionales Colombia-Venezuela como el tren de Aragua y algunos con alcance entre Colombia y Brasil (Comando Vermelho, Familia Do Norte y Primer Comando Capital).

A continuación, se detalla la distribución territorial de los grupos armados ilegales referidos y sus principales repertorios de violencia, en el ámbito macrorregional:

- Caribe: este macrorregión está compuesta por los departamentos de Bolívar, San Andrés y Providencia, Sucre, Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira.

En esta región hacen presencia y acción, las AGC, las ACSN, las facciones disidentes de las antiguas FARC – EP a través de los Frentes 33 y 41, el ELN, grupos de crimen organizado (regional y local), estructuras criminales transnacionales y grupos armados de seguridad privada que estarían cometiendo acciones ilícitas<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La principal fuente de amenaza es representada por las AGC, quienes ejercen control hegemónico en algunas subregiones como los Montes de María, San Jorge y Mojana sucreña, con una alta capacidad de regulación y control territorial y social. Entre tanto, el ELN ejerce presencia en la región central del Cesar, hacia el oriente, en las estribaciones de la Serranía del Perijá (frontera con Venezuela), donde cuenta con una zona estratégica y de histórica presencia, que utiliza para su despliegue, repliegue y huida, donde ejerce control territorial y social profundo. De lo anterior, se precisa una alianza tácita entre el ELN y el disidente Frente 33 de las FARC-EP, que básicamente se ha expresado en una delimitación de fronteras de los territorios en los que cada uno ejerce dominio y control. durante el año 2022 se identificó la persistencia del escenario de disputa existente entre las AGC y las ACSN, en los territorios apostados en la Troncal Caribe

Los escenarios de violencia documentados, refieren diferentes expresiones de violencia basada en género, trata de personas, extorsiones, vinculación de niños, niñas y adolescentes (NNA) dentro de las dinámicas del narcotráfico, exterminio social a población socialmente estigmatizada, quemas de vehículos de transporte público, homicidios ejemplarizantes, reclutamiento forzado de NNA, proselitismo armado, imposición de normas de comportamiento social con sanciones arbitrarias, imposición de impuestos, entre otros. Cabe señalar que el modo de operación de estas estructuras se caracteriza por la tercerización de bandas o estructuras de alcance local o regional. También se han identificado extorsiones, homicidios selectivos y de configuración múltiple (masacres), y amenazas a poblaciones que ejercen exigibilidad de derechos, como ilustrativos del contexto de amenaza.

- Noroccidente: compuesta por Antioquia, Chocó y Córdoba.

En esta región hacen presencia y operación: ELN, AGC, Bloque Virgilio Peralta Arenas y facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, a través de los Frentes 4, 18, 24 y 36<sup>28</sup>.

Sus repertorios de violencia comportaron graves riesgos en términos de homicidios, desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento forzado de NNA, desaparición forzada, entre otros, y han tenido una particular afectación en los grupos étnicos presentes, principalmente, en el departamento del Chocó, sur de Córdoba y algunas zonas específicas de Antioquia. También han estado especialmente expuestos al riesgo campesinos que se encuentran a lo largo de los tres departamentos, así como personeros/as municipales, líderes/as sociales y personas defensoras de DDHH, poblaciones socialmente estigmatizadas, mineros tradicionales informales, defensores ambientales en proceso de exigibilidad de derechos y representantes de consejos comunitarios en zonas donde actualmente se adelantan procesos de restitución de tierras. A estos se suman los/as firmantes del Acuerdo de Paz y sus familias que habitan en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación (AETCR) y nuevas áreas de reincorporación (NAR).

- Nororiental: compuesta por los departamentos de Norte de Santander y Santander y las subregiones de Magdalena Medio y Sur de Bolívar.

---

<sup>28</sup> Se han identificado cuatro (4) escenarios de riesgo sobre las dinámicas del conflicto armado: El primero de ellos está determinado por la presencia de grupos armados ilegales y sus controles hegemónicos o de coexistencia, principalmente las AGC en subregiones como del Urabá y Oriente de Antioquia, y en las subregiones Costanera, Sabanas, Centro, Medio y Bajo Sinú de Córdoba; y del ELN en municipios como el Carmen del Atrato y Bagadó de la subregión del Alto Atrato en el Chocó. El segundo escenario, por su parte, está determinado por la alta probabilidad de confrontación entre los actores armados ilegales tras el proceso de consolidación territorial de las AGC en zonas que antes se disputaba tanto con el ELN como con las Facciones Disidentes de las FARC-EP. El tercer escenario identificado se relaciona con la expansión territorial con alta probabilidad de confrontación de grupos armados ilegales (AGC, ELN, facciones disidentes de las antiguas FARC frentes 4, 18, 24 y 36; Bloque Virgilio Peralta Arenas y grupos armados de crimen organizado como Los Pachelly, La Terraza, El Mesa, entre otros tantos), específicamente en las subregiones del occidente, norte, nordeste, oriente, suroeste y Valle de Aburrá en Antioquia; y el alto Atrato y San Juan chocono. El cuarto y último escenario de riesgo está enfocado en la confrontación abierta entre diferentes grupos armados ilegales y la Fuerza Pública.



En esta región tienen presencia y operación las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP a través de los Frentes 10, 45 y 33, el ELN y el EPL. En el municipio de Tibú se encuentran, además, las AGC<sup>29</sup>.

Durante 2022 se identificó un incremento de los desplazamientos forzados masivos y secuestros, especialmente en el sur de Bolívar, Catatumbo y Magdalena Medio; ataques a misiones humanitarias; intensificación de acciones violentas en el territorio, por medio de homicidios selectivos en el Magdalena Medio santandereano por disputa de economías ilícitas alrededor del narcotráfico; amenazas y homicidios de líderes sociales y líderes promotores de programas derivados del Acuerdo Final de Paz; amenazas contra defensores ambientales y opositores al fracking en Puerto Wilches; ataques reiterados por parte del ELN contra infraestructura petrolera; aumento de secuestros en el sur de Bolívar; trata de personas con fines de explotación sexual en Norte de Santander, Santander, sur de Bolívar y Magdalena medio, entre otros.

- Centroandina: compuesta por Cundinamarca, Tolima, Caldas, Risaralda, Quindío y las ciudades de Bogotá y Soacha

En esta región tienen presencia y accionar las facciones disidentes de las FARC – EP, a través de los Frentes 51 y 10; Columna Vladimir Estiven; Comando Coordinador de Occidente (hoy conocido como Bloque Comandante Jacobo Arenas), a través del Frente Ismael Ruiz y su Columna Dagoberto Ramos (actualmente constituida en Frente); la Segunda Marquetalia; el ELN; Los Paisas y La Cordillera<sup>30</sup>.

Los grupos fuente de amenaza de mayor envergadura, presentes especialmente en los nichos urbanos de la macrorregión, operan a través del modelo de “tercerización” o “instrumentalización” de grupos de crimen organizado de orden local, los cuales proveen portafolios criminales y rentas ilícitas, tales como el sicariato, el tráfico de estupefacientes, el lavado de activos, préstamo de dinero en la modalidad de “gota a gota”, extorsión, entre otros, a las estructuras de orden regional. A lo anterior, se han sumado amenazas a personas defensoras de DDHH y procesos reivindicativos, tanto en sectores rurales como urbanos.

---

<sup>29</sup> En general, se puede indicar que el ELN ha reafirmado su control en especial en la región del Catatumbo y el EPL ha conformado un reducto de delincuencia que actualmente se dedica al secuestro, la extorsión, las amenazas y homicidios. De otra parte, ha tenido lugar una expansión y control de las siguientes facciones disidentes de las antiguas FARC-EP: Frente 33 (fortalecido en el año analizado, particularmente en Tibú), Frente 37, Frente 45, Frente 24, Frente 10 Martín Villa, en el departamento de Norte de Santander, regiones como el Catatumbo y el Magdalena Medio, y de manera particular en el municipio de Tibú.

<sup>30</sup> En 2022, en esta macrorregión se identificó y advirtió un escenario basado en la presencia, consolidación y reacomodamiento de facciones disidentes de las extintas FARC-EP -tanto de las comandadas por alias ‘Mordisco’ (Frente Ismael Ruiz y la Columna Dagoberto Ramos) como de la Segunda Marquetalia-, que impactaron tanto los centros urbanos como la zona rural del sur del Tolima. Por otro lado, en lo que concierne a la persistencia de escenarios de riesgo previamente advertidos, es importante referir que, como parte del seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo a sus Alertas Tempranas, en 2022 se observó cómo se han mantenido y afianzado aquellas relacionadas con el impacto del crimen organizado y grupos sucesores del paramilitarismo en los escenarios urbanos del Eje Cafetero. Finalmente, un escenario de riesgo actualizado durante 2022 estuvo relacionado con las disputas bélicas entre el Frente de Guerra Occidental “Omar Gómez” del ELN, a través del Frente Ernesto Che Guevara, y las AGC, en el municipio de San José del Palmar (Chocó)



- Suroccidente: compuesta por Valle del Cauca, Cauca y Nariño

En esta región tienen presencia y operación las facciones disidentes de las FARC-EP a través de (i) el Comando Coordinador de Occidente (hoy Bloque Comandante Jacobo Arenas); la Columna Móvil Dagoberto Ramos (hoy Frente) y sus Frentes Jaime Martínez, 30, Franco Benavides y Carlos Patiño, así como la Compañía Adán Izquierdo; (ii) la facción disidente Segunda Marquetalia; (iii) el ELN a través de sus Frentes Carlos Alberto Troches y Che Guevara, perteneciente al Frente de Guerra Occidental; (iv) cárteles de droga provenientes de México y (v) grupos del crimen organizado<sup>31</sup> como La Inmaculada- Asoagrín, Shotas y Espartanos.

Para el 2022, el escenario de riesgo de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH se caracterizó, fundamentalmente, por el mantenimiento y, en algunos casos, la exacerbación de las pugnas armadas entre los distintos grupos armados ilegales fuente de amenaza, unos con propósitos de expandirse y otros de consolidarse en esta zona geoestratégica. Tal dinámica ocasionó una de las mayores afectaciones humanitarias registradas en todo el país durante el período analizado, ocupando los primeros lugares en eventos de carácter masivo como desplazamientos y confinamientos. En el marco de las acciones bélicas entre actores armados no estatales parte del conflicto, se advirtieron además posibles infracciones al DIH.

- Centro Oriente: Arauca, Boyacá y Casanare

Operan en esta región las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, a través del Comando Conjunto de Oriente – Frentes 10, 28, 45 y 56; el Frente oriental de Guerra del ELN, a través de los Frentes Domingo Laín, José David Suárez, Adonai Pinilla, Efraín Pabón y Camilo Torres; y las AGC a través de la subestructura Gonzalo Oquendo Urrego<sup>32</sup>.

Entre las mayores afectaciones a la población civil en los tres departamentos están: homicidios selectivos, masacres, amenazas, extorsiones, combates con interposición de

---

<sup>31</sup> Este escenario ha tenido una relación con la ocurrencia de distintos hechos vulneradores de los derechos de la población civil, como amenazas, desapariciones forzadas confinamientos, desplazamientos forzados, homicidios de personas defensoras de DDHH, líderes/as sociales y personas en proceso de reincorporación, reclutamiento uso y utilización de NNA, contaminación del territorio por armas (minas antipersonal, municiones sin explotar, remanentes de guerra, etc.) con un mayor impacto en la zona rural y sujetos de especial protección constitucional como las Comunidades indígenas miembros de los pueblos Awá, Nasa y Eperara Siapidara, Comunidades Negras de los distintos consejos comunitarios y campesinos. Parte de estos riesgos se han hecho expansivos al vecino país de Ecuador, como lo manifestó la AT No. 008-23.

<sup>32</sup> Los principales escenarios de riesgo que se identifican corresponden a las zonas donde operan o tienen injerencia los grupos armados ilegales del ELN con el Frente de Guerra Oriental Manuel Vázquez Castaño (en Arauca con el Frente Domingo Laín Sáenz, en Casanare con el frente José David Suárez y en el norte de Casanare y Boyacá con el Frente Adonai Pinilla Ardila); como también las Facciones disidentes de las antiguas FARC-EP con el Comando Conjunto de Oriente (en los tres departamentos con los frentes 10º Martín Villa, 28 José María Córdoba y 45 Atanasio Girardot). Desde enero de 2022 y después de tres años de coexistencia se presenta un enfrentamiento entre el ELN y las facciones disidentes de las FARC, que comenzó en la frontera con la República Bolivariana de Venezuela y ha ido poco a poco incorporando todo el territorio del departamento, con la tendencia de traslado a los departamentos de Casanare y Arauca. Por su parte en el sur del departamento del Casanare se observa un proceso de expansión y consolidación de grupos sucesores del paramilitarismo, a través de las AGC.

población civil, paros armados y bloqueos de vías, secuestros, retenciones y desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, despojo de tierras, confinamientos, reclutamientos forzados, violencia sexual y violencias basadas en género, contaminación por armas y atentados con artefactos explosivos improvisados. Sigue jugando un papel muy importante la economía ilegal del narcotráfico, por ser una zona de frontera, pero además los grupos armados ilegales se disputan el cobro de “impuestos de guerra” a compañías petroleras, contratistas del sector oficial, ganaderos, comerciantes y pequeños productores de la región.

- Orinoquía: compuesta por Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada

En esta macrorregión, persiste el accionar de actores armados como las facciones disidentes de las FARC-EP (Frentes 1<sup>33</sup>, 3, 7, 17, 27, 39 y 53 y Jorge Briceño); el ELN; grupos armados sucesores del paramilitarismo como las AGC y Los Puntilleros, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) y los Cuchillitos, así como grupos de criminalidad organizada que operan, especialmente, en zonas urbanas.

El accionar del llamado Estado Mayor Central representa un importante factor de amenaza para los derechos de la población civil, toda vez que ha logrado fortalecerse con personas en armas (en muchos casos vía reclutamiento forzado de NNA o de la vinculación de excombatientes) ampliando su presencia armada en el territorio. También han fortalecido su capacidad de captación de rentas ilícitas provenientes del narcotráfico, aprovechándose de las ventajas con que cuentan estos municipios para la salida de la droga hacia mercados internacionales. Las afectaciones a las personas en proceso de reincorporación, sus familias y formas organizativas han impactado tanto los AETCR como NAR. Se han registrado, además, impactos diferenciados respecto de procesos organizativos de base, particularmente de origen campesino.

- Sur-Amazonía: compuesta por Amazonas, Caquetá, Huila y Putumayo.

En esta región tienen operación las Facciones Disidentes de antiguas FARC-EP, a través del Frente 1° - Carolina Ramírez, Bloque Jorge Briceño, Columna Móvil Dagoberto Ramos (CCO), todas ellas adscritas al Estado Mayor Central; también las Facciones disidentes autodenominadas Segunda Marquetalia, en alianza con la estructura Comandos de la Frontera; ELN; y grupos de crimen organizado binacional Colombia- Brasil como Comando Vermelho, Familia Do Norte y Primer Comando Capital<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> El afianzamiento del Frente 1° a nivel territorial ha ido de la mano con férreos controles sobre la población residente, la cual se ve afectada en sus actividades cotidianas y comerciales. Su injerencia se cierne con mayor riesgo sobre las comunidades indígenas y demás residentes, que se asientan en el área rural de los municipios de Mitú y Carurú, en el departamento del Vaupés.

<sup>34</sup> Se identificaron cuatro dinámicas de violencia, que en conjunto generaron un amplio impacto humanitario, focalizado principalmente en zonas de disputa armada, con eventos de desplazamiento masivo en el municipio de El Paujil (Caquetá), Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Miguel y Puerto Leguizamo en el Putumayo. En este último municipio, también se registraron hechos de confinamiento. Al concluir el 2022, Putumayo fue el tercer departamento con más homicidios en contra de líderes, lideresas y defensores de derechos (como se observará en el segundo capítulo del presente informe), habiéndose presentado además siete masacres. En el caso de La

Se ha identificado un riesgo grave y desproporcionado para pueblos indígenas particularmente para autoridades propias (tradicionales y representativas) y comuneros que conforman guardias indígenas, algunos de los cuales ya detentaban vulnerabilidades socioeconómicas y comunitarias a cuenta de hechos de desplazamiento u otras vulneraciones a sus derechos como sujetos y/o como colectivos. La afectación de líderes y lideresas comunales y comunitarios, mayormente de base campesina y relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Programas de Desarrollo Territorial), ha sido reiterativa.

### **Balance del impacto humanitario a nivel nacional**

Ahora bien, sin perjuicio de las particularidades de cada escenario territorial, esta Comisión debe llamar la atención sobre las líneas difusas que se entretujan entre las dinámicas del conflicto armado y aquellas del crimen organizado que se relacionan o asocian con este, sin perder su caracterización normativa y sin encontrarse recogidas en el ámbito material de la Ley 1448 de 2011.

Esta problemática no es menor. Para el 2022, la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) reportó un total de 56.254 personas que no fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas. De ese total, 251 no fueron incluidas porque no fueron consideradas víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley, 38.213 por no haber sufrido afectaciones por hechos directamente relacionados con el conflicto armado interno, y 569 por considerar que el daño a sus derechos fue competencia de actos de delincuencia común. Las cifras anteriores reflejan un amplio segmento poblacional que no resulta cobijado por la Ley 1448, aun cuando su victimización puede estar relacionada indirectamente con los conflictos armados no internacionales reconocidos.

Por otra parte, corresponde indicar que, con diferencias significativas en cada caso, el impacto humanitario del conflicto armado y crimen organizado en el periodo de tiempo estudiado, puede centrarse en hechos de (i) desplazamiento forzado y confinamiento; (ii) vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados; (iii) eventos por MAP/MUSE/AEI; y (iv) afectación a líderes, lideresas, personas defensoras de DDHH y sus colectivos.

### **Desplazamiento forzado y confinamiento**

---

Montañita y los municipios del centro de Caquetá se reportaron hechos de desaparición forzada que exacerbaban la amenaza sobre líderes y lideresas comunales, quienes han sido afectados diferencialmente con actos de violencia en el último lustro. En los municipios de San Vicente del Caguán y Puerto Rico se registraron casos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, conducta que con un gran subregistro se ha identificado también en el Bajo Putumayo y en la frontera departamental entre Cauca y Huila.

En el 2022 la UARIV reportó un total de 129 eventos por desplazamiento forzado de carácter masivo, con afectación de 22.218 hogares o 56.558 personas. En materia de confinamiento se registraron 12.615 hogares o 41.106 personas afectadas, en un total de 47 eventos.

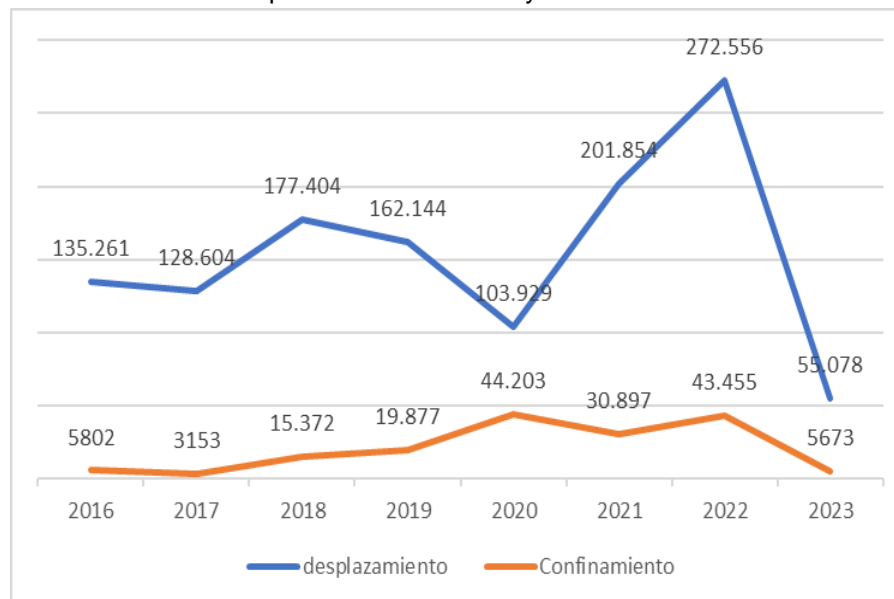
**Tabla 18:** Acumulado anual de emergencias de tipo masivo por año 2016-2022.

Año	No. Eventos Masivos
2016	56
2017	70
2018	94
2019	87
2020	98
2021	157
2022	176

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023

De acuerdo con el RUV entre 2016 y el primer trimestre de 2023 cerca de 1.236.830 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado y 168.432 de confinamiento, las tendencias indican la persistencia de estos dos hechos como las principales victimizaciones que acontecen en el país, y dan cuenta de un complejo escenario de crisis humanitaria cuyas dimensiones, en población afectada e impactos, requiere una estrategia urgente en materia de prevención y el fortalecimiento de las rutas en asistencia y atención.

**Gráfica 4.** Tendencias de Desplazamiento Forzado y Confinamiento en Colombia 2016-2023



Elaboración propia. Fuente Registro Único de Víctimas <sup>35</sup>

<sup>35</sup> Consulta Víctimas por hecho victimizante por año (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>)



Por su parte, acorde a las cifras de Defensoría del Pueblo, en este mismo periodo, 20.316 familias fueron víctimas de 140 desplazamientos masivos en todo el territorio nacional, mientras que otras 15.761 familias resultaron afectadas por 132 situaciones de confinamiento. Esta discrepancia en las cifras expuestas, entiende la CSMLV puede atender a que los datos dados por la UARIV corresponden exclusivamente al diligenciamiento de los censos respectivos.

Las cifras por desplazamiento y confinamiento difieren sustancialmente entre cada organización. Así, por ejemplo, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas en Colombia indicó que, en 2022, 82.862 personas (aproximadamente el 19% son niños y niñas) habían sido desplazadas y 102.395 personas habían sido confinadas. De acuerdo a esta Oficina en 2022, el 65% de la población desplazada y el 70% de aquellas personas cuya movilidad ha sido indebidamente restringida, son indígenas y afrodescendientes. Estas afectaciones se concentraron en los departamentos de Arauca, Cauca, Chocó y Nariño. El CICR a su vez señaló, que para el periodo 2022, 58.010 personas fueron afectadas en desplazamientos de carácter masivo, y 123.220 en desplazamiento de carácter individual, mientras 39.404 sufrieron hechos de confinamiento.

Ahora bien, los departamentos más afectados por el desplazamiento forzado, acorde a la información de la Defensoría del Pueblo en el 2022, fueron en su orden: Nariño con 45 desplazamientos masivos, Chocó con 28, Cauca 15, Arauca y Norte de Santander (cada uno con ocho casos), Valle del Cauca con siete y Putumayo, Bolívar y Córdoba con cinco casos cada uno. Si bien el número de casos de desplazamiento durante 2022 fue inferior a los 163 registrados durante el año 2021, el 2022 fue uno de los años con más hechos de desplazamiento forzado en los últimos seis años.

En la misma línea, la Defensoría encontró que, en 2022, un total de 15.761 familias, de 303 comunidades, tuvieron que confinarse en sus territorios debido al accionar de los grupos armados ilegales. Los eventos de confinamiento presentaron un importante aumento, en relación con los 40 casos del año 2020 y de los 109 en el 2021. Chocó fue el departamento que más sufrió este tipo de vulneración a sus comunidades, con 65 eventos de confinamiento. Luego están Arauca, con 39; Valle del Cauca, con diez; Cauca, con nueve; Nariño, con cuatro hechos; Antioquia, con dos, y Bolívar, Córdoba y Risaralda, con un caso cada uno.

En lo que respecta al 2023, la Defensoría del Pueblo registró, entre enero y mayo, un total de 43 desplazamientos, que equivalen a 6.081 familias o 15.437 personas. Se reportó un número más alto de eventos masivos de desplazamientos en: Nariño, con 17; le siguen Valle del Cauca, con diez; Chocó, con cuatro; Cauca, con tres eventos. Caquetá, Bolívar, Arauca, Norte de Santander, Vichada, Vaupés, Antioquia, Meta y Córdoba registran un evento cada uno.



### Vinculación de NNA a Grupos Armados Organizados

En materia de reclutamiento forzado de NNA, uso, utilización y, en general, vinculación, todas las entidades y agencias consultadas refieren un alto grado de subregistro de esta conducta. De acuerdo con el informe "Los niños y los conflictos armados" presentado por el Secretario General<sup>36</sup> ante el Consejo de Seguridad de la ONU el pasado 5 de junio de 2023, en Colombia han aumentado las graves violaciones contra niñas, niños y jóvenes en el marco del conflicto armado. Las Naciones Unidas verificaron 290 violaciones graves contra 209 niños y niñas (122 niños, 83 niñas y 4 cuyo sexo se desconoce).

En relación al reclutamiento y utilización se verificó que 130 (77 niños y 53 niñas) fueron víctimas de este hecho, en los cuales estuvieron involucrados las disidencias de las Farc (87), el Ejército de Liberación Nacional (18), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (15) y autores no identificados (10). Un total de 84 niños y niñas (53 niños, 27 niñas y 4 cuyo sexo se desconoce) murieron (50) y sufrieron mutilaciones (34). De igual forma, 18 niñas fueron víctimas de violencia sexual, por disidencias de las Farc (8), las AGC (5), el ELN (4) y las Fuerzas Militares de Colombia (1).

La Comisión manifiesta preocupación por la falta de información oficial sobre este fenómeno, resaltando que mucha de la data institucional proviene de los procesos de desvinculación o muerte en combate de los y las menores de edad que han sido reclutados. El carácter tardío de la información sumada a la falta de gestión de conocimiento sobre cómo gestionar esta problemática, condena a NNA a un círculo de victimización permanente.

### Eventos por MAP/MUSE/AEI

La CSMLV concuerda en que diversos hechos de confinamiento están relacionados con eventos o accidentes por Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), afectando la movilidad y subsistencia de comunidades campesinas y pueblos indígenas y afrodescendientes de manera directa y desproporcionada. El CICR registró, para el 2022, 515 víctimas de minas antipersonal, restos explosivos de guerra, artefactos lanzados y artefactos de detonación controlada. De estas personas, 56 fallecieron. Los casos se reportaron en 18 departamentos del país, pero seis de ellos fueron los más afectados: Cauca, Antioquia, Nariño, Arauca, Norte de Santander y Meta se concentró el 70 % de las víctimas.

El análisis realizado por el CICR llama la atención sobre las nuevas zonas donde se ha extendido la problemática de MAP/MUSE/AEI, así: de los 86 municipios en los que se presentaron accidentes en el 2022, el 57 % no había reportado víctimas en 2021. Se identificaron además 26 nuevos municipios afectados por artefactos explosivos en los que no

---

<sup>36</sup> Secretario General de las Naciones Unidas. "Los niños y los conflictos armados" Informe presentado ante el Consejo de Seguridad de la ONU el pasado 5 de junio de 2023.

se habían presentado víctimas en los últimos cuatro años. Otro elemento relevante es el impacto que tienen los distintos tipos de artefactos explosivos. En el 2022, las víctimas de minas antipersonal y restos explosivos de guerra disminuyeron en un 13 % respecto al número que se registró en 2021. No obstante, al mismo tiempo aumentó la afectación de los artefactos explosivos lanzados y de detonación controlada. Del total de víctimas que se reportaron en 2022, el 69 % fue a causa de este tipo de artefactos. El tercer aspecto de acuerdo a la información publicada por el Comité es que el número de víctimas que registrado en 2022 correspondió en un 54 % correspondió a civiles, entre los que se encuentran 43 menores de edad.

Por su parte, conforme a las Bases de Datos Abiertas de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en el 2022 se presentaron 366 registros de eventos por MAP/MUSE/AEI, de los cuales 66 corresponden a MAP, 2 por MUSE y 288 a afectaciones en el marco de desminado militar. 12 de los eventos por MAP se registraron en Cauca, 11 en Choco, 8 en Norte de Santander y 7 en Antioquia.

**Tabla 19:** Acumulado anual de accidentes por MAP/MUSE/AEI 2012-2023

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	68	139
2023	54	59

Elaboración propia. Fuente: Base de datos libres OACP, mayo 2023

### Riesgos para personas líderes y defensoras de DDHH.

La Defensoría del Pueblo registró un total de 920 conductas vulneratorias contra líderes, lideresas y personas defensoras (en adelante PDDH), de las cuales 872 afectaron a personas (650 hombres y 222 mujeres) y 48 de estas correspondieron a organizaciones o colectivos. La entidad pudo constatar un incremento del 15.4% en las conductas vulneratorias de los derechos de PDDH y líderes sociales con respecto a 2021. Los homicidios en contra la población referida tuvo un significativo incremento del 32.5%, respecto a lo registrado en 2021. Sobre los hechos de homicidio enunciados, Nariño, Putumayo, Arauca, Bolívar, Tolima, Sucre, Quindío y San Andrés presentaron modificaciones importantes por el aumento del doble de

casos registrados en el 2021 o la existencia de casos en un departamento donde no se habían registrado homicidios en dicho año.

En cuanto a los sectores o ámbitos en la defensa de los DDHH con mayores afectaciones, el sector de víctimas se encuentra estadísticamente en los primeros lugares, conforme a las siguientes cifras:

**Tabla 20:** Número de conductas vulneratorias de derechos 2021-2022 contra PDDH por sector o ámbito en la defensa de los DDHH.

Sector o ámbito	2022	2021
Comunal	221	98
Comunitario	133	108
Indígena	123	102
Activista de Derechos Humanos	82	76
Servidores(as) Públicos	75	94
Víctimas	66	70
Campesino o agrario	65	65
Afrodescendiente	36	32
Sindical	31	19
Mujeres	30	27
Gestores y/o Constructores de Paz	15	15
OSIGD/LGBTIQ	14	15
Ambiental	9	19
Juvenil o de infancia	9	12
Estudiantil o académico	8	17
Cultural o Deportivo	3	10

Fuente: Elaboración Propia de la Defensoría del Pueblo.<sup>37</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, y tal y como lo ha señalado la Defensoría en la Resolución 074-20, una persona o un colectivo puede ejercer liderazgo o defensa respecto de varios sectores, ámbitos o derechos, razón por la que las cifras anteriores parten de valorar aquella actividad que se realice con mayor frecuencia o en la que se encuentre una mayor evidencia.

Al revisar el comportamiento de las afectaciones referidas por componente geográfico, se registraron hechos en los 32 departamentos del país, y en 19 de ellos se constató un incremento estadístico de casos.

<sup>37</sup> <https://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/a8d3e4e7df8543ada3924889036902c8>



Por otra parte, en 2022 el SAT emitió 31 alertas que incluyeron valoración de riesgo para PDDH. En la AT No. 004-22 se presentó el escenario de riesgo para las víctimas en el marco de las elecciones para Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), 167 municipios de 19 departamentos de la geografía nacional. Corresponde anotar que las CITREP se encuentran establecidas en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final de Paz, y buscan garantizar la representación política y participación de las víctimas del conflicto armado y sus diversas formas asociativas. Su naturaleza es ser una medida de satisfacción, reparación y garantía de no repetición en favor de los territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto armado<sup>38</sup>.

En este contexto electoral, la Alerta Temprana No. 004-22 consideró que la presencia y accionar de los grupos armados ilegales<sup>39</sup> constituía una amenaza para ese ejercicio **democrático, resaltando que las violaciones masivas a los derechos humanos y las infracciones al DIH registradas en el periodo pre electoral eran un indicador de la posibilidad de riesgo de que los ciudadanos, y particularmente las víctimas, vieran restringida su posibilidad de elegir y ser elegidos.** Adicionalmente se resaltaron las dificultades pedagógicas y logísticas para la realización de las campañas de candidatos a las CTEP/CITREP y la potencial politización o cooptación de estos cargos por parte de partidos políticos tradicionales.

La AT No. 004-22 determinó que en el 97.6% del total de municipios pertenecientes a las Circunscripciones Especiales Temporales de Paz, se identifican algún tipo de riesgo, y que en el 82% de los municipios CTEP/CITREP este riesgo se consideraba alto o extremo. En mayo del 2023, la Defensoría del Pueblo emitió la AT No.19 referida exclusivamente a la labor de PDDH, sus organizaciones y colectivos. En dicho instrumento se consideró que si bien, en los meses de enero y febrero de 2023, la cifra de homicidios contra PDDH llegó a 20 casos verificados, con una reducción del 43% en comparación con lo ocurrido en el 2022, la cifra de afectación por homicidio volvió a elevarse en marco con 15 casos confirmados y en abril con 14 casos pendientes de verificación.

Adicional a las cifras referidas, preocupa a esta Comisión las evidentes dificultades de articulación institucional y la multiplicidad de espacios existentes para abordar temas de prevención y protección, incluyendo los resultados en exceso limitados de políticas como el Plan de Acción Oportuna- PAO (política del anterior Gobierno Nacional) y la falta de información sobre los resultados del Plan de Emergencia y sus Puestos de Mando Unificado

---

<sup>38</sup> Los comicios estuvieron mediados por la Sentencia de la Corte Constitucional SU-150 de 2021 que dio por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 “*Por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026*”.

<sup>39</sup> Los grupos armados con presencia en el mayor número de municipio CTEP/CITREP y que podrían afectar las elecciones de dichas circunscripciones son las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP (104 municipios), AGC (86 municipios) y ELN (69 municipios); le siguen otros grupos – GDO (36 municipios), Grupos Post AUC (13 municipios), grupos sin Identificar (4 municipios) y EPL (2 municipios).



por la Vida (PMUV), implementados en el último trimestre de 2022 y lo corrido del 2023 por parte del actual Gobierno Nacional.

**Tabla 21:** Dificultades identificadas en la ejecución de políticas públicas para la garantía de PD- DDH, 2022

Descripción de política pública o marco normativo	Dificultades
<p><b>Decreto 1066 de 2015. Parte 4, Título 1, Capítulo 2 - Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades</b></p>	<p>Dificultades en la reingeniería de la Unidad Nacional de Protección y la solución de problemáticas asociadas a la demora en la entrega de medidas, preocupaciones por las metodologías de evaluación y reevaluación del riesgo, estado de los vehículos, así como los recursos económicos para apalancar tales cambios</p>
<p><b>Decreto 1139 de 2021.</b></p>	<p>El cual modificó el decreto anteriormente mencionado y suprimió el Grupo de Valoración Preliminar – GVP, espacio clave para el cruce de información con diversas entidades para la toma de decisiones con respecto a las medidas de protección de las poblaciones objeto del Decreto 1066 de 2015, dentro de las que se encuentran las PDDH y líderes sociales. La Defensoría del Pueblo y OACNUDH ya no hacen parte de la ruta en mención por las disposiciones de este Decreto.</p>
<p><b>Política de Seguridad y Defensa / Plan de Acción Oportuna (PAO) / Decreto 1138 de 2021– Creación del PAO operacional y PAO Social</b></p>	<p>Si bien esta política y el desarrollo de estos planes fue la bandera del pasado Gobierno Nacional, no es claro el resultado real del impacto de dichas políticas por la ausencia de información pública de calidad sobre las gestiones realizadas y los objetivos alcanzados, tanto como por el incremento de las cifras de violencia expuestas en el presente informe.</p>
<p><b>Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017)</b></p>	<p>Falta de resultados evidentes en la construcción de políticas públicas para el desmantelamiento de las estructuras criminales y sucesoras del paramilitarismo que afectan la labor de las PDDH y líderes/as sociales, incluyendo liderazgos sobre los derechos de las víctimas</p>
<p><b>Protección Colectiva Decreto 2078 de 2017 y Decreto 660 de 2018</b></p>	<p>El tema de la protección colectiva ha sido una de las exigencias históricas del movimiento social y de DDHH colombiano y sus expresiones normativas se encuentran contenidas recientemente en las dos</p>

disposiciones antes mencionadas. Sin embargo, el desarrollo y ejecución de estos decretos es bastante precario y sus resultados son demasiado modestos, frente a la alta demanda requerida por las organizaciones sociales y de defensa de los DDHH. La preocupación radica en la viabilidad económica y técnica de poner en marcha y mantener estos mecanismos colectivos, para así aliviar la gran carga que actualmente ostenta el modelo de protección material individual contenido en el Decreto 1066 de 2015.

**CONPES 4063 Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y liderazgo social emitido en diciembre de 2021**

Su proceso de implementación generó una gran expectativa en el Estado en general y sobre todo en una parte importante del sector de las PDDH, líderes y lideresas sociales, sus plataformas, organizaciones y colectivos. Sin embargo, en 2022 no hubo avances en dicha implementación y a esto se le suman las críticas que estas plataformas hicieron señalando su inconformidad por la no consulta en la construcción del CONPES. En este sentido sigue siendo una preocupación de la Defensoría del Pueblo el futuro de la implementación del CONPES 4063, especialmente con las propuestas del actual gobierno de crear una nueva política pública derivada de los resultados del Plan de Emergencia, los Puesto de Mando Unificado por la Vida - PMUV y el Proceso Nacional de Garantías y sus mesas territoriales.

Fuente: Elaboración Propia Defensoría del Pueblo.

Cabe señalar que, en diversos espacios interinstitucionales el Ministerio del Interior, incluyendo las sesiones de verificación realizadas por esta Comisión sobre el IX Informe a la Ley de Víctimas, ha señalado una apuesta general para reorganizar los diferentes marcos jurídicos que en materia de prevención y protección permita tener una nueva política derivada de los de los resultados del Plan de Emergencia, los PMU-V y el Proceso Nacional de Garantías y sus mesas territoriales. Al corte del periodo estudiado, sin embargo, no se había adelantado ninguna iniciativa normativa en la materia.

La Comisión recuerda que una de las grandes problemáticas en la efectiva gestión de riesgo, es la necesidad de armonizar y racionalizar la política pública de prevención y protección existente, marcada por numerosas instancias, que implican por lo general, duplicidad de esfuerzos institucionales. En esta línea, corresponde al Gobierno Nacional la revisión y mejora del CONPES 4063, para resolver la alegada yuxtaposición de espacios y de



responsabilidades institucionales, la falta de construcción participativa de la Política, y las limitaciones técnicas en cuanto al abordaje de las garantías a las PDDH.

Finalmente, corresponde hacer una breve alusión al precedente dado por la H. Corte Constitucional sobre la amenaza a los derechos de las víctimas por hechos de violencia en contra de la población en proceso de reincorporación.

Interesa a los efectos de este Informe, resaltar que la H. Corte reconoció en Sentencia de Unificación del 27 de enero de 2022 la ocurrencia de homicidios, desapariciones forzadas, atentados, desplazamientos forzados y otras conductas victimizantes en contra de las y los firmantes de las antiguas FARC-EP, quienes realizan su tránsito a la vida civil, considerando adicionalmente que estos hechos impiden honrar los derechos de las víctimas del conflicto armado, amenazando gravemente la existencia misma del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición.

## **2. Análisis cuantitativo de las medidas institucionales implementadas en materias de prevención y protección.**

### **Prevención**

Corresponde señalar que el Ministerio del Interior, pese a ser órgano rector de la política pública de prevención, no presentó respuesta a los requerimientos realizados por la CSMLV en esta materia específica. Sin perjuicio de la información reportada en la Plataforma SISCONPES sobre varios indicadores del CONPES 4031 de 2021, la falta de **data priva a la Comisión de realizar un análisis exhaustivo en términos cuantitativos de los avances y rezagos** sobre la implementación de esta política pública. A continuación, se enlistan los indicadores como base del trabajo analítico:

- Indicador No. 1. *“Brindar asistencia técnica a organizaciones sociales de víctimas para la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección.” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.2.))*
- Indicador No. 2. *“Brindar asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial.” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.3.))*
- Indicador No. 3. *“Brindar capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado a organizaciones sociales de sujetos de especial protección constitucional no étnicos” (Acción 1.4)*

- Indicador No. 4. “Capacitar en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública.” (Acción 1.15))

Es importante anotar que a diferencia del Noveno Informe CSMLV, donde se analizaron de manera exclusiva los logros y rezagos en materia de asistencia técnica a EETT, los indicadores a revisar en esta oportunidad, buscan indagar en el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones sociales de víctimas y organizaciones sociales de sujetos de especial protección no étnicos, para la identificación de riesgos y la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección. La falta de información, sin embargo, dificulta conocer en ambos casos los avances y resultados propuestos, asociados particularmente a la implementación del CONPES 4031 de 2021.

La Comisión encuentra con desconcierto que los reportes en el SisCONPES del DNP respecto de las acciones 1.2, 1.3, y 14 se encuentran con un grado de cumplimiento del 0% por ciento sobre las metas trazadas.

**Tabla 22:** Avances y Metas de los Indicadores de Prevención X Informe de la CSMLV

<b>Indicador</b>	<b>Fuente</b>	<b>Avance Indicador Meta Anual</b>	<b>Meta 2022</b>	<b>Meta 2023 (I)</b>
<b>Asistencia técnica a organizaciones sociales de víctimas para la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección</b>	CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.2.)	0	25	33,33
<b>Capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado a organizaciones sociales de sujetos de especial protección constitucional no étnicos.</b>	CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.4)	0	18,18	27,27
<b>Asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial</b>	CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.3.)	0	19,57	28,51



Indicador	Fuente	Avance Indicador Meta Anual	Meta 2022	Meta 2023 (I)
-----------	--------	-----------------------------------	--------------	------------------

<b>Capacitaciones en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública.</b>	CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.15)	100%	94,56	94,56
---	-----------------------------------	------	-------	-------

Elaboración propia. Fuente: SISCONPES 2023

En lo que refiere a las capacitaciones hechas en derechos humanos a los miembros de la Fuerza Pública, la Comisión resalta el alto nivel de cumplimiento de dicha actividad, reiterando en el actual contexto de violencia los contenidos impartidos deben orientarse a la producción de impactos en términos en la reducción de riesgos de violación de los derechos humanos e infracciones al DIH, cuando sea procedente.

- Indicador No. 5 “*Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes*” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.18.))

Ahora bien, en lo que refiere al Indicador de “*Asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes*”, la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños Niñas y a Adolescentes -CIPRUNNA ha reportado más de 500 actividades a lo largo del año 2022, orientadas a la asistencia técnica territorial, conformación de Equipos de Acción Inmediata (EAI)<sup>40</sup>, socialización de rutas de prevención, talleres, ejercicios de seguimiento y refuerzos metodológicos. Entre las actividades referidas sobresalen la conformación, de EAI con el siguiente histórico:

**Tabla 23:** Número de Equipos de Acción Inmediata (EAI) conformados 2017- 2022

Año	No. de EIA conformados
2022	15
2021	89

<sup>40</sup> Los Equipos de Acción Inmediata son las instancias operativas para el ajuste, ejecución, seguimiento y evaluación de la Rutas de Prevención Temprana, Prevención Urgente y Prevención en Protección del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados



<b>2020</b>	118
<b>2019</b>	13
<b>2018</b>	21
<b>2017</b>	8

Elaboración propia. Fuente: CIPRUNNA, 2023.

Es importante señalar que la conformación de los EIA, su operatividad y funcionamiento, y en general el acompañamiento dado por la CIPRUNNA a las EETT son fundamentales para fortalecer las capacidades institucionales en la prevención y atención por hechos de reclutamiento forzado y conductas asociadas, teniendo en cuenta la dificultad en el abordaje integral de estos casos tanto en escenarios rurales como urbanos.

- Indicador No. 6 *“Capacitar a niños y niñas víctimas del conflicto armado para la promoción de derechos y prevención de vulneraciones, mediante el fortalecimiento de habilidades del siglo XXI y la construcción de su proyecto de vida a partir de sus vocaciones, intereses y talentos.” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.23.))*

Por su parte, en lo que refiere al Indicador *“Capacitación a niños y niñas víctimas del conflicto armado para la promoción de derechos y prevención de vulneraciones, mediante el fortalecimiento de habilidades del siglo XXI y la construcción de su proyecto de vida a partir de sus vocaciones, intereses y talentos”*, a cargo del ICBF, esta entidad indicó que respondía a dicha actividad a través de la oferta de servicios con que cuenta la entidad, en la cual se prioriza la población víctima del conflicto armado. Se indica en dicha línea programas y modalidades de atención como: (i) Programa Generación Explora (ii) Modalidad Katunaa; (iii) Generaciones étnicas con bienestar, y (iv) Modalidad de Tú a Tú.

Aunque no todas los programas y modalidades referidos tienen como objeto mismo los NNA víctimas del conflicto, el ICBF ha aportado datos indicando que en toda su oferta institucional incluye a esta población, con al menos 41.566 menores de edad atendidos en el 2022.

La Comisión comparte los retos que en esta materia advierte el ICBF, particularmente la dificultad de poner en práctica habilidades y talentos, debido a la falta de recursos y apoyo en su territorio.

- Indicador No. 7 *“Realizar mesas de trabajo sobre la coordinación y articulación de asistencia técnica con organizaciones de desminado humanitario.” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.16.))*

Finalmente, en lo que refiere al Indicador “Mesas de trabajo sobre la coordinación y articulación de asistencia técnica con organizaciones de desminado humanitario”, no se presentó información por parte de la Oficina Alto Comisionado para la Paz -OACP-

## Protección

Por su parte, y en lo concierne a este componente, la Unidad Nacional de Protección presentó respuesta a algunas de las preguntas realizadas por esta Comisión, en Oficio del 4 de mayo de 2023.

- Indicador No. 8 “*Brindar charlas de autoprotección y autoseguridad a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con enfoque diferencial.*” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.33.)) y “*Brindar orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente.*” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.32))

Al inquirir sobre el Indicador “*Charlas de orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente*” (Acción 1.33 del CONPES 4031), que se realizaron en el año 2022, la entidad señaló como pendiente un curso de auto seguridad y autoprotección para doscientos cincuenta (250) miembros de la Guardia Indígena del Resguardo Indígena Kankuamo con enfoque diferencial y de género, en territorio. Sobre el número de capacitaciones en auto protección impartidas a Mesas de Víctimas, para la vigencia 2022, la Subdirección de Protección reportó tres jornadas, a saber:

**Tabla 24:** Charlas de orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente

Año	Población	Quien realizó solicitud	Tipo de capacitación		No. Personas capacitadas	No. Misión
			Autoprotección	Ruta de la protección		
2022	Integrantes de la Mesa de Víctimas y líderes sociales de Bahía Solano	Personero Municipal	X	X	14	256
2022	Integrantes de la Mesa Municipal de Participación Efectiva	Coordinadora MMPEV de Samacá		X	6	282

de Víctimas del municipio de Samacá					
2022	Integrante s de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas y a funcionario s de la Alcaldía del municipio de Facatativá	Secretaria de Gobierno municipio de Facatativá	X	18	284

Elaboración propia. Fuente: UNP, 2022.

- Indicador No. 9 *“Brindar jornadas de socialización de la metodología utilizada en la evaluación de riesgo para que se entreguen medidas de protección que garanticen y satisfagan las necesidades de las personas y poblaciones solicitantes, reconociendo el enfoque diferencial.” (CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.37))*

Al preguntar también por el Indicador *“Jornadas de socialización de la metodología utilizada en la evaluación de riesgo para que se entreguen medidas de protección que garanticen y satisfagan las necesidades de las personas y poblaciones solicitantes, reconociendo el enfoque diferencial”* (Acción 1.37), en el 2022 se indicó la participación de la UNP en tres *Ferias Acércate* (estrategia de la entidad para las jornadas de socialización) que se llevaron a cabo en los siguientes municipios: Jagua del Ibirico, departamento del Cesar; Riosucio, departamento de Caldas; y Tumaco en el departamento de Nariño.

En general, las cifras sobre orientación a las víctimas, charlas de autoprotección con las Mesas de Víctimas y socialización de la metodología utilizadas para la evaluación de riesgo, resultan insuficientes en relación con el panorama de violencia presentado en el primer acápite de este texto. Será necesario seguir impulsando jornadas de difusión de la oferta, orientación y demás que corresponda como una forma de fortalecer las capacidades de los individuos y colectivos que están cubiertos por la política pública de protección, y de manera particular, representantes de víctimas y sus organizaciones.

- Indicador No. 10 “Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas (CSMLV)”

Ahora bien, la UNP señaló sobre medidas de protección de carácter colectivo en la vigencia 2022, que la Subdirección de Protección logró implementar la mayoría de las medidas de protección de los colectivos con ponderación de riesgo extraordinario y extremo que fueron recomendados, por el Comité de Riesgo y Evaluación de Medidas - CERREM colectivo- la asignación presupuestal correspondiente. Adicionalmente, señaló que se lograron fortalecer los mecanismos de control propio de las comunidades indígenas, tales como las comunicaciones, y el transporte (embarcaciones, motores fuera de borda, motocicletas y semovientes.) Dentro de las dificultades se indican: la demora en la recepción de las constancias ejecutorias para iniciar el proceso; concertación con la comunidad a fin de requerir los documentos soporte para el proceso de selección correspondiente y tiempo que tardan en remitir; y factores de orden de público que dificultan el desplazamiento. A este respecto se compartieron las siguientes cifras:

**Tabla 25:** Número de evaluaciones de riesgo de nivel de riesgo colectivo

Estado del Estudio	Sin ponderación	Desistimiento	Extraordinario	Inactivación	Total General
Activo	118	0	0	0	118
Cerrado	0	1	4	1	6
<b>Total General</b>	118	1	4	1	124

Elaboración propia. Fuente: Subdirección de Protección, Unidad Nacional de Protección, Corte del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022.

**Tabla 26:** Total de medidas implementadas, ratificadas e implementadas

<b>Total Medidas Implementadas</b>	34.962
<b>Total Medidas Ratificadas</b>	42
<b>Medidas Implementadas</b>	35.004
<b>Número de Colectivos con Medidas</b>	48

Elaboración propia. Fuente: Subdirección de Protección, Unidad Nacional de Protección, Corte del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022.

A efectos del análisis del presente informe es importante indicar que la información aportada no permite saber cuántas medidas de protección colectiva fueron solicitadas en el 2022. Con todo, se observa que fueron implementadas medidas colectivas que benefician a 48 colectivos



con 35.004 medidas implementadas en la vigencia anotada. Sin perjuicio de lo anterior, esta información no es clara para el análisis que compete a esta comisión, en tanto no se establece a qué corresponden estas medidas implementadas y cuál es su impacto en la protección colectiva.

La Unidad Nacional de Protección ha dejado saber, en diferentes espacios públicos, que desde el 2020, y en virtud de las Medidas Cautelares que impulsa la Jurisdicción Especial para la Paz para comparecientes, se encuentra en labores de re-ingeniería institucional para superar, entre otras, las constantes denuncias e investigaciones sobre las deficiencias en la prestación idónea y eficaz del servicio, redes de corrupción dentro de la entidad, cuestionamiento a la transparencia de los procedimientos para la evaluación del riesgo e incluso, el uso de los esquemas y mecanismos de protección con fines ilícitos (transporte de armas y drogas, extorsiones, etc.)

Por último, y tal y como se expresó en el IX Informe de esta Comisión, la supresión del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) en la ruta de valoración del riesgo establecida en el Decreto 1066 de 2015 mediante el Decreto 1139 de 2021 resulta preocupante a la luz de la misionalidad de entidades como la Defensoría del Pueblo. Aunque hay pronunciamientos públicos sobre la intención de derogar el Decreto en mención, al cierre de este Informe el Decreto 1139 guardaba plena vigencia.

### **Avances**

Conforme a los datos recabados, la asistencia técnica de la CIPRUNNA a EETT y particularmente la conformación de EAI reporta avances de gestión significativos, considerando el número de acompañamientos realizados en el 2022. Si bien, el número de EAI conformados en esta vigencia es ostensiblemente menor al de los periodos 2021 o 2020, no menos cierto es que en los EAI no se agotan las competencias de la CIPRUNNA. De hecho, la apropiación territorial de la política de prevención del reclutamiento, uso y utilización ha sido uno de los retos comúnmente advertidos por esta Comisión. Sin perjuicio de lo anterior, deben focalizar esfuerzos en tanto las EAI, como rutas u otras herramientas respondan operativamente a las particularidades territoriales donde se vive el conflicto armado, esto es, que resulten funcionales y surtan el efecto para el cual han sido creadas.

Adicionalmente se corroboró un cumplimiento del 100% en las capacitaciones en derechos humanos planeadas para integrantes de la Fuerza Pública en esta vigencia.

### **Rezagos**

Dada la falta de respuesta del Ministerio del Interior a los interrogantes de esta Comisión, no es posible determinar avances o rezagos en varios de los indicadores de prevención previstos en el CONPES 4031 de 2021. Llama particularmente la atención que en la plataforma SISCONPES no aparezca reporte de las posibles asistencias técnicas a organizaciones sociales de víctimas, para la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección



o de capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado. Si se compara lo reportado por esta cartera ministerial en el IX Informe, hay un énfasis en el acompañamiento a las EETT, más no al fortalecimiento social y comunitario de capacidades para el diagnóstico y prevención de sus propios riesgos.

En lo que concierne a la UNP, la Comisión reconoce los procesos de reingeniería o reestructuración que la entidad ha anunciado públicamente desde hace varios meses. Estos cambios institucionales, como se refirió previamente, responden a múltiples órdenes judiciales y en alguna medida a las reiteradas y uniformes recomendaciones emitidas por la CSMLV en previos informes, por el Ministerio Público en el marco de sus funciones misionales, por organizaciones internacionales y de la sociedad civil, entorno al cumplimiento cabal de los procedimientos de protección, incluyendo: (i) valoración del riesgo en términos de ley, (ii) estudios de riesgo a partir de labores in situ y con valoración expresa de los intereses y necesidades de las y los peticionarios; (iii) otorgamiento de medidas de protección adecuadas a las realidades territoriales y personales del beneficiario, incluyendo la materialización de los enfoques diferenciales.

Por otra parte, preocupa particularmente a esta Comisión lo atinente a las dificultades de la ruta colectiva, incluyendo respecto del indicador analizado, que solo se hayan realizado tres charlas de orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente en la vigencia 2022. Si bien no se tiene datos sobre el número de solicitudes de protección colectiva presentadas en el mismo año, al menos 48 colectivos tendrían medidas de protección implementadas.

Valoración del componente de Prevención y Protección en la política de víctimas.

Para la Comisión es urgente atender las situaciones de violencia en los territorios, prevenir la victimización y proteger a las personas y comunidades en riesgo, por esta razón y ante el panorama del país, identificado en el primer apartado de este capítulo, se presentará un balance y valoración de las acciones adelantadas en el marco del componente de prevención y protección de la política de víctimas y su relación con otras estrategias en materia de garantías para el ejercicio de defensa de los DDHH y programas surgidos del Acuerdo de Paz. Este conjunto de estrategias y políticas públicas han sido las herramientas con las cuales se han atendido las situaciones de riesgo y se busca la prevención efectiva y la protección de las personas y comunidades.

Esta valoración permitirá revisar el alcance de las acciones institucionales en la atención de un escenario de crisis humanitaria de grandes dimensiones donde se entrecruzan emergencias por: (i) desplazamiento forzado y confinamiento, (ii) la situación humanitaria de la población migrante, (iii) la persistente victimización y revictimización de la población y (iv) la vulnerabilidad acentuada por la pobreza y restricciones de acceso a derechos fundamentales como la alimentación, la salud y la educación en territorios donde acontecen conflictos armados.



De acuerdo con el Panorama de Necesidades Humanitarias<sup>41</sup> para el año 2023 hay cerca de 5.8 millones de personas que viven en territorios donde hay influencia de grupos armados organizados y estructuras criminales de alto impacto. La ocurrencia de múltiples hechos victimizantes sigue causando afectaciones a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de pueblos étnicos, comunidades campesinas y población de entornos urbanos como se evidenció en la primera parte de este documento.

De esta manera, se presentará un breve balance acerca de los principales instrumentos en materia de prevención y protección, advirtiendo: (i) la ausencia de políticas de prevención del desplazamiento forzado y el confinamiento, (ii) los retos del sistema de prevención y respuesta rápida a las Alertas Tempranas, (iii) los avances de la política de prevención del reclutamiento forzado, (iv) el impacto de la política de acción integral contra minas, (v) la implementación del Programa de Protección Individual y Colectiva, (vi) las estrategias y programas en materia de garantías para la labor de liderazgos y defensa de los DDHH, y finalmente (vii) la situación de victimización de la población migrante y extranjera.

#### *Consideraciones sobre el Auto 894 de 2022 y la ausencia de una estrategia de prevención del desplazamiento forzado y el confinamiento*

La H. Corte Constitucional, en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- de derechos de la población desplazada realizó en el Auto 894 de 2022 una valoración de la política de prevención y protección, encontrando la persistencia de barreras y prácticas inconstitucionales que mantienen la declaratoria del ECI en el componente de prevención y protección.

La Corte analizó información relativa a la evolución de la situación de crisis humanitaria tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, encontrando que, a pesar de haber advertido a través del Auto 373 de 2016, la necesidad de articular y coordinar acciones para atender las necesidades de la población en territorios con crisis humanitarias recurrentes, la situación humanitaria en el país se caracterizó por el deterioro de las condiciones de la población, la revictimización y la falta de respuesta oportuna en materia de prevención y protección.

La Corte señaló la necesidad de atender prioritariamente siete regiones: Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia); Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó); Zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca); Norte y Pacífico (Cauca); Costa Pacífica (Nariño); Zona sur (Córdoba); y Catatumbo (Norte de Santander); a través de varias acciones: (i) la estrategia denominada “planes de choque” implementada en el marco del Subcomité Nacional de Prevención y Protección y el fortalecimiento del Programa de Protección Colectiva, (ii) el seguimiento de las alertas tempranas y (iii) el desarrollo de un plan

---

41 Equipo Humanitario País. Panorama de Necesidades Humanitarias en Colombia 2023. Marzo de 2023, [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia\\_hno\\_2023\\_es.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hno_2023_es.pdf)





de conectividad de las zonas rurales en los territorios mencionados<sup>42</sup>. La Comisión considera que la conectividad es un factor de protección que debe desarrollarse en articulación y diálogo con las comunidades para explorar sus potencialidades en el fortalecimiento de las capacidades de protección.

De igual manera, la Corte solicitó que el Gobierno desarrollará un proceso de racionalización de la política de prevención y protección con miras a solucionar las barreras de coordinación y articulación, definir rutas para atender las emergencias, prevenir y mitigar su impacto y proteger oportunamente a la población víctima de desplazamiento forzado y confinamiento<sup>43</sup>, siendo estos los principales hechos victimizantes que se registran en el país.

Sin embargo, persisten hoy graves situaciones en los referidos territorios que inciden en el desarrollo efectivo de una estrategia de prevención del desplazamiento y el confinamiento y su atención. Entre las principales barreras identificadas por la Comisión se encuentran:

**Tabla 27:** Barreras y dificultades en la atención del desplazamiento forzado

Barrera/Dificultad en la atención del desplazamiento forzado	Descripción
<b>Dificultades en respuesta rápida para la atención de emergencias</b>	Se ha encontrado que persisten dificultades en materia de concurrencia para la atención de eventos de desplazamiento masivo y confinamiento en territorios como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Norte de Santander, Bajo Cauca, Valle y Sur de Bolívar <sup>44</sup> , lo que genera demoras en la atención humanitaria, falta de disposición de recursos por las entidades territoriales y la ausencia de estrategias de prevención temprana y urgente.
<b>Retornos en emergencia y sin acompañamiento</b>	Ante el creciente escenario de desplazamientos masivos desde el año 2018, se ha identificado que en los territorios con mayor afectación como en la costa pacífica nariñense, Chocó, Norte de Santander y Valle del Cauca, no se aplican los principios de los retornos, no se actualizan de manera debida los conceptos de seguridad y no se actúa cuando estos son adversos para generar condiciones que permitan el acompañamiento. Esto ha generado situaciones de

<sup>42</sup> Es importante destacar los avances del MINTIC en el diseño del plan de conectividad ordenado por la Corte, plan que debió ser socializado el pasado 4 de mayo, y en el cual se dio un ejercicio de articulación con otras entidades como el Mininterior, la UNP y la UARIV, para identificar las áreas de intervención y el alcance de esta. Fuente: Respuesta a Solicitud de información sobre metas y productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 5 de mayo de 2023.

<sup>43</sup> De igual manera, el Auto 811 de 2021 solicitó desarrollar una ruta para la atención efectiva de las situaciones de confinamiento, sin embargo, a la fecha no se conocen avances ni mecanismos de articulación que se hayan puesto en marcha para atender los impactos de estos hechos.

<sup>44</sup> En atención a esta situación se emitió por parte de la Procuradora General la Directiva 022 del 7 de diciembre de 2022, que busca dar lineamientos para el funcionamiento de la estrategia de corresponsabilidad en la atención de emergencias humanitarias.

**Contaminación por minas, artefactos explosivos improvisados y trampas explosivas**

revictimización, retornos no acompañados y agudización de las necesidades humanitarias de la población.

Representan algunos de los principales factores de riesgo asociados a los desplazamientos forzados y confinamientos. La respuesta institucional se ha enfocado en el desarrollo de actividades de prevención a través de la Educación en Riesgo de Minas y el Desminado Militar en Operaciones, este último llevado a cabo por la Fuerza Pública en operativos ofensivos y de control. A pesar de estos esfuerzos, los mismos resultan insuficientes, por lo que se requiere fortalecer el enfoque humanitario de la acción contra minas y priorizar la intervención del Desminado Humanitario por organizaciones civiles en contextos de afectación por desplazamiento y confinamiento.

**Restricciones del espacio humanitario y severidad de las necesidades de la población**

En los territorios referidos en el auto y en otros como el Sur de Bolívar, Putumayo, Caquetá y Guaviare, se presentan restricciones de acceso humanitario debido a retenes ilegales, ataques a la misión médica, restricciones para la entrega de alimentos y otras ayudas humanitarias y prohibiciones impuestas por los grupos armados ilegales. En estos contextos se agudizan las necesidades humanitarias de la población en componentes como la soberanía alimentaria, el acceso al agua, la salud<sup>45</sup> y la protección.

**Deterioro de las capacidades de resiliencia y protección de las comunidades**

La persistencia de violencia contra liderazgos y procesos de defensa de los derechos humanos ha implicado el debilitamiento de los procesos organizativos y de las capacidades de resistencia de las comunidades en los contextos de ocurrencia de desplazamientos masivos y confinamientos. Las continuas infracciones al DIH (combates con interposición de la población civil, afectaciones a bienes comunitarios, reclutamiento ilícito) y delitos como la violencia sexual, el reclutamiento forzado, los homicidios y las amenazas, aminoran las capacidades de diálogo al interior de las comunidades y con la institucionalidad, afectan la infraestructura comunitaria de protección (caminos seguros, espacios seguros,

<sup>45</sup> Es importante resaltar que en contextos de confinamiento se registran situaciones de afectaciones a la salud colectiva por la ocurrencia de brotes y epidemias de dengue, paludismo y enfermedad diarreica aguda que inciden especialmente sobre NNA. De igual forma, las afectaciones en la salud mental y psicosocial individual y colectiva sobre las poblaciones víctimas de desplazamiento y confinamiento deben ser atendidas de manera prioritaria, en el departamento del Chocó, la organización Médicos sin Fronteras documentó la ocurrencia de 22 suicidios de jóvenes del Pueblo Embera ocurridos entre enero y abril de 2023, al respecto ver: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/por-que-se-suicidan-los-jovenes-indigenas-en-choco-conflicto-entre-el-n-y-clan-del-golfo/>

acceso al agua y alimentos) y deterioran las estrategias de protección y autoprotección.

Fuente: elaboración propia

Así mismo, preocupa a la CSMLV las barreras y dificultades para la debida aplicación de la estrategia de corresponsabilidad en la atención oportuna de las crisis humanitarias y en el desarrollo de estrategias de prevención del desplazamiento, el confinamiento y otros hechos victimizantes. Ante esta situación el Ministerio Público ha venido acompañando la estrategia de seguimiento adelantada por UARIV en donde se hace seguimiento periódico a la actualización de los Planes de Contingencia, los Planes de Prevención y Protección, la construcción de los Planes de Acción Territorial, la asignación de recursos para operativizar acciones de estas herramientas y la debida coordinación entre Alcaldías, Gobernaciones y entidades del SNARIV. Sin embargo, el seguimiento adelantado entre marzo de 2022 y marzo de 2023 ha dado cuenta de varias situaciones:

- Entidades territoriales que no asignan ni ejecutan recursos o que reducen su presupuesto para atención de emergencias a pesar de contar con crisis recurrentes: Por ejemplo, en el departamento del Chocó se identificó que para el año 2022 se destinaron cerca de \$800 millones, a pesar de la dinámica de crisis humanitaria en 2023 se asignaron apenas \$400 millones en el mes de agosto.
- Demoras en la asignación de recursos, contratación de operadores y operativización de ayudas humanitarias: Se ha identificado que departamentos como Nariño, Cauca, Chocó, Putumayo, Bolívar y Norte de Santander, presentan demoras en los procesos de contratación de operadores y en la asignación de recursos, de tal manera que solamente están en capacidad de brindar atención pocos meses del año, así mismo, se presentan situaciones como la entrega de ayudas de alimentación sin tener en cuenta el enfoque diferencial étnico y limitaciones para la entrega de la atención en zonas de difícil acceso.
- Entregas incompletas y ausencia de enfoque diferencial étnico de los componentes de Atención Humanitaria Inmediata.

Recurrencia directa a la UARIV sin agotar la concurrencia en el nivel territorial: Aunque la resolución 0097 de 2022 de la UARIV consideró la creación de una ruta directa para atender las necesidades de territorios con crisis humanitaria recurrente, algunas entidades territoriales no agotan la concurrencia en el nivel territorial y solicitan sin estar priorizadas atención y apoyo por parte de la UARIV.

- Dependencia de recursos de organismos humanitarios y de cooperación internacional para la atención de las emergencias.
- Debilidades de ciudades capitales receptoras de población desplazada para garantizar la atención inmediata

- Respecto de la estrategia de planes de choque ordenada en el Auto 894 para atender las emergencias y definir acciones de prevención y protección, los resultados a marzo de 2023 dan cuenta de la falta de liderazgo de Mininterior y la ausencia de una metodología para que en el marco del Subcomité Nacional se desarrollen acciones de planeación y articulación, y movilizar acciones del SNARIV en los territorios priorizados. Este Ministerio reportó avances en los planes de choque adelantados entre 2019 y 2021<sup>46</sup>, en donde se destaca que hubo recursos y acciones con impacto humanitario por parte de la UARIV y el ICBF, sin embargo, los resultados en materia de prevención y protección resultan precarios<sup>47</sup> en relación con los compromisos que otras instituciones asumieron con las entidades territoriales donde se llevaron a cabo las intervenciones.

Los resultados del seguimiento dan cuenta del bajo impacto de la estrategia. En el caso de los municipios de las regiones de Telembí, Piedemonte Costero y Tumaco de los 162 compromisos asumidos en el marco del Plan de Choque, cinco (5) cuentan con reporte de acciones de cumplimiento, por lo tanto, se cuenta con un nivel de cumplimiento del 3%. En el caso del Plan de Choque para Guapi, López de Micay y Timbiquí de los 126 compromisos asumidos en el marco del Plan de Choque de la Costa Pacífica Caucana, ninguno cuenta con reporte de acciones de cumplimiento, por lo tanto, se cuenta con un nivel de cumplimiento del 0%. Así mismo, de 142 compromisos asumidos en el marco del Plan de Choque de Riosucio, Alto Baudó, Bojayá, Litoral del San Juan y Juradó, trece (13) cuentan con reporte de acciones de cumplimiento, por lo tanto, se cuenta con un nivel de cumplimiento del 9%.

Si bien Mininterior ha informado acerca de avances en el proceso de racionalización<sup>48</sup> de la política de prevención y protección, el cual se está desarrollando a través de una consultoría, la CSMLV insiste en que este ejercicio debe ser un esfuerzo institucional y colectivo que involucre a las entidades del SNARIV, pero el carácter reactivo de los espacios de articulación como el Subcomité Nacional de Prevención y Protección impide escenarios de diálogo,

---

<sup>46</sup> La Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo solicitaron en el año 2019 a las entidades del SNARIV en el Subcomité Nacional de Prevención y Protección, la construcción de una estrategia que permitiera la atención inmediata de situaciones de crisis humanitaria y el despliegue de acciones de asistencia técnica y coordinación nación-territorio para desarrollar acciones de prevención y protección. Se adelantaron entre 2019 y 2021 acciones en municipios de los departamentos del Chocó, Cauca y Nariño. Sin embargo, a pesar de las actuaciones en la contingencia, la estrategia carece de una metodología y de procedimientos para coordinar la respuesta institucional.

<sup>47</sup> Fuente: Informe presentado por el Ministerio del Interior en Respuesta a órdenes emitidas a través del Auto 894 de 2022, 15 de febrero de 2023, Págs. 62-77.

<sup>48</sup> Se identificaron, revisaron y analizaron 38 estrategias de prevención y protección las cuales se encuentran soportadas normativamente a través de 6 CONPES, 25 Leyes, 3 Decretos Ley, 47 Decretos y 19 Directivas. En el proceso de mapeo, se identificaron 10 estrategias analizadas como política pública. Del total de las estrategias, 8 están relacionadas directamente con el Acuerdo de Paz. El enfoque de género es el que aparece en el mayor número de estrategias de prevención y protección, pues está presente en 20 de las 38 estrategias. El enfoque diferencial está presente en 19 de las 38 estrategias de prevención y protección. Los enfoques étnicos, territorial y de derechos aparecen en 14 de las 38 estrategias. Los enfoques OSIGD y el de ciclo vital o curso de vida, aparecen en 8 y 9 estrategias respectivamente. (Ibid. Págs. 4-9).



discusión, articulación, comprensión de los escenarios de crisis humanitaria, identificación de las capacidades institucionales y la planeación de acciones estratégicas conjuntas.

La CSMLV está a la expectativa de los impactos que los procesos de diálogo y acuerdos que se den en el marco de la política de Paz Total, tengan en el desescalamiento del conflicto, el cese de hostilidades contra la población civil por parte de los grupos armados organizados y el respeto de estándares humanitarios básicos<sup>49</sup>, que permitan fortalecer la acción humanitaria del Estado y los organismos humanitarios y la mitigación de los impactos causados por el conflicto armado. Se recomienda el diálogo entre la Oficina del Alto Comisionado y las entidades del SNARIV para desarrollar acciones de impacto humanitario en el marco de la política de víctimas que contribuyan precisamente a atender la población que vive situaciones de crisis y emergencias recurrentes.

Finalmente, la CSMLV insiste en que, debido a la dimensión de la emergencia humanitaria, se deben fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para prevenir los hechos victimizantes de impacto masivo (desplazamiento forzado y confinamiento), contar con una capacidad de respuesta rápida a las emergencias, territorializar la oferta de prevención de entidades en temas como prevención del reclutamiento, Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, Desminado Humanitario e impulsar las medidas de protección individual y colectiva.

**Retos del Sistema de Prevención y alerta para la reacción rápida a las Alertas Tempranas**  
La CSMLV resalta la importancia del Sistema de Alertas Tempranas liderado por la Defensoría del Pueblo como fundamento del sistema de prevención de violaciones a DDHH en el país, sin embargo, reitera las preocupaciones respecto de la respuesta, la coordinación de acciones y la mitigación y prevención de los escenarios de riesgo descritos y documentados en las alertas.

Desde el año 2017 a la fecha, la Defensoría ha emitido 279 Alertas Tempranas (144 de inminencia y 135 estructurales), 84 Alertas han referido riesgos específicamente por desplazamiento forzado y confinamiento, las cuales han sido priorizadas por la PGN para un seguimiento especial en el marco del Auto 894 de 2022<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> La comunidad humanitaria sugiere 9 estándares humanitarios básicos: 1. Respetar a la Población Civil, 2. Proteger civiles y bienes civiles, 3. Detener el uso de Minas Antipersonales, Artefactos explosivos y trampas explosivas, 4. No incurrir y erradicar prácticas de reclutamiento, uso y utilización de NNA, 5. Prevención, abstención, erradicación y no repetición de todas las formas de VBG y violencia sexual y la discriminación contra la población LGBTIQ+, 6. Respeto a la Misión Médica y acceso a la salud, 7. Respeto a la Acción Humanitaria, 8. Respeto al Medio Ambiente, 9. Respeto a la autodeterminación, autonomía territorial, derecho propio y patrimonio cultural de los pueblos étnicos.

<sup>50</sup> De acuerdo con el informe presentado por la Procuraduría Delegada con funciones mixtas para la Defensora de los Derechos Humanos, en atención a la orden cuarta del Auto 894 de 2022, se han corrido 4 traslados disciplinarios por presuntos incumplimientos en las recomendaciones de las Alertas Tempranas (1 en Antioquia, 1 en Chocó y 2 en Norte de Santander). Las procuradurías regionales y provinciales han realizado 439 Requerimientos y han recibido 273 Respuestas.



Si bien se destaca que la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida de las Alertas Tempranas -CIPRAT-, cuya secretaría técnica es ejercida por Mininterior, ha servido como el mecanismo de articulación interinstitucional para dar a conocer las alertas ante las autoridades referidas en las recomendaciones y coordinar la respuesta y acciones urgentes, la Comisión manifiesta su preocupación por la ausencia de indicadores que permitan evaluar el impacto de las acciones adelantadas y los resultados en la prevención.

Para la CSMLV es urgente generar una estrategia de planeación territorial en clave de prevención, si bien las entidades territoriales cuentan con los Planes Integrales de Prevención y Protección y los Planes de Contingencia, como se ha señalado anteriormente existen dificultades por la falta de asignación de recursos y el desarrollo de acciones concretas que materialicen estrategias efectivas de prevención y gestión de riesgos. Así mismo, el marco normativo de Prevención dispuesto en el Decreto 1581 de 2017<sup>51</sup> no ha tenido el desarrollo de un plan de articulación en el nivel nacional, ni de coordinación nación-territorio, las instancias referidas en el Decreto no han sido operativas (Comités Territoriales de Prevención), y no se ha incorporado en las entidades una “cultura” de planeación y acción en prevención temprana y prevención urgente.

Finalmente, se destaca la necesidad de contar con una estrategia de seguridad con enfoque preventivo, algunos elementos se encuentran dispuestos en el Decreto 1581 de 2017, tales como la incorporación de la prevención temprana en los Consejos de Seguridad Territoriales, la inclusión de la perspectiva de prevención en las políticas sectoriales de lucha contra las dinámicas económicas criminales, y la prevención temprana en planes preventivos de seguridad y convivencia. En este sentido, se recomienda al Mininterior tener en cuenta estas dimensiones en el proceso de racionalización de la política pública de prevención y protección.

### *La Política de Acción Contra Minas y su impacto en la política de víctimas*

La Procuraduría General de la Nación realiza desde el año 2019<sup>52</sup> un ejercicio de vigilancia superior al cumplimiento de la política pública de Acción Integral Contra Minas, reconociendo su importancia en el desarrollo de la política de víctimas y la implementación del Acuerdo de Paz. De esta manera se participa en las instancias interinstitucionales de coordinación:

---

<sup>51</sup> Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017, Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.

<sup>52</sup> La Procuraduría ha presentado el Informe de seguimiento a la política pública de acción integral contra minas antipersonal -AICMA- septiembre de 2020 en: [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021\\_09\\_2020\(1\).pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021_09_2020(1).pdf), así mismo ha producido la Directiva 13 de 2020 que contiene los lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la política pública de acción integral contra minas antipersonal (AICMA) en: [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%2013%20AICMA%20\(2\).pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%2013%20AICMA%20(2).pdf), la Directiva 17 de 2021 que contiene Lineamientos para garantizar asistencia médica inmediata a personas que sufran accidentes por minas antipersonal y fortalecer las medidas de asistencia y reparación integral. Y también produjo la Guía Integral de Seguimiento al Acuerdo de Paz en materia de Acción Integral Contra Minas en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Accion%20Integral%20contra%20minas%20antipersonal.pdf>



Comisión Intersectorial Nacional para Acción contra Minas<sup>53</sup> -CINAMAPP-, la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario<sup>54</sup> y la Subcomisión de Atención y Asistencia Integral a Víctimas de Minas Antipersonales, velando por la articulación entre las entidades, la garantía de los derechos de las víctimas y la atención de las situaciones de riesgo en los territorios.

Como se ha señalado, una de las principales preocupaciones de la Comisión son los impactos humanitarios de la contaminación por minas antipersonales, reconociendo que actualmente este es uno de los principales factores de riesgo en los eventos de desplazamiento forzado y confinamiento<sup>55</sup>, y que además plantea enormes retos para la atención oportuna de las emergencias humanitarias y el despliegue de acciones en el marco de los tres componentes de la acción contra minas: el Desminado Humanitario, la Educación en el Riesgo de Minas y la Asistencia Integral a las Víctimas.

El Desminado Humanitario es realizado por seis organizaciones civiles<sup>56</sup>, por la Brigada de Desminado Humanitario y el Batallón de Ingenieros Anfibios. De acuerdo con el Plan Operativo 2023-2026 presentado por el Gobierno Nacional en abril de 2023, actualmente la intervención del desminado presenta avances:

- Impacto en 53 municipios PDET, sin embargo, en 74 hay restricciones por la situación de seguridad
- Se interviene en 15 municipios en atención a planes de retorno de población desplazada.
- Entre 2020 y 2022 se atendieron 18.925 solicitudes de restitución de tierras en 108 municipios del país. 131 municipios presentan restricciones humanitarias y complejas situaciones de orden público

La Acción Contra Minas es una acción humanitaria y por tal razón debe ser parte integral de las estrategias de prevención del desplazamiento forzado y el confinamiento, se hace un llamado a la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, para que se tengan criterios humanitarios en los procesos de asignación de tareas que permitan complementar los conceptos de seguridad y facilitar el acceso y desarrollo de actividades de desminado en

---

<sup>53</sup> Ley 759 de 2002

<sup>54</sup> Decreto 3750 de 2011

<sup>55</sup> En el marco de la Campaña denominada “El Confinamiento más Largo” el CICR informó que entre enero de 2018 y agosto de 2022 se registraron 1.938 víctimas de artefactos explosivos, correspondiendo la mayoría de ellas a civiles. Esta campaña busca sensibilizar sobre las múltiples afectaciones y el sufrimiento que genera la presencia de artefactos explosivos en diferentes comunidades a lo largo del país: <https://www.icrc.org/es/document/colombia-confinamiento-mas-largo-artefactos-explosivos-dih>

<sup>56</sup> The HALO Trust, Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM), Humanity & Inclusion (HI), Danish Demining Group (DDG) y Humanicemos DH. La organización Humanicemos DH es una iniciativa de Firmantes del Acuerdo de Paz con un equipo constituido por 104 personas, 78 en proceso de reincorporación, 34 mujeres y 70 hombres. Actualmente desarrollan operaciones de desminado y de prevención en el departamento de Caquetá (Montañita, Solita y San Vicente del Caguán) y en el Urabá Antioqueño (Apartadó). El trabajo de Humanicemos ha contribuido a la reparación de las víctimas y la garantía de sus derechos, la construcción de la paz y la protección de la población y los territorios, al respecto <https://humanicemosdh.org/>



territorios con crisis humanitarias recurrentes y en concertación con las comunidades afectadas.

El componente de ERM ha tenido impactos en clave de prevención, en el año 2022 fueron beneficiarias 132.312 personas y entre enero y marzo de 2023 cerca de 23.154, que han participado en talleres y actividades, principalmente en contextos de emergencia y riesgo. La ERM tiene una potencialidad toda vez que se han venido haciendo alianzas y procesos de formación con asociaciones de víctimas, autoridades étnicas y organizaciones civiles. La CSMLV reitera la importancia de continuar con estas acciones en los contextos de atención de emergencias y la necesidad de profundizar y fortalecer el trabajo con la población.

La PGN, como miembro de la Comisión, ha identificado barreras en el marco de la ruta de atención y asistencia integral a víctimas de minas, especialmente en la etapa de atención urgente, toda vez que los accidentes ocurren en zonas de difícil acceso y se presentan dificultades de coordinación para la evacuación de las víctimas, su traslado a centros de salud de primer nivel y posteriormente en el seguimiento a las condiciones de salud y procesos de rehabilitación cuando las víctimas han adquirido alguna discapacidad.

Así mismo, las víctimas de minas antipersonales enfrentan dificultades en materia de acceso a educación, ofertas para la reintegración social y económica, acceso a vivienda, indemnización y restablecimiento de derechos. En el marco de la ruta de indemnizaciones, se destaca la necesidad de que en la Ruta Prioritaria se atienda de forma oportuna a las víctimas de minas que solicitan este derecho. Finalmente, urge desarrollar y formalizar la Ruta de Atención y Asistencia Integral a víctimas, para lo cual la Comisión insiste en que se elabore un estándar nacional de Atención y Asistencia a víctimas donde se coordinen acciones de las entidades responsables en materia de salud y reparación integral.

La PGN, a instancia de la Comisión, ha hecho un ejercicio de vigilancia superior en los 299 municipios declarados libres de sospecha de minas en el país, indagando por el uso y goce efectivo de dichos territorios, consultado a las entidades territoriales acerca de las acciones en materia de restitución, retornos, reparación integral, proyectos productivos, proyectos de infraestructura y construcción de vías y otras actividades que se adelanten. En esta labor preventiva se ha identificado lo siguiente:

**Tabla 28:** Hallazgos Acciones institucionales en Municipios declarados libres de sospecha de minas

<b>Actividades desarrolladas en los territorios liberados</b>	<b># de Municipios que reportaron</b>
<b>Proyectos de Infraestructura</b>	80
<b>Avances en Restitución de Tierras</b>	58
<b>PNIS</b>	5
<b>Reparación Colectiva y Retornos</b>	53
<b>Zonas de Especial Interés Ambiental</b>	71
<b>Política Pública Agraria</b>	40





Actividades desarrolladas en los territorios liberados	# de Municipios que reportaron
Nuevos Reportes de Riesgo	3
Nuevos Accidentes	2

Fuente: Elaboración Propia

Llama la atención que al menos 22 municipios entregaron respuestas incompletas por desconocer qué áreas en su jurisdicción habían sido declaradas libres de sospecha de minas antipersonales. Esto da cuenta de la necesidad de continuar fortaleciendo el diálogo con las EETT y la territorialización de la Política Pública AICMA.

Finalmente, es importante destacar la labor desarrollada por la OACP que en noviembre y diciembre de 2022 convocó a espacios de diálogo nacional a entidades que tienen relación con el sector de la Acción Contra Minas, con el objetivo de articular acciones, dar a conocer las apuestas y retos para el desarrollo de la política y promover la AICMA como una política habilitante para el desarrollo de otras políticas públicas en materia de atención a víctimas, desarrollo territorial, acceso a tierras, titulación y restitución y producción agraria. En este sentido se recomienda continuar impulsando estas actividades de articulación, intercambio de información y superación del desconocimiento de esta importante política fundamental para la prevención de violaciones a DDHH.

### **Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras**

El Ministerio Público ha venido acompañando y haciendo seguimiento a la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras desde el año 2018, reconociendo que es una de las principales herramientas para la garantía de derechos y protección de mujeres que han sido víctimas del conflicto y ejercen roles de liderazgo y defensa de los DDHH en todo el territorio nacional.

En el marco de estas funciones se han realizado una serie de acciones preventivas<sup>57</sup>: (i) participación activa en los procesos de territorialización del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH (PIGMLD) en Chocó, Putumayo, Magdalena, Montes de María, Cauca y Nariño; (ii) seguimiento preventivo al Plan de Acción Nacional 2019-2022; (iii) espacios de diálogo con organismos del sistema de Naciones Unidas; (iv) espacios de diálogo y seguimiento con las plataformas y organizaciones de mujeres lideresas y defensoras en el nivel nacional y territorial; (v) articulación con la Defensoría del Pueblo; (vi) apoyo a la gestión de riesgos y desarrollo de acciones en los territorios para la protección de mujeres lideresas y defensoras; (vii) participación en instancias interinstitucionales para la implementación del PIGMLD y su protección integral; (viii) diálogo permanente con Mininterior en su calidad de secretaria técnica del PIGMLD.

<sup>57</sup> Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para el seguimiento del Acuerdo de Paz. “Informe de Seguimiento al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) Plan De Acción 2019 – 2022” Págs. 4-6



Las mujeres lideresas y defensoras desarrollan sus labores en contextos de conflictos armados en los que hay imposición de controles de los grupos armados ilegales, donde se presentan situaciones de crisis recurrentes y se despliegan diferentes formas de violencia cuyo objetivo es obstaculizar los procesos de denuncia, reclamación, restitución de derechos y la protección de personas y comunidades en riesgo.

Se destacan como algunos de los principales factores de riesgo la violencia sexual, los impactos del desplazamiento forzado y confinamiento y el reclutamiento ilícito. Así mismo, algunos patrones de violencia como:

- acciones violentas e intimidaciones para impedir denuncias por violencia sexual en el marco del conflicto y contextos de emergencia humanitaria,
- amenazas en el marco de procesos de lucha contra la impunidad;
- riesgos que enfrentan las mujeres lideresas y que se agudizan en contextos de exterminio de líderes y lideresas sociales;
- restricciones y discriminación en la participación de las mujeres lideresas en procesos políticos;
- violencia ejercida contra las mujeres y liderazgos en el marco de la protesta social,
- riesgos asociados a la incidencia de las mujeres en políticas públicas como las de restitución de tierras, sustitución de cultivos de uso ilícito e implementación del Acuerdo de Paz;
- estigmatización y deslegitimación de los liderazgos de las mujeres y
- riesgos para mujeres de pueblos étnicos en procesos de defensa de los derechos territoriales y la cultura.

Es en este panorama que se desarrolla e implementa en PIGMLD, el cual ha tenido un alcance territorial limitado<sup>58</sup>, toda vez que hasta 2022 se desarrollaron acciones en Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Montes de María, Magdalena y Norte de Santander. En cada territorio hay avances diferenciales y se destacan las dificultades para el involucramiento de las EETT y las instituciones de nivel nacional que definieron acciones en el Plan de Acción.

En la implementación de este programa entre 2019 y 2022 se han identificado retos importantes, entre los que recalcan: (i) la ausencia de recursos específicos destinados para la implementación de las acciones y de indicadores de carácter vinculante; (ii) la ausencia de una metodología de seguimiento y evaluación adecuada; (iii) la ausencia de una oferta institucional específicamente diseñada para atender las necesidades y riesgos diferenciados que enfrentan las lideresas y defensoras, ya que las acciones fueron adecuadas a la oferta

---

<sup>58</sup> Al respecto revisar el informe de seguimiento PIGMLD, Pág. 29-34.



institucional existente y (iv) una insuficiente socialización del programa con las entidades territoriales y del nivel nacional responsables de su implementación.

Adicionalmente, el PIGMLD no promovió la adecuación de rutas de emergencia para las lideresas y defensoras víctimas de amenazas y riesgos contra la vida, libertad e integridad, ni ha incidido en mayores garantías de prevención, protección y no repetición para las mujeres, toda vez que persisten dificultades para acceder al programa de protección de la UNP y la aplicación del enfoque diferencial.

Estas problemáticas han sido conocidas por el nuevo Gobierno Nacional, él cual ha dispuesto el PIGMLD en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 y como un programa prioritario en la apuesta por generar acciones en materia de garantías y protección de la labor de liderazgos y defensa de los DDHH. Se destaca que para el 2023 hay una iniciativa para ampliar el alcance territorial a otros departamentos como Antioquia, Norte de Santander, Meta y Valle del Cauca, e involucrar a las mujeres lideresas en el proceso de construcción y actualización de un nuevo Plan de Acción.

### **Victimización de la población migrante y extranjera en el marco de los conflictos armados internos en Colombia**

El Ministerio Público ha venido haciendo seguimiento a la situación de crisis humanitaria de la población migrante y extranjera en el país, al fenómeno de victimización en el marco de los conflictos armados que enfrenta esta población, así como a la respuesta institucional para mitigar y prevenir violaciones de DDHH. En este sentido, desde el año 2022, se ha constituido un espacio de trabajo con el CICR, el ACNUR y Mininterior para hacer monitoreo y adelantar actuaciones preventivas que permitan una adecuada atención y garantía de los derechos de la población migrante y extranjera.

Según el informe del Panorama de Necesidades Humanitarias de OCHA<sup>59</sup>, en Colombia habría cerca de 2.5 Millones de Migrantes de nacionalidad venezolana, se estima que durante el 2023 haya 350 mil personas en tránsito (se destaca especialmente el paso por el Darién Chocoano en donde se presenta el tránsito de entre 700 a 1.500 personas diariamente), y cerca de 1.2 millones de personas que son población pendular en las zonas de frontera del país.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>60</sup>, entre 2020 y julio de 2022 se registraron 1.982 muertes violentas de personas venezolanas. Los territorios de frontera en el país registran preocupantes niveles de violencia, por lo cual el Ministerio Público ha generado múltiples alertas al Gobierno y ha adelantado actuaciones preventivas para atender las necesidades de la población desplazada y víctimas del conflicto, nacionales y extranjeras.

<sup>59</sup> Panorama de Necesidades Humanitarias. Pág. 8

<sup>60</sup> Forensis, [https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/878249/Forensis\\_2021.pdf](https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/878249/Forensis_2021.pdf)

En el monitoreo realizado se han identificado diferentes situaciones de riesgo y victimización para la población migrante y extranjera, a saber:

- Desplazamiento forzado: desde el año 2020 se han registrado diversas emergencias en zonas de frontera y en territorios donde hay asentamiento de población migrante. En el municipio de Argelia (Cauca) en noviembre de 2020 se registró el desplazamiento masivo de 85 Familias - 278 personas, 74 NNA, 204 adultos (embarazadas 6). 252 personas eran de nacionalidad venezolana. Estas familias se encontraban en los enclaves cocaleros del cañón del Micay y fueron amenazadas por las disidencias del Frente Carlos Patiño que forzaron su desplazamiento.
- En este contexto, las familias salieron hacia las ciudades de Cali, Popayán y Pasto, donde estas EETT no brindaron asistencia ni atención inmediata argumentando que no eran víctimas del conflicto. La Comisión llama la atención sobre la gravedad de la no atención de esta población, bajo el argumento del no reconocimiento de víctimas. Es importante las EETT tengan presente que, dentro de sus competencias, no está la de definir quién es víctima o no, con la finalidad de negar la atención humanitaria inmediata, máxime en el marco de emergencias humanitarias.
- Entre diciembre de 2021 y marzo de 2022 se vivió una situación de crisis humanitaria en el departamento de Arauca (Tame, Saravena, Arauquita, Fortul y Puerto Rondón), donde se presentaron enfrentamientos entre disidencias de las FARC y el ELN en ambos lados de la frontera afectando a más de 3.000 personas por hechos como homicidios, desplazamiento forzado y confinamiento entre otros. En el trabajo desarrollado por la PGN se identificaron 322 familias y 1.168 personas ciudadanas venezolanas que fueron desplazadas y llegaron al territorio nacional solicitando atención y asistencia.
- Esta crisis humanitaria afectó también a pueblos indígenas binacionales como el caso del Pueblo Jivi. Para este caso no se definieron esquemas y estrategias de seguimiento a la atención humanitaria para personas migrantes víctimas del conflicto armado y personas con necesidades de protección internacional.
- El escenario de violencia y conflicto armado en el departamento de Norte de Santander ha causado afectaciones a la población venezolana que inicia el tránsito hacia otras zonas de frontera y otros departamentos del país y a la población pendular que tiene relaciones con las dos naciones, e incluso a ciudadanos venezolanos en territorio venezolano. El Departamento presenta altas tasas de homicidios sobre personas de nacionalidad venezolana, y se han identificado familias binacionales y venezolanas afectadas por eventos de desplazamiento forzado en Cúcuta, Puerto Santander, Tibú y otros municipios del Departamento.

- **Violencia sexual y violencia de género:** Las mujeres migrantes enfrentan en el país riesgos por violencia de género y violencia sexual. De acuerdo con el informe Forensis 2021<sup>61</sup>, se registraron 1.169 (5,18%)<sup>62</sup> valoraciones de exámenes medico legales por violencia sexual, 88,02% de mujeres (1.029 casos) y 11,98% hombres (140). Desde 2020 Medicina Legal está desagregando información por nacionalidad lo que ha permitido comprender las afectaciones de esta forma de violencia en la población migrante.
- **Reclutamiento forzado:** La población migrante, especialmente niñas, niños y personas jóvenes, se enfrentan también a riesgos por reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales en diferentes regiones del país. Hay un subregistro en general en los reportes de afectación sobre este delito, por lo que sobre la población migrante no hay información precisa, sin embargo, en regiones como Arauca y Norte de Santander se han identificado casos de reclutamiento y vinculación.

La PGN ha dado lineamientos a las demás entidades del Ministerio Público para garantizar la toma de declaraciones y hacer seguimiento a la atención de la población desplazada y migrantes que han sido víctimas del conflicto. Asimismo, se está proyectando una Directiva con lineamientos para la Atención, Asistencia y Protección de la población migrante víctima del conflicto armado.

Ante este complejo escenario, la CSMLV reconoce la importancia de fortalecer las intervenciones enfocadas en el triple nexo (Acción Humanitaria, Desarrollo y Paz) en los territorios de frontera, esto permitiría atender el escenario de crisis humanitaria en lo inmediato, generar estrategias de restablecimiento de derechos, soluciones duraderas y garantías de no repetición, con base en los presupuestos de la Ley de víctimas y la implementación del Acuerdo de Paz.

La CSMLV recomienda a la UARIV definir lineamientos claros y precisos respecto de la atención humanitaria, la asistencia y la garantía de los derechos de las personas extranjeras y migrantes que han sido víctimas del conflicto en el país.

Igualmente se insiste en la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección internacional, por lo cual se insta al Ministerio de Relaciones Exteriores a fortalecer la ruta de atención a casos de refugio y asilo y brindar medidas eficaces de protección y atención a las necesidades de la población que solicita estas medidas.

Finalmente, se debe extender la oferta de entidades como el ICBF para garantizar que niños y niñas migrantes y extranjeros, que se encuentran en situaciones de riesgo y exposición,

---

<sup>61</sup> Instituto de Medicina Legal. Informe FORENSIS 2021. [https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/878249/Forensis\\_2021.pdf](https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/878249/Forensis_2021.pdf) (Pág. 49)

<sup>62</sup> De acuerdo con Medicina Legal en el año 2021 se registraron en el país 22.607 exámenes medico legales por presuntos hechos de violencia sexual



también puedan acudir a acciones en materia de prevención del reclutamiento y restablecimiento de derechos.

## Conclusiones

- Persiste el escenario de revictimización que implica el crecimiento de víctimas en el RUV e impacto en todos los componentes de la política pública de víctimas. Mientras no haya mecanismos efectivos de prevención persistirán las barreras que impiden el goce efectivo de derechos y la no repetición. En tanto no haya medidas efectivas de protección, es inminente la afectación a los derechos de los individuos y colectivos.
- Los balances y valoraciones de la política de prevención y protección indican que, aunque el Estado Colombiano cuenta con numerosos marcos normativos, programas y políticas, la oferta institucional sigue siendo insuficiente para prevenir violaciones a los derechos humanos. Se resalta la persistencia de barreras en materia de desarticulación y falta de coordinación interinstitucional y entre entidades territoriales y nacionales. En este sentido urge el desarrollo de la propuesta de racionalización de la política que se centre en un enfoque de prevención y atención de la crisis humanitaria por eventos de desplazamiento masivo y confinamiento, y de manera complementaria atienda otras formas de riesgo y violencia como la que se ejerce contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, la prevención del reclutamiento forzado, la violencia sexual y las amenazas.
- 
- En el actual marco de acercamientos y diálogos en torno a la Paz Total, el proceso de racionalización de la política pública de prevención y protección se hace imperativo, particularmente para fortalecer las instancias de gestión de riesgo que tienen funcionalidad a la hora de abordar posibles escenarios de vulneración de los derechos humanos, incluyendo emergencias de carácter masivo.
- 
- Se reconoce la potencialidad de la política de Acción Integral contra Minas, su impacto en la solución de las situaciones de riesgo por desplazamiento forzado y confinamiento, el retorno de población desplazada y la recuperación de territorios para el uso y goce efectivo de derechos a la alimentación y al agua. La AICMA habilita otras políticas públicas en materia de desarrollo, restablecimiento de derechos, restitución de tierras y reparación colectiva.
- El restablecimiento de derechos tiene una relación directa con la prevención y protección, una manera de atender el debilitamiento y deterioro de la situación de las comunidades afectadas por escenarios de crisis humanitaria es a través de procesos de reparación colectiva y acceso a derechos como la salud, educación y retornos. En este sentido se insta a fortalecer los mecanismos de restablecimiento y reparación integral en los territorios donde actualmente se presentan escenarios de crisis humanitaria.

## Recomendaciones

- Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, para que en cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo en AT No. 019-2023 sobre personas líderes, defensoras de los DDHH y sus colectivos y organizaciones, presente Informe a esta Comisión, sobre en las siguientes temáticas:

1.1. Generación de lineamientos técnicos para definir el objeto y alcance material y temporal de los espacios de gestión de los casos de protección existentes entre los Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición – SPPGNR, los capítulos territoriales del Plan de Acción Oportuna y los espacios generados por los Puestos de Mando Unificado por la Vida – PMUV, para generar las claridades a las autoridades territoriales y a los líderes sociales sobre su objeto y funcionalidad.

1.2. Realización de los ajustes conceptuales, metodológicos, logísticos, normativos y presupuestales para armonizar la oferta de protección colectiva descrita en los decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018, 1066 de 2015 - Parte 4, Título 1, Capítulo 2 s, [...] y adoptando enfoques territoriales, étnicos, de género y diferenciales con la finalidad de adoptar medidas estructurales e integrales.

- Al Ministerio del Interior, fortalecer el cumplimiento de la Acción No. 1.2. del CONPES 4031 de 2021 referida a la asistencia técnica a organizaciones sociales de víctimas para la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección.
- Al Ministerio del Interior, en coordinación con la Unidad para las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Defensa, implementar la recomendación dada en el AT 019-23 referida al diseño e implementación de un plan de protección y garantías para la elección de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas.
- A la Unidad Nacional de Protección, realizar la difusión de su oferta institucional con las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas, particularmente en los territorios donde se han presentado altos niveles de violencia en contra de representantes o integrantes de colectivos de víctimas. Esta socialización de la oferta deberá orientar los trámites y metodologías de las medidas de protección individual, colectiva y por emergencia.
- A la Unidad Nacional de Protección, incrementar las charlas de autoprotección y autoseguridad a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con enfoque diferencial (Acción 1.33 del CONPES 4031). Se toma nota que para el 2022 solo se reportó una actividad de esta índole pendiente de implementar con el pueblo Kankuamo. Es recomendación de la Comisión que estas charlas se realicen con la totalidad de organizaciones sobre las que se implementó medidas colectivas en el 2022.



- A la Unidad para las Víctimas, identificar los Sujetos de Reparación Colectiva que se encuentran en las zonas y territorios con crisis humanitaria recurrente para fortalecer los mecanismos de restablecimiento y reparación integral.
- A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación desarrollar lineamientos para que en el marco de la estrategia de nuevos mandatarios se incorporen los criterios de la Estrategia de Corresponsabilidad en la atención de situaciones de emergencia humanitaria.
- Al Ministerio del Interior fortalecer la capacidad de articulación de las entidades del SNARIV en desarrollo de acciones urgentes para atender los escenarios de crisis humanitaria recurrente, con acciones en materia de: (i) prevención del desplazamiento forzado y el confinamiento, (ii) prevención del reclutamiento ilícito, (iii) prevención de la violencia sexual, (iv) Acción Integral contra Minas y (v) protección de personas y comunidades en riesgo.
- Al Ministerio del Interior implementar de manera expedita el mecanismo de seguimiento a las recomendaciones de las medidas de protección colectiva establecido en el Decreto 2078 de 2017.
- Al Ministerio del Interior definir la metodología y alcance de la estrategia de Planes de Choque ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022, y se desarrollen actividades en las 7 regiones priorizadas y las que registren situación de crisis humanitaria.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, al Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, articular acciones para intervenir en contextos de crisis humanitaria recurrente con oferta en materia de prevención, atención humanitaria, retornos de población desplazada y protección colectiva.
- Al Ministerio de Defensa, actualizar la metodología, protocolo o procedimiento relacionado con las condiciones de seguridad, en las labores de desminado humanitario, con énfasis en la construcción de confianza con las comunidades y las Organizaciones de Derechos Humanos.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer la estrategia educativa frente al desminado humanitario, para habilitar el territorio y darles entrada a políticas de desarrollo.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz actualizar, divulgar y socializar la ruta de Atención Integral a Víctimas, pues continúan las dificultades con la activación de esta, en la etapa de atención en emergencias, y persisten las barreras para el acceso a oferta en materia de rehabilitación, reintegración social y económica.



- A la Unidad para las Víctimas crear un mecanismo de intercambio de información con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Salud para priorizar la indemnización de las víctimas de Minas Antipersonas que han adquirido una discapacidad por la ocurrencia del hecho victimizante.
- Al Gobierno Nacional en el marco de la Instancia Interinstitucional de Desminado en la cual participan la Inspección General de las Fuerzas Armadas y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz a priorizar las intervenciones de desminado humanitario en territorios con escenarios de crisis humanitaria recurrente por desplazamiento forzado y confinamiento, se insta a definir en el marco de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, los procedimientos, actualización de estándares y mecanismos que permitan el desarrollo de esta acción humanitaria en los referidos territorios.
- A la Unidad para las Víctimas definir lineamientos para garantizar la atención humanitaria inmediata a las personas migrantes y extranjeras víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y otros hechos en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores fortalecer la ruta de atención a peticiones de refugio y asilo y brindar medidas eficaces de protección y atención a las necesidades de la población que las solicita.
- Al Ministerio de Relaciones Exteriores adelantar acciones de diálogo y concertación con el Gobierno Venezolano para definir acciones humanitarias en la zona de frontera, especialmente las áreas donde se han presentado violaciones a los derechos humanos y victimización en los departamentos de frontera.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la CIPRUNNA fortalecer la oferta institucional en materia de prevención y restablecimiento de derechos y garantizar que niños y niñas migrantes y extranjeros que se encuentran en situaciones de riesgo y exposición sean atendidos de manera oportuna.



## ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

El presente capítulo aborda principalmente la estrategia de atención presencial con la cual cuenta el Estado colombiano para la población víctima del conflicto armado, materializada ésta, en los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV), y en los Puntos de Atención a Víctimas (PAV).

Como lo dispone la Ley 1448 de 2011<sup>63</sup> y posteriormente el Decreto 1084 de 2015<sup>64</sup>, los CRAV son la estrategia de articulación interinstitucional que reúne y unifica en un espacio físico toda la oferta institucional, con el fin de atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a la población víctima de manera efectiva e inmediata y garantizar así el goce de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Respecto a la operatividad de estos, la norma establece dos niveles de responsabilidades. En primer lugar, a la UARIV, responsable de asegurar el funcionamiento a través de la coordinación, en el marco de los principios de responsabilidad compartida y colaboración armónica, de las entidades responsables de la atención a víctimas<sup>65</sup>. Como segunda responsabilidad, se establece la de las entidades territoriales, quienes tendrán que garantizar la operación y sostenimiento de los CRAV.

Adicionalmente, los PAV son una estrategia complementaria de atención, desplegada por la UARIV en aquellos territorios en donde se carezca de CRAV y en donde la realidad territorial indique que la atención a víctimas es primordial. Estos, a diferencia de los Centros Regionales, no albergan la atención de la totalidad de las entidades del SNARIV, solo se circunscriben a brindar una atención básica en temas de información, notificación, ayuda humanitaria, entre otros.

Con el fin de analizar el desarrollo de la estrategia de atención, el presente capítulo abordará tanto la eficacia en términos de articulación institucional, así como la operatividad y las condiciones físicas de los CRAV y PAV. Para tal fin, el abordaje analítico girará en torno a los siguientes indicadores: (i) Operatividad, (ii) Población atendida, (iii) Porcentaje de Cobertura, (iv) Infraestructura de los Centros y Puntos de Atención, (v) Solicitudes atendidas, agendadas y radicadas y (vi) Capacidad de documentación de solicitudes de indemnización.

Es pertinente resaltar que para este Informe se adicionaron dos indicadores para el seguimiento y el análisis de la información frente a los CRAV y PAV, estos son: (i) Presencia Institucional en los CRAV y (ii) Estrategias virtuales. Las fuentes de información utilizadas para el seguimiento son: (i) las recomendaciones del IX Informe de la CSMLV, (ii) Las respuestas, por parte de las entidades, a las recomendaciones al IX informe de la CSMLV, (iii) La información recabada por los funcionarios de las Defensorías regionales de acuerdo con las

<sup>63</sup> Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 168.

<sup>64</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.6.6.1.

<sup>65</sup> Ibid.

herramientas de seguimiento creadas para tal fin y (iv) las respuestas allegadas por la UARIV a los requerimientos de información enviados<sup>66</sup>.

#### Análisis Cuantitativo

En este aparte se realizará el análisis de los indicadores que permiten medir, tanto la operatividad de los CRAV y PAV conforme a lo mencionado en la normatividad y, de otro lado, la atención de la población víctima bajo estas estrategias.

Es importante indicar que en informes anteriores el análisis se centró en la estrategia de atención a través de los canales no presenciales, sin embargo, para el presente informe, la comisión analizará con especial énfasis la atención presencial, la cual se encontraba suspendida de manera temporal por la emergencia sanitaria originada en la pandemia provocada por el COVID-19 y que finalizó el 30 de junio de 2022, de acuerdo la Resolución 666 de 2022, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El análisis de la información y los resultados obtenidos se constituyen en el aporte para el fortalecimiento de esta estrategia de atención a las víctimas del conflicto.

- Variable de la CSMLV “Operatividad de los CRAV”

La formulación de esta variable contempla la modalidad de atención de los CRAV a nivel nacional. De acuerdo con el reporte de la Unidad de Víctimas, en el país hay 35 CRAV, distribuidos en 21 departamentos, seis de ellos aún permanecen en modalidad de atención mixta, es decir, intercalan la presencialidad con la virtualidad, a saber: Cartagena, San José del Guaviare, Pasto, Policarpa, San Andrés de Tumaco y Barrancabermeja. A continuación, se relacionan la totalidad de centros y su modalidad de atención.

**Tabla 29:** Presencia y modalidad de atención CRAV

Presencia y Modalidad de Atención CRAV 2023			
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	MODALIDAD	OPERATIVIDAD
ANTIOQUIA	CAUCASIA	PRESENCIAL	SI
	APARTADO	PRESENCIAL	SI
ARAUCA	ARAUCA	PRESENCIAL	SI
	TAME	PRESENCIAL	SI
ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	PRESENCIAL	SI
	SOLEDAD	PRESENCIAL	SI
BOLÍVAR	CARTAGENA	MIXTA	SI
CAQUETA	FLORENCIA	PRESENCIAL	SI
CAUCA	POPAYAN	PRESENCIAL	SI
	S. QUILICHAO	PRESENCIAL	SI

<sup>66</sup> Respuesta UARIV, radicado 2023-0657449-1 de 8 de mayo de 2023.

### Presencia y Modalidad de Atención CRAV 2023

<b>CESAR</b>	VALLEDUPAR	PRESENCIAL	SI
	CURUMANÍ	PRESENCIAL	SI
<b>CHOCÓ</b>	QUIBDO	PRESENCIAL	SI
<b>CÓRDOBA</b>	MONTERIA	PRESENCIAL	SI
<b>CUNDINAMARCA</b>	SOACHA	PRESENCIAL	SI
	LA PALMA	PRESENCIAL	SI
	VIOTÁ	PRESENCIAL	SI
<b>GUAVIARE</b>	S. JOSÉ DEL GUAVIARE	MIXTA	SI
<b>HUILA</b>	NEIVA	PRESENCIAL	SI
	PITALITO	PRESENCIAL	SI
<b>LA GUAJIRA</b>	RIOHACHA	PRESENCIAL	SI
	EL MOLINO	PRESENCIAL	SI
<b>MAGDALENA</b>	SANTA MARTA	PRESENCIAL	SI
<b>META</b>	VILLAVICENCIO	PRESENCIAL	SI
<b>NARIÑO</b>	PASTO	MIXTA	SI
	POLICARPA	MIXTA	SI
	SAN ANDRES DE TUMACO	MIXTA	SI
<b>N. SANTANDER</b>	EL CHARCO	PRESENCIAL	SI
	CÚCUTA	PRESENCIAL	SI
	OCAÑA	PRESENCIAL	SI
<b>RISARALDA</b>	PEREIRA	PRESENCIAL	SI
<b>SUCRE</b>	SINCELEJO	PRESENCIAL	SI
<b>SANTANDER</b>	BARRANCABERMEJA	MIXTA	SI
<b>VALLE DEL CAUCA</b>	CALI	PRESENCIAL	SI
	BUENAVENTURA	PRESENCIAL	SI

Elaboración propia. Fuentes: UARIV, 2023.

Llama la atención de la Comisión que pese a la superación de la emergencia sanitaria por Covid-19 en el país, se mantenga aún la modalidad mixta de atención en algunos centros, pese a que se han implementado estrategias de atención virtual; no obstante, preocupa a la comisión que, para mantener la estrategia mixta, se sacrifiquen días de atención presencial. Es de conocimiento de las entidades que la mayor afluencia se presenta de manera presencial, dadas las condiciones de conectividad, acceso a aparatos electrónicos, manejo de redes sociales y páginas web, particularmente en las zonas rurales del país. Con lo anterior se debe articular un trabajo entre lo virtual y presencial de acuerdo a las necesidades de la población.

- Variable cuantitativa: *Operatividad de los Puntos de Atención a Víctimas*

Frente a la operatividad de los puntos de atención la Defensoría encuentra inconsistencias en la información suministrada por la UARIV. En el reporte recibido frente a la modalidad de



atención (presencial, mixta y cerrado) afirma que son 212 Puntos de Atención, en contraste<sup>67</sup>, en la matriz que arroja el número de atenciones brindada en los PAV se encuentran 216 puntos de atención en 191 municipios a lo largo del país.

De otro lado, la UARIV afirma que en la vigencia 2022 se aprobaron 13 puntos de atención, sin embargo, solo 12 están en funcionamiento, dado que el Punto de Atención de Usme en la ciudad de Bogotá, aún se encuentra en etapa de preparación.

Afirma esta entidad, que en la vigencia 2023 se aprobaron otros cinco puntos de atención, sin embargo, éstos estarán en funcionamiento sólo hasta el mes de junio de la presente anualidad. Por lo tanto, operativamente hablando, la cifra real de puntos de atención es de 216. Dentro de estos, cuatro se encuentran cerrados, a saber: Dirección Territorial de Antioquia, Barranco de Loba, Morales (Bolívar) y Líbano (Tolima). Por último, en la información allegada se desconoce en qué modalidad atienden los puntos de: Juanes (Antioquia), Bucaramanga, Barbosa (Santander) y El Carmen (Norte de Santander).

**Tabla 30:** Modalidad de Atención en los CRAV y PAV

PRESENCIAL	MIXTA	CERRADOS	SIN INFORMACIÓN
167	41	4	4

Elaboración propia. Fuentes: UARIV, junio de 2023, datos con corte a marzo 2023.

Finalmente, es preocupante para la comisión que 21% de los puntos de atención aún mantengan la modalidad de atención mixta, teniendo en cuenta que ya el país superó el aislamiento generado por la pandemia.

- Variable cuantitativa: *Población atendida en los CRAV.*

Frente a esta variable cuantitativa, la comisión evidencia que no hubo un cambio significativo en el número de personas atendidas, incluso en comparación de la atención del primer trimestre 2021, 2022 y 2023, se evidencia disminución, no obstante, que el reporte para el primer trimestre de este año, indica que todos los CRAV están atendiendo en modalidad presencial.

La siguiente tabla expone el número de personas atendidas por cada uno de los centros de atención.

<sup>67</sup> Es importante mencionar que dentro de la respuesta de la UARIV se encuentra una tabla relacionada con la modalidad de atención en donde se relacionan 212 PAV. De otro lado la UARIV en su respuesta anexa una tabla que relaciona el número de población atendida, en esta última se reporta la existencia de 216 PAV.

Tabla 31.: Población atendida en los CRAV

Punto de Atención y Centro Regional	Personas atendidas 2021*	Personas atendidas 2022**	Personas atendidas 2022	Personas atendidas 2023
APARTADO	6.076	6.128	24.429	6.126
ARAUCA	3.381	3.551	16.365	4.893
BARRANCABERMEJA	5.817	8.597	33.730	8.657
BARRANQUILLA	3.153	676	14.689	5.356
BUENAVENTURA	9.190	16.557	64.047	13.322
CALI	12.660	17.414	60.920	15.181
CARTAGENA DE INDIAS	12.289	10.729	35.810	8.370
CAUCASIA	4.118	4.334	15.468	3.049
CUCUTA	9.699	13.980	50.297	15.193
CURUMANI	5.245	3.898	13.447	2.743
EL CHARCO	2.152	2.168	10.449	1.812
EL MOLINO	6.041	5.210	19.503	4.714
FLORENCIA	8.853	8.841	30.228	5.358
LA PALMA	4.421	4.361	10.783	2.048
MONTERIA	12.178	16.525	58.300	13.991
NEIVA	6.044	8.718	24.113	4.376
OCAÑA	2.605	6.314	29.918	7.420
PASTO	S.I	8.373	30.295	8.626
PEREIRA	7.730	5.049	23.314	7.474
PITALITO	5.409	6.258	18.683	3.991
POLICARPA	2.721	1.968	10.138	2.224
POPAYAN	11.882	9.552	39.248	10.541
QUIBDO	13.828	12.614	36.617	8.106
RIOHACHA	6.411	6.413	27.336	6.191
SAN ANDRES DE TUMACO	9.313	5.922	18.044	2.641
SAN JOSE DEL GUAVIARE	4.374	8.659	31.604	5.065
SANTA MARTA	8.678	7.029	31.139	8.869
SANTANDER DE QUILICHAO	4.889	6.445	20.268	5.896
SINCELEJO	11.178	12.399	47.575	11.523
SOACHA	4.143	6.236	18.803	4.569
SOLEDAD	6.508	5.678	22.157	6.060
TAME	3.392	5.413	22.577	4.185
VALLEDUPAR	12.516	20.431	77.418	15.329
VILLAVICENCIO	11.975	6.669	37.173	11.904
VIOTA	701	1.508	4.009	1.372
<b>TOTAL ATENCIÓN CRAV</b>	<b>236.370</b>	<b>274.617</b>	<b>1.028.894</b>	<b>247.175</b>
<b>TOTAL ATENCIÓN 2022 - 2023</b>			<b>1.276.069</b>	



Elaboración propia. Fuentes: UARIV, junio de 2023, datos con corte a marzo 2023. \* Primer trimestre 2021

\*\* Primer trimestre 2022

Estas cifras podrían corresponder a la baja presencia de las entidades en cada uno de los CRAV como se reporta en el aparte específico.

- Variable cuantitativa: *Población atendida en los PAV que brindaron atención.*

En este punto se presenta una disminución de personas atendidas respecto a lo reportado por la UARIV para el noveno informe de la CSMLV, ya que para el año 2021 se reportó la atención de 3.923.799 y 1.139.190 para el corte a marzo de 2022, cifras que se contrastan con las siguientes:

**Tabla 32:** Población atendida PAV

Personas atendidas 2022+	Personas atendidas 2023**	Total Atenciones
2.279.278	604.562	2.883.840

Elaboración propia. junio 2023. UARIV datos con corte a marzo 2023.

\*Con corte abril – diciembre 2022. \*\* Primer trimestre 2023.

Estas cifras se dan en un escenario en el que se habilitaron más puntos de atención y en donde se reactivó la atención presencial en la mayoría de estos puntos.

- Indicador: *Presencia institucional en los Centros Regionales de Atención a Víctimas*

Fórmula de cálculo:  $\text{No. entidades responsables de atención decreto 1084 - 2015} / \text{no. total entidades en atención presencial en los CRAV}) * 100$

Frente a este indicador, la Comisión manifiesta su preocupación, toda vez que en ninguno de los 35 CRAV asiste la totalidad de las 25 entidades que deben hacer presencia. En este sentido, únicamente cinco CRAV cuentan con diez entidades que atienden de manera presencial. Lo anterior pese al reiterado llamado por parte de la Comisión para que, conforme como lo dicta la normatividad, los centros de atención sean espacios en los cuales se brinde un servicio integral y oportuno para la población víctima.

Particularmente preocupa que existen diez CRAV a los que sólo asisten cinco o menos entidades, estos son: Apartadó, Cúcuta, Curumaní, El Charco, La Palma, Popayán, Santander de Quilichao, Valledupar y Viotá. Preocupa de sobremanera la situación del CRAV Apartadó para el que la UARIV reporta la asistencia de sólo dos entidades.

Esta situación ha sido latente desde varias vigencias, sin ser superada ni por parte de la entidad coordinadora, ni por las entidades responsables de la atención presencial. En los espacios de articulación institucional, las entidades declaran dificultades de personal y

administrativas para participar de manera presencial en los 35 CRAV, sin embargo, no han presentado sólidas estrategias de atención que permitan mitigar su ausencia.

Frente a las entidades responsables de atención, preocupa la ausencia permanente en los CRAV de: Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa y Ministerio de Educación; en la misma línea, la baja participación de entidades claves como la Unidad de Restitución de Tierras –URT-, Agencia Nacional de Tierras –ANT- y Prosperidad Social, que solo hacen presencia en un (1) CRAV.

Es pertinente recordar que las entidades anteriormente mencionadas tienen el deber de articular su trabajo con los entes territoriales y con la UAIRV, con el fin de complementar la oferta institucional de acuerdo a las necesidades de la población y a aquellos procesos que son más solicitados en los CRAV, como son los procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, programas productivos y generación de ingresos.

Finalmente, la CSMLV hace un llamado a las entidades territoriales ya que, tanto las secretarías de educación, como las de salud, hacen presencia solo en tres y dos CRAV respectivamente.

**Tabla 33:** Presencia institucional en los CRAV

<b>Número de entidades que realizan atención por CRAV</b>			
<b>CRAV</b>	<b>Número de entidades</b>	<b>CRAV</b>	<b>Número de entidades</b>
<b>Caucasia</b>	6	Soledad	15
<b>B/quilla</b>	6	C/gena	8
<b>Florencia</b>	9	Neiva	10
<b>Pitalito</b>	7	Popayán	5
<b>S. Quilichao</b>	5	La Palma	5
<b>Soacha</b>	7	Viotá	4
<b>Curumaní</b>	5	El Molino	6
<b>Riohacha</b>	8	Valledupar	11
<b>Quibdó</b>	4	Montería	9
<b>Pereira</b>	9	Santa Marta	10
<b>B/meja</b>	14	S.J. Guaviare	8
<b>Villavicencio</b>	9	El Charco	4
<b>Pasto</b>	5	Policarpa	8
<b>Tumaco</b>	7	Arauca	6
<b>Cúcuta</b>	5	Ocaña	9
<b>Tame</b>	6	Sincelejo	7
<b>Apartadó</b>	2	Buenaventura	8
<b>Cali</b>	9		

Elaboración propia. Fuentes: UAIRV, junio de 2023, datos con corte a marzo 2023.



**Tabla 34:** Relación entidades presentes en los CRAV.

Número de CRAV donde hacen presencia las entidades			
ENTIDAD	NÚMERO DE CRAV	ENTIDAD	NÚMERO DE CRAV
UARIV	35	Alcaldía	34
Secretaría de Salud Municipal	15	Secretaría de Educación Municipal	10
Gobernación	5	Secretaría de Salud	3
Secretaría de Educación	2	Personería	20
Procuraduría	9	Defensoría	18
Ministerio de Defensa	0	Ministerio de Salud	9
Ministerio de Educación	0	Ministerio de Trabajo	1
Ministerio de Agricultura	2	Ministerio de Vivienda	2
Registraduría	5	ICBF	9
Fiscalía General de la Nación	0	SENA	33
Supernotariado y Registro	10	Acompañamiento Psicosocial	28
Colpensiones	1	Supersalud	2
Restitución de Tierras	1	Agencia Nacional de Tierras	1
Prosperidad Social	1		

Elaboración propia. Fuentes: UARIV, junio de 2023, datos con corte a marzo 2023.

- Variable cuantitativa: *Porcentaje de asistencia del Ministerio de Defensa a los CRAV*

Como se menciona en el anterior indicador, la presencia del Ministerio de Defensa es nula en los CRAV. Como se estipula en la ley 1448 de 2011 es un derecho de las víctimas del conflicto armado la exoneración del servicio militar para jóvenes que cumplen la mayoría de edad que se encuentran en el Registro Único de Víctimas. En este sentido es vital que se faciliten los mecanismos para que la población víctima adelante el proceso de la obtención de la libreta militar a través de la articulación de la entidad con los centros regionales de atención a víctimas, que están dispuestos a prestar una asesoría integral en los aspectos que la población requiera.

## Análisis Cualitativo

### Avances



De acuerdo con las respuestas emitidas a las recomendaciones del IX Informe de la CSMLV, el seguimiento realizado a éstas frente al cumplimiento de las metas institucionales permite establecer: por un lado, que el Ministerio de Trabajo focalizó programas dirigidos a la atención de las Víctimas del conflicto armado de manera articulada con la UARIV, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Acuerdo de Intercambio de la información vigente.

Así mismo, El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA para la vigencia 2022 y 2023 reportó alto nivel creativo de estrategias encaminadas a potenciar las competencias y habilidades que faciliten el acceso de la población víctima a su oferta. En materia de atención, se crearon 13 estrategias de orientación al acceso de las diferentes ofertas educativas y laborales de la entidad. Se destaca que el SENA tiene presencia en 33 de los 35 Centros Regionales de atención logrando la orientación a 312.744 personas en la vigencia 2022 y 50.614 hasta marzo 2023.

Ahora bien, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, adelantó en la vigencia 2022 una estrategia de atención y orientación a la población víctima del conflicto armado en términos de pactos territoriales, destacándose los departamentos de Boyacá, Bolívar y Valle del Cauca.

Es de resaltar que en el 2022, la UARIV aplicó diferentes estrategias de sensibilización a los orientadores de los CRAV en términos de la atención integral, calidad y calidez en la atención, reforzando las habilidades blandas, comunicación asertiva, enfoque de género y étnico, acogiéndose a la recomendación del IX Informe de la Comisión, con el fin de fortalecer la calidad de la gestión prestada en los centros.

Respecto a la recomendación de continuar con los canales de atención no presenciales dispuestos, la UARIV desde el grupo de servicio al ciudadano reporta que, ha articulado el funcionamiento de los canales no presenciales a través de 12 estrategias que comprenden: telefónicas, buzón, fax, outbound, chat, correo electrónico, chat web, video llamada, redes sociales, unidad en línea, auto consulta telefónica y chat bot. Mediante dichas estrategias la entidad mantiene usuarios en conexión virtual garantizando el acceso y el seguimiento de manera oportuna a las solicitudes y servicios en línea.

En este sentido es menester resaltar la estrategia de asignación de turnos que implementan varios entes territoriales, la cual consiste en disponer de un equipo que asigna mediante llamada telefónica los turnos de atención. Esta estrategia ha permitido descongestionar la atención y evitar el mercado ilegal de “ventas de turnos” muy común en algunas zonas. Esta estrategia no implica, según lo manifestado por las coordinaciones de los CRAV, que no se atiendan a aquellas personas que se acercan al CRAV sin cita previa.

En relación con la recomendación de fortalecer los sistemas de información para facilitar el seguimiento integral del funcionamiento de los centros, la UARIV reportó que ha gestionado mejoras en la plataforma Sistema de Gestión para las Víctimas (SGV) que unifica las



solicitudes. De acuerdo con lo anterior, se articula a través del sistema las solicitudes por DDTT de la UARIV y CRAV para el seguimiento a las víctimas que se atienden diariamente.

A la recomendación de mejorar la infraestructura de los espacios físicos de los CRAV, especialmente aquellos que se encuentran en el plan de priorización, la UARIV indica que adelantó el mantenimiento locativo, preventivo y correctivo de los centros y puntos de atención de Soacha, La Palma, Villavicencio, Santa Marta, Barranquilla y Soledad. Sin embargo, persisten las preocupaciones del estado de infraestructura de La Palma, Villavicencio, Barranquilla, Curumaní y Valledupar.

Con respecto a la recomendación a las entidades del SNARIV sobre su presencia permanente en todos los CRAV para garantizar el acceso de las Víctimas a la información sobre las medidas de reparación integral, la UARIV expidió la resolución No. 01667 del 30 de diciembre de 2022, con la cual se fortalecen las mesas de trabajo interinstitucionales con el propósito de generar compromisos para garantizar su participación en los centros y, así cumplir con la estrategia de reunir la oferta institucional en un espacio permanente.

Frente a la recomendación sobre la accesibilidad para las personas con discapacidad, es importante mencionar que la UARIV instó a las EETT a generar espacios físicos e información adecuada que permitan el acceso a las personas en situación de discapacidad y reportó que: (i) se realizó el mantenimiento de las rampas de acceso en Pitalito (ii) se adecuaron y mejoraron los baños en Quibdó (iii) Se instaló la rampa de acceso en San José del Guaviare, (iv) se instaló rampa de acceso en CRAV de Arauca y se dispuso señalización en braille; y en la vigencia 2023 se puso en servicio un ascensor exclusivo para las personas con discapacidad en Ocaña. En los canales no presenciales, se realizaron mejoras en el servicio de atención por medio de lenguaje de señas para las víctimas con discapacidad auditiva a través de la página web y video llamada.

Es de resaltar que el Banco Agrario de Colombia (BAC), dando respuesta oportuna a la recomendación del IX Informe de ampliar la oferta institucional a nivel territorial, reporta un despliegue de su oferta de productos y servicios del Banco para desarrollo de proyectos productivos y de financiamiento, contando con líneas favorables para las víctimas y haciendo presencia de manera transitoria, en los 35 CRAV del territorio nacional.

Si bien se ha presentado avances en la propuesta de estrategias de ampliación de la cobertura en el territorio, se hace necesario continuar con el desarrollo de nuevas rutas de acción para las vigencias 2023 y 2024. Frente a esto es de destacar que la UARIV ha implementado los diagnósticos a los 35 CRAV; esta herramienta le permite a la entidad conocer el estado real tanto en infraestructura como en operación, y se convierte en un insumo valioso en aras de mejorar la estrategia de atención.



## Dificultades

La CSMLV hace un seguimiento estricto, al cumplimiento de las recomendaciones del IX Informe, en el que se evidenciaron dificultades notables en materia de las obligaciones de las entidades del SNARIV en la participación permanente en los centros y la información suministrada frente a los datos de atención en los CRAV y PAV a nivel territorial. Por otro lado, se hace mención de acuerdo al seguimiento en los territorios de las dificultades que enfrenta la ciudadanía víctima, frente a la atención integral y la idoneidad de los centros para la prestación de sus servicios.

La CSMLV comprende las dificultades que representa para las entidades la presencia en todo el territorio nacional, sin embargo, es de suma importancia reconocer que la definición de estrategias para el año 2022 de ampliar la oferta institucional presenta un avance de tan solo el 14%, esto representado en la ampliación de la presencia de instituciones como Defensoría del Pueblo, Supernotariado y Registro, Personería, Banco Agrario, Secretaría de Salud y Educación Municipal.

Las entidades del SNARIV, continúan sin cumplir con la estrategia de los Centros Regionales, y como se encuentra dispuesto en la Ley, de unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención a las víctimas, de tal forma que éstas sólo tengan que acudir a los CRAV para ser orientadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación. Como se evidencia en la tabla de asistencia de las entidades en los CRAV, las entidades que cumplen con un mayor compromiso de asistencia son SENA, UARIV y las Alcaldías Municipales.

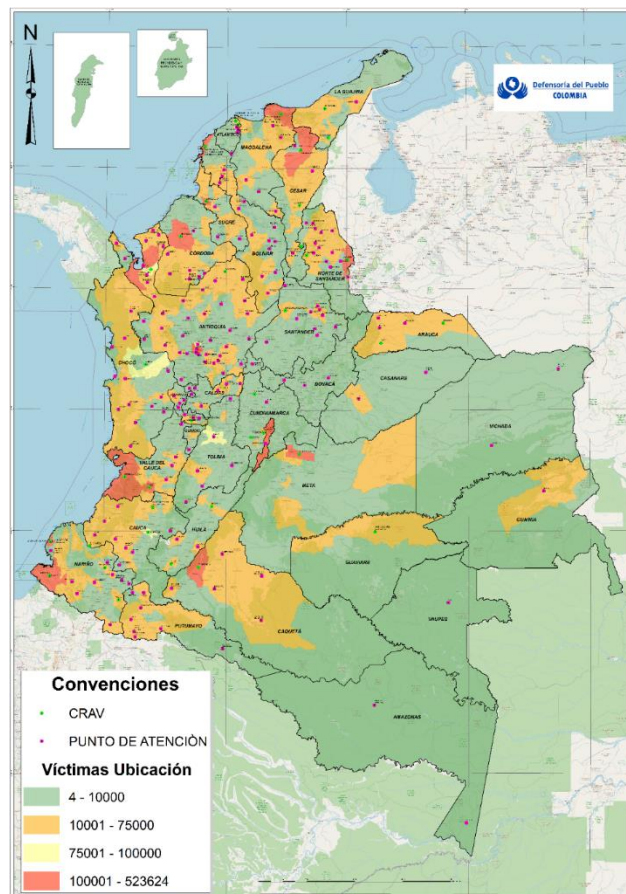
Por el contrario, conforme al reporte de la UARIV, la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa y Ministerio de Educación, no hacen presencia en ninguno de los 35 CRAV, lo que implica dificultades en la respuesta institucional frente a necesidades como la identificación, el acceso a oferta universitaria e investigaciones judiciales. Vale la pena mencionar que la ausencia de estas entidades ya se ha venido reportando desde la comisión de seguimiento en sus anteriores informes, sin presentar mayor porcentaje de avance. Entre tanto, solo asisten a un CRAV, Ministerio de trabajo (Montería), Colpensiones, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras, y Prosperidad Social (Soledad).

De acuerdo a lo anterior, se evidencia una efectividad menor al 30% de la presencia institucional en los CRAV. Así lo demuestran los Centros Regionales de Florencia (Caquetá), Popayán (Cauca), Cali (Valle del Cauca), Quibdó (Chocó), Montería (Córdoba), Cúcuta (Norte de Santander), Santa Marta (Magdalena), Cartagena (Bolívar) y Valledupar (César), siendo estos los departamentos con mayor población víctima en el territorio nacional, conforme al Geoportal que dispone la UARIV para visualizar la información geográfica de las víctimas a nivel nacional y territorial, los cuales a la fecha no cuentan con documentadores para trámites de indemnización.

Algunos de los centros mencionados se encuentran en el plan de priorización para adecuar las instalaciones desde años anteriores, si bien se han realizado ajustes en sus infraestructuras, los CRAV de César en los municipios de Curumaní y Valledupar se encuentran en un estado deplorable, pudiendo incluso perjudicar el estado de salud tanto de funcionarios como de la población víctima que allí se atiende, dadas el deterioro por cuenta de la humedad, la falta de funcionalidad de los aires acondicionados, ausencia de aseo, y el desprendimiento de los techos a causa de las lluvias.

Por otro lado, la comisión hace un llamado para que en territorios con altos índices de victimización y de recepción de víctimas, se evalué la posibilidad de implementar la estrategia CRAV, particularmente en los municipios de Medellín (Antioquia), Mocoa (Putumayo), Leticia (Amazonas), Manizales (Caldas), Yopal (Casanare), Inírida (Guainía), Armenia (Quindío), San Andrés (San Andrés y Providencia), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada), siendo municipios receptores de víctimas del conflicto armado.

**Mapa 2:** Presencia de CRAV y PAV en el territorio nacional.



Por otro lado, respecto a la recomendación de avanzar en la construcción de los centros regionales de Ibagué (Tolima) y Carmen de Bolívar (Bolívar) de acuerdo a las proyecciones de la UARIV del año 2019, estos ya deberían estar en operación, sin embargo, se mantiene el



siniestro del contrato de obra, sin solución a corto plazo. El tema suscita la mayor preocupación de la Comisión que desde el VII Informe señala los retrasos en su construcción, asimismo ha señalado que se han adelantado contratos con las administraciones territoriales, sin embargo, dadas las condiciones de los predios, los estudios previos y el presupuesto han generado obstáculos administrativos, técnicos y financieros, que han imposibilitado el desarrollo de las construcciones.

Frente a la idoneidad de infraestructura de los Centros Regionales, es reiterativo el llamado por los CRAV de Curumaní y Valledupar (César), Villavicencio (Meta), Barranquilla (Atlántico) Viotá y La Palma (Cundinamarca). Es importante mencionar que el pasado 24 de abril de 2023, el módulo 1 del CRAV de Villavicencio sufrió una inundación por falta de limpieza en los canales de aguas lluvias.

Por otro lado el CRAV de Curumaní, en la visita administrativa refleja un alto deterioro del centro dada la poca presencia institucional, el recinto es utilizado en un 20%, las oficinas dispuestas para los documentadores se encuentran desocupadas y deterioradas; los baños del primer y segundo piso siendo en total de 6 baños, se encuentran fuera de servicio desde su construcción ya que al momento de la instalación no se tuvo en cuenta el sistema de tubería de drenaje para las aguas residuales, lo cual deja únicamente 2 baños en funcionamiento en todo el CRAV; el ascensor dispuesto para las personas con discapacidad desde la construcción del centro nunca ha estado en funcionamiento, dado que la planta eléctrica la cual le da la energía al ascensor, no cuenta con la capacidad para movilizarlo; el enlace territorial también reporta, que los aires acondicionados en la anterior administración de la alcaldía fueron desinstalados.

El 17 de mayo 2023 en la visita al CRAV de Barranquilla, se detectó un daño en los aires acondicionados y deterioro en la infraestructura por falta de mantenimiento. A lo anterior, se suma la alerta a los Centros Regionales de San José del Guaviare, Soacha, Santander de Quilichao, Barrancabermeja, Popayán, Cauca, Soledad, Ocaña y Neiva; centros que han sido priorizados para la intervención en sus infraestructuras.

Si bien no se encuentra en el plan de priorización para la vigencia 2023, el CRAV de Santa Marta, el pasado 30 de mayo se reportó que los baños de servicio público se encuentran fuera de funcionamiento desde hace varios meses y presentan un importante deterioro, manifiesta la entidad territorial tener pisos rotos, baterías sanitarias dañadas, tuberías tapadas y fugas de agua, de igual forma los aires acondicionados se encuentran averiados generando constantes goteos y filtraciones de líquido creando humedades en las paredes.

En esta misma línea, los CRAV de Arauca y Tame, desde el 2019 han solicitado el apoyo de un funcionario para que realice las veces de traductor con los pueblos indígenas y tenga manejo de lenguaje de señas para garantizar la atención a las personas con discapacidad auditiva.



El CRAV de Arauca en los meses de julio y agosto 2022, presentó inundaciones lo cual produjo un cierre temporal por más de un mes. Por otro lado, el CRAV de Policarpa (Nariño), ha reiterado la solicitud para adecuar una rampa en el segundo piso y garantizar el acceso para las personas con discapacidad, así mismo, las filtraciones que se han detectado en el segundo piso del CRAV. Si bien el centro se encuentra en óptimas condiciones, es necesario tomar las medidas a tiempo para evitar su deterioro.

Por último, el CRAV de Montería, aún no cuenta con rampas de acceso para personas con discapacidad y el CRAV de Guaviare, no ha implementado nuevas estrategias para la atención de las personas con discapacidad visual. De allí se desprende una necesidad de la aplicación del enfoque diferencial y sus protocolos, no solo en la atención, sino en la adecuación de los centros.

A la recomendación de unificar los sistemas de información, a pesar de que la UARIV, implementa la plataforma SGV para unificar la información proveniente de todos los canales de atención, esta integración no se refleja en las cifras reportadas a la CSMLV, dado que los datos presentados por la entidad a nivel nacional y por los DDTT no coinciden. La UARIV, no cuenta con información precisa sobre solicitudes y atención a las víctimas. Se evidencian dificultades internas en el cargue de los datos en la herramienta SGV, en la gestión de estadísticas y en el seguimiento a las estrategias de implementación, estos vacíos e inconsistencias persisten desde el VI Informe de seguimiento a la Ley.

En este mismo sentido, a pesar de los esfuerzos de fortalecer los canales no presenciales, en departamentos como Nariño, Córdoba, Arauca, Guajira y Cauca el reporte de atención es 100%, dado que no se han implementado las estrategias en los mencionados departamentos de otras alternativas de atención.

De otro lado, hubo hallazgos respecto a falencias en la información suministrada por la UARIV sobre el funcionamiento y las atenciones realizadas en los CRAV. Si bien, se reporta un alto número de atenciones en el año 2022 y 2023 con un total de 2.883.840 de personas atendidas, se evidencia en los 35 CRAV a nivel nacional, no cuentan con documentadores desde octubre del 2022 y en los centros de los municipios que no son capital, no cuentan con documentadores desde 2019, generando una represión de las atenciones en los municipios capitales los cuales reciben la población que es remitida de los territorios por la ausencia de los funcionarios dispuestos al proceso de documentación.

Se reporta según la gestión de los CRAV, que el mayor índice de solicitud responde a trámites de indemnización y documentación, a la fecha, pasados 7 meses del año 2023, aún los centros no cuentan con documentadores, los cuales son los encargados de estos procesos mencionados, esta situación dificulta el acceso eficiente a una atención integral en los Centros Regionales de Atención los cuales están dispuestos para tal fin.



En relación con la recomendación de continuar con los canales dispuestos para la atención, se hace necesario revisar la eficiencia de estos. Si bien se han adelantado y fortalecido las estrategias de atención, se hace pertinente hacer un mayor esfuerzo por mejorar la efectividad de los canales dispuestos para la atención a las víctimas.

Ahora bien, llama la atención cuatro Puntos de Atención a Víctimas que se encuentran cerrados en la vigencia 2023: Barranco la Loba, Morales, Dirección Territorial Antioquia y Líbano (Tolima) por motivos administrativos. Esto necesariamente debe superarse dado que los puntos de atención mencionados generan una atención total anual a 22.920 personas, por lo que su cierre dificulta el acceso de la población víctima a sus procesos y los obliga a desplazarse hacia otros puntos.

## Conclusiones

- La Unidad para las Víctimas cumplió en el 2022 con la reapertura de los 35 centros regionales, garantizando el funcionamiento 100% presencial, sin embargo, de acuerdo a la atención brindada, no es un resultado satisfactorio, ya que se evidencian la ausencia de los documentadores, el bajo personal en orientación y la no presencia de la mayoría de las entidades del SNARIV para completar la oferta.
- Preocupa el estado de construcción de los centros regionales de Ibagué y Carmen de Bolívar, se hace manifiesto la necesidad de un seguimiento más estricto al cumplimiento de los compromisos adquiridos por la UARIV y las entidades territoriales.
- A la fecha no se tiene conocimiento del avance en el cumplimiento de la suscripción de convenio interadministrativos o contratos de apoyo financiero para la construcción de los centros regionales de Bucaramanga, Mocoa y Montes de María, compromisos adquiridos y establecidos desde los planes operativos anuales 2021-2022.
- La Unidad de Víctimas reportó 35 jornadas de socialización de la oferta interinstitucional como estrategia para ampliar la cobertura en servicios que no se tienen dispuestos en los puntos. Tiene proyectadas 20 jornadas más para el 2023.
- Respecto a las atenciones con enfoque diferencial, es de mayor prevalencia la atención a la población víctima que se identifica como mujer con un 60% del total de atenciones, población víctima en condición de discapacidad con un 15%.



- Frente al porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización, inquieta que se desconoce la información, la cual tiene estrecha relación con la ausencia desde el 2019 para municipios no capitales y desde noviembre del 2022 para municipios capitales, de los documentadores, funcionarios que están dispuestos por la Unidad en todos los CRAV con el fin de llevar a cabo los procesos de solicitud de documentos para los tramites de indemnización administrativa.
- Si bien la Unidad para las Víctimas reporta que desarrolló la plataforma sistema de gestión para las víctimas para unificar la información de los canales de atención, esto no se refleja en las cifras reportadas. Persisten las dificultades identificadas en el Sexto y Séptimo Informe en la gestión de datos, seguimiento a las estrategias y el reporte de información, sobre todo frente a la población atendida, las solicitudes de indemnización atendidas y los documentadores. Esto se evidenció en los centros regionales de Caucasia, Curumaní, El Molino, El Charco, La Palma, Ocaña, Pereira, Pitalito, San José del Guaviare y Viotá.
- Continúa siendo reiterativa la preocupación frente a la ausencia de las instituciones en los centros regionales de atención. Las estrategias de jornadas descentralizadas que reúne la oferta no son suficientes para las necesidades y demandas del territorio de acuerdo a los continuos hechos de violencia. La asistencia aún permanece en menos del 30% de las entidades, lo cual indica un incumplimiento a la normatividad.
- De acuerdo a los sistemas de unificación de la información, es pertinente mencionar que no han sido suficientes las estrategias aplicadas, se evidencia, aún, una incoherencia en la información que maneja la UARIV y las ETT. Con lo anterior se presentan demoras en las atenciones y entregas de las ayudas humanitarias.
- No se evidencia una actualización en la caracterización de la población víctima en departamentos de Cesar y la Guajira.

## Recomendaciones

- A la Unidad de Víctimas, realizar el seguimiento estricto a través de un informe, a la construcción del Centro Regional de Ibagué y Carmen de Bolívar, esta ha sido reiterativa en los anteriores informes de seguimiento sin evidenciar su cumplimiento o un adecuado avance.
- A la Unidad de Víctimas, actualizar y hacer seguimiento al plan de priorización para la intervención en los Centros Regionales de La Palma, San José del Guaviare,



Soacha, Santander de Quilichao, Riohacha, Barrancabermeja, Popayán, Cauca, Valledupar, Villavicencio, Soledad, Ocaña y Neiva; siendo estos los centros seleccionados dado que presentaban fallas de infraestructura identificadas en los Diagnósticos de Necesidades.

- A la Unidad de Víctimas, fortalecer las mesas de trabajo con las Direcciones Territoriales y las entidades del SNARIV, con el fin de llevar a cabo una mayor cobertura de las jornadas descentralizadas en el territorio, de acuerdo a sus necesidades y conforme al alto índice de no presencia institucional en los CRAV.
- A la Unidad de Víctimas, realizar un diagnóstico de favorabilidad en la plataforma de Sistema de Gestión de Víctimas, con el fin de unificar la información de manejo institucional por las Direcciones Territoriales y la UARIV. (ii) Crear una estrategia de mejora del registro de los datos sobre procedimientos de documentación y solicitudes de indemnización.
- A la Unidad de Víctimas, instar a las alcaldías que cuentan con Centros Regionales de Atención a Víctimas en su jurisdicción, para que dirijan los recursos necesarios dentro de su Plan de Acción a la adecuación de infraestructura, materiales informáticos y mejoras de acceso a la información para las personas con discapacidad.
- A la Unidad de Víctimas, avanzar en el cumplimiento del indicador establecido en el Plan Operativo Anual 2023 de la entidad, sobre la suscripción de convenios interadministrativos o contratos de apoyo financiero en la construcción de los centros regionales.
- A la Unidad de Víctimas, avanzar en el cumplimiento del indicador establecido en el Plan Operativo Anual 2023 de la entidad, sobre la suscripción de convenios interadministrativos para garantizar, de manera ininterrumpida, la labor de los documentadores en los 35 CRAV a nivel nacional.
- A la Unidad de Víctimas, remitir con el tiempo coherente y necesario, los diagnósticos de necesidades en atención a los 35 CRAV, al igual que el plan de priorización anual.



- A la Secretarías de Salud de los municipios donde se encuentran los Centros Regionales de Atención, Ministerio de trabajo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Colpensiones, Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras, Supersalud, y Prosperidad Social, fortalecer las estrategias de presencia permanente en los centros, dado que aún presentan asistencia en menos de 3 CRAV a nivel Nacional.
- A la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa, implementar estrategias eficientes con el fin de generar cobertura en los centros de atención a nivel nacional, dado que no reportan asistencia en ninguno de los 35 CRAV.
- A las Alcaldías 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 y en cumplimiento de la Resolución 01667 de 2020, fortalecer el recurso humano para garantizar la salud ocupacional y la atención con enfoque diferencial.



## ASISTENCIA

### ATENCIÓN HUMANITARIA

La atención humanitaria tiene como objeto “socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”. Esta atención se da en tres momentos, el primero es la inmediata (AHI) a cargo de las Entidades Territoriales y en algunos casos en subsidiariedad con la UARIV, se entrega a las personas que declararon dentro de los tres meses de haber ocurrido el desplazamiento forzado y se hace en especie o en dinero; la segunda es de emergencia (AHE), que se entrega por un año a partir de la inclusión en el Registro Único de Víctimas; y la tercera de transición (AHT) conforme al resultado de la valoración del estado de vulnerabilidad a partir del segundo año del desplazamiento, estas dos últimas a cargo de la UARIV<sup>68</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado, que la entrega de la atención humanitaria<sup>69</sup> se sustenta en la garantía de la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital. En este sentido, es obligación del Estado garantizar este derecho de manera imperativa y urgente frente a la población desplazada que individual o colectivamente ha sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de graves violaciones de los DDHH, en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, las autoridades competentes son las responsables de proveer y entregar la atención humanitaria inmediata, de emergencia y transición, según las normas vigentes.

Este capítulo realiza un análisis cuantitativo, a partir del reporte realizado en SisCONPES de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 y los análisis propios con las cifras reportadas directamente por la UARIV, para los tres momentos identificados en la entrega:

El primero en la Atención Humanitaria Inmediata – AHI, a partir de los siguientes indicadores del CONPES 4031: (i) Porcentaje de hogares desplazados que acceden a AHI por entidades territoriales, (ii) Porcentaje de hogares desplazados que acceden a AHI de manera subsidiaria por la UARIV y (iii) Porcentaje de avance en la elaboración, socialización del documento metodológico de asistencia técnica a entidades territoriales y con las variables de análisis de la CSMLV del número de desplazamientos masivos atendidos en AHI y porcentaje de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la medida.

El segundo, de Atención Humanitaria de Emergencia - AHE, con el indicador del CONPES 4031 del Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de

---

68 Ley 387 de 1997, artículos 16 Ayuda Inmediata y 17 Atención Humanitaria de Emergencia y en la Ley 1448 de 2011, artículo 47, artículo 63

69 Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, tema: 9. Los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento, texto 6, 7 y numeral 4 respectivamente.



primer año, que reciben atención humanitaria y la variable de análisis de la CSMLV de hogares con criterios de primer año que fueron atendidos en términos y fuera de términos, así como los departamentos con mayor cantidad de giros y recursos destinados por la UARIV.

Por último y en un tercer momento, de Atención Humanitaria de Transición - AHT se analizó a partir del indicador del CONPES 4031: Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria, y con las variables de análisis de la CSMLV de víctimas sujetas de atención, número de solicitudes, caracterización, valoración, viabilidad y entrega efectiva de la AHT y el número de giros reintegrados y con recolocación en la vigencia. Adicionalmente, se hace un análisis consolidado de la entrega de AHE y AHT por departamento.

Finalmente, se realiza un análisis cualitativo, que aborda los avances y las dificultades de la atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado.

El presente capítulo se elabora con base en la respuesta de la UARIV al requerimiento realizado por la CSMLV, y el alcance<sup>70</sup> a la misma, producto de la visita administrativa realizada a la Unidad el 22 de junio de 2023. Así mismo se tomaron cifras de los reportes realizados por la UARIV en sus boletines técnicos de fichas estadísticas, publicados en la página de la Unidad, con cortes de información desde el 2019.

### **Análisis Cuantitativo.**

El análisis de la garantía al derecho de subsistencia mínima se realiza a partir de los tres momentos identificados en la entrega de subsistencia mínima:

#### **Atención Humanitaria Inmediata - AHI**

La medida de atención humanitaria inmediata - AHI es entregada a aquellas personas que declararon haber sido desplazadas en el marco del conflicto armado y, por lo tanto, se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada, requiriendo albergue temporal y asistencia alimentaria. Pueden acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, siempre y cuando el desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres meses previos a la solicitud.

De igual forma, establece el citado artículo que la AHI será proporcionada por el ente territorial de nivel municipal receptor de la población en situación de desplazamiento, hasta que la UARIV emita el acto administrativo que decida sobre la inclusión en el RUV. En algunos casos ante la imposibilidad de la Entidad territorial de atender el o los desplazamientos, la UARIV apoya en cumplimiento al principio de subsidiariedad.

---

70 Respuesta UARIV 2023-0921426-1, junio 28 de 2023

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Porcentaje de hogares desplazados que acceden a la atención humanitaria inmediata por entidades territoriales”*.

Este indicador mide el porcentaje de hogares que recibieron AHI por parte de las EETT, frente a la totalidad de hogares que rindieron declaración y cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.

Con relación al avance de este indicador, la UARIV informó que las EETT reportaron en el aplicativo SIGO-PAT 156.032 beneficiarios para la vigencia 2022 que accedieron a la AHI asociados al hecho victimizante de desplazamiento forzado. No obstante, la entidad aclara en la misma respuesta que *“algunas entidades pueden haber reportado bajo una misma matriz los beneficiarios de Ayuda Humanitaria Inmediata por Otros Hechos Victimizantes por lo que se relaciona la cifra correspondiente del cargue de beneficiarios asociados a esta medida: 63.446 beneficiarios”*<sup>71</sup>.

No obstante, al consultar el aplicativo SisCONPES del DNP, el mencionado indicador cuenta con información cargada para las vigencias 2021 y 2022, reportando lo siguiente:<sup>72</sup>

**Tabla 35.:** Porcentaje de hogares que recibieron AHI por parte de las EETT

Vigencia	Meta %	Avance %
2021	70,07	72,78
2022	70,74	42,76
2023	71,43	

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES. diciembre 31 de 2022

De acuerdo con el reporte, preocupa que en la vigencia 2022, disminuyó considerablemente el porcentaje de hogares atendidos en AHI por las EETT, por lo que no se dio cumplimiento a la meta establecida en el indicador.

Ahora bien, con el fin de profundizar e intentar dar claridad a las cifras remitidas, la CSMLV realizó visita administrativa a la UARIV el 22 de junio de 2022 requiriendo información complementaria sobre este indicador, la cual, mediante respuesta del 28 de junio de 2023<sup>73</sup>,

<sup>71</sup> Respuesta UARIV 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023. Información validada en respuesta 2023-1020926-1, julio 21 de 2023

<sup>72</sup> <https://sisconpes.dnp.gov.co/> consulta julio 31 de 2023

<sup>73</sup> Respuesta UARIV 2023-0921426-1, junio 28 de 2023

reportó que para la vigencia 2022 se tomaron 98.342 declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, de los cuales, 561 municipios reportaron en SIGO PAT la atención a 14.329 hogares (15%). En el primer trimestre de 2023, se tomaron 34.255 declaraciones, de los cuales, 128 municipios reportaron atención a 1.567 hogares (5%).

**Tabla 36:**. Hogares con entrega de AHI por EETT reportado en SIGO - PAT

Año	# de Declaraciones	Hogares con AHI reporte SIGO PAT	%
2021	66.120	10.880	16
2022	98.342	14.329	15
2023	34.255	1.567	5

Elaboración propia. Fuente UARIV, marzo 31 de 2023

Contrastando lo informado por la UARIV en las dos referidas respuestas, como lo consultado en la plataforma SisCONPES, la Comisión observa con preocupación que no hay coherencia en las cifras analizadas y que los porcentajes de hogares que acceden a la AHI mencionados en la respuesta complementaria de la UARIV son mucho menores de lo reportados para el indicador en la plataforma de DNP. Asimismo, se reitera el no cumplimiento de la meta establecida en el referido indicador.

Es importante mencionar que la PGN en el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y en cumplimiento del Auto 802 de 2022 con relación al indicador de AHI, ha manifestado esta misma preocupación<sup>74</sup>, debido a que el resultado de la medición del indicador IGED para esta medida no alcanzó el umbral fijado por la Corte.

Finalmente, se resalta de lo informado por la UARIV, que en promedio para cada vigencia, solo 540 municipios (48%) reportan en SIGO-PAT la atención brindada en AHI, situación que preocupa, pues deja en evidencia que la mitad de los municipios del país no están realizando el reporte de la entrega de esta medida en la plataforma dispuesta por la Unidad, lo que imposibilita realizar un análisis eficaz que permita establecer el real acceso de esta medida por parte de la población víctima de desplazamiento forzado, a través de los municipios receptores.

Ahora bien, en línea con lo anterior, una vez realizado el análisis por departamento, se observó que, de los 10 departamentos con mayor número de declaraciones tomadas, comparado con

<sup>74</sup> Observaciones de la PGN al informe anual del Gobierno nacional frente a la superación del ECI. Octubre de 2022. Pag. 21

el número de hogares con AHI reportados en SIGO PAT en las vigencias 2021, 2022 y primer trimestre del 2023, los porcentajes del reporte siguen siendo insuficientes.

**Tabla 37:** Número de declaraciones recibidas por desplazamiento Vs. Número de hogares atendidos con AHI por parte EETT reportados en el módulo SIGO-PAT por departamentos

Departamento	2021			2022			2023		
	# de Declaraciones x Desplazamiento	# Hogares con AHI / Reporte SIGO PAT	%	# de Declaraciones X Desplazamiento	# Hogares con AHI / Reporte SIGO PAT	%	# de Declaraciones X Desplazamiento	# Hogares Con AHI/ Reporte SIGO PAT	%
<b>ANTIOQUIA</b>	10.239	4093	40	11073	4041	36	3820	694	18
<b>VALLE DEL CAUCA</b>	10.092	659	7	16779	401	2	6582	79	1
<b>SUCRE</b>	5.960	11	0,18	7108	25	0,35	2113	8	0,38
<b>NARIÑO</b>	5380	263	5	6261	1298	21	2283	12	0,53
<b>BOGOTÁ, D.C.</b>	4566	0	0	7115	1	0,01	2716	0	0,00
<b>NORTE DE SANTANDER</b>	4468	655	15	7906	2205	28	2132	6	0,28
<b>BOLÍVAR</b>	3759	212	6	5678	650	12	2516	142	5,64
<b>CAUCA</b>	3025	718	24	3973	666	17	1508	13	0,86
<b>CÓRDOBA</b>	2890	1188	4	4829	414	9	1595	0	0,00
<b>CHOCO</b>	2549	558	22	2776	298	11	782	147	19

Elaboración propia. Fuente: UARIV, junio 2023

De lo anterior, podemos evidenciar que, en el 2022, el mayor número de declaraciones por desplazamiento forzado se concentraron en Valle de Cauca (17%), Antioquia (11,25%), Norte de Santander (8%) Bogotá (7,2%) y Nariño (6,36%), sin embargo, al momento de revisar el porcentaje de hogares que accedieron a las AHI reportado por las EETT en SIGO PAT, se evidencia que menos del 50% de las entidades territoriales no han reportado las acciones adelantadas en AHI a la población que llega a sus municipios desplazada, para el caso concreto de Bogotá, se evidenció que solo reportaron una atención. Lo anterior, genera que no se pueda realizar un análisis de la respuesta que tienen las EETT frente a los desplazamientos y conocer si la población que declara realmente está accediendo a esta atención.

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por la UARIV”*



Este indicador mide el porcentaje de hogares que recibieron atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por parte de la UARIV, frente a la totalidad de hogares que rindieron declaración y cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración.

**Tabla 38:** Porcentaje de hogares que recibieron AHI de manera subsidiaria por la UARIV

Vigencia	Meta %	Avance %
2021	22,46	35,08
2022	23,13	31,64
2023	-	-

Elaboración propia CSMLV. Fuente UARIV. Diciembre 31 de 2023

La UARIV en respuesta a este indicador, aclaró que a la fecha de su comunicación<sup>75</sup> las cifras reportadas al DNP se encontraban pendientes de aprobación por esa entidad para su cargue en el aplicativo de seguimiento SisCONPES. Al cierre del presente informe (julio 31 de 2023), se consultó el mencionado aplicativo y aún no se encontraban cargados los avances en los indicadores.

La CSMLV reconoce las gestiones llevadas a cabo por la UARIV para cumplir con la meta estipulada para el indicador, dado que en las vigencias 2021 y 2022 se superó la misma con el 35,08% y 31,64% de los hogares con necesidades en atención humanitaria inmediata. No obstante, es importante continuar con el mejoramiento de los procesos, con el fin de mantener el aumento sostenible de la cobertura en subsidiariedad, teniendo en cuenta las dificultades que tienen las EETT de garantizar esta primera atención, en las zonas en donde persiste el conflicto armado.

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Porcentaje de avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a EETT para el reporte de la entrega de la atención humanitaria inmediata”*

Según la información de la UARIV sobre el avance en la elaboración y socialización del documento metodológico de asistencia técnica a EETT de la vigencia 2022, se hizo una actualización del documento de “Orientaciones para la entrega de la AHI”. Igualmente, realizaron 43 jornadas, con la participación de 922 EETT y 1.227 funcionarios, para un cumplimiento de la meta del 100%.

Además, la UARIV informó sobre el fortalecimiento del seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas, en particular, lo relacionado con cargue de beneficiarios de AHI por parte de las EETT. Además, según el informe, dicho fortalecimiento se realizó a través de

<sup>75</sup> Respuesta UARIV 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023. Pag 120

40 jornadas, virtuales y presenciales, donde asistieron 923 funcionarios y 828 de ellos enlaces de víctimas del conflicto armado.

Al respecto, la CSMVL observa que frente a los hitos 2, 3 y 4 la información es parcial. Esta Comisión recuerda la relevancia de informar sobre las estrategias y acciones para el cumplimiento de cada uno de los hitos, los cuales se deben ver reflejado en el cargue de información relacionada con la entrega de las AHI y de las solicitudes de apoyo subsidiario por parte de las EETT a la UARIV, lo cual, de acuerdo con lo manifestado en el presente informe, se han presentado grandes dificultades en el reporte de las gestiones de las EETT en materia de AHI.

Finalmente, en cuanto a las recomendaciones realizadas en el Noveno Informe, sobre las especificaciones de los procedimientos de ruta directa incorporados en la Resolución 0097 de 2022, artículos 16 y 17, la CSMVL destaca la implementación e incorporación de las diferentes etapas (i) alistamiento a la respuesta inmediata; (ii) acompañamiento a la coordinación para la atención de la emergencia; (iii) identificación de los mecanismos de apoyo subsidiario; y (iv) seguimiento a la garantía del mínimo vital, para facilitar el acceso y gestión de la entrega de la AHI en ruta directa bajo el principio de subsidiariedad.

- Variable de análisis la CSMLV: “Número de desplazamientos Masivos Atendidos en AHI”

La UARIV informó<sup>76</sup> que, durante el 2022, tuvieron conocimiento de 129 eventos de desplazamientos masivos<sup>77</sup> y en el primer trimestre de 2023 de 27, para un total de 156 eventos. Ahora bien, de los 129 eventos masivos por desplazamiento<sup>78</sup> reportados en 2022, el 76% de estos se concentraron en la región pacífico en los siguientes términos: (i) Nariño<sup>79</sup> con el 37%, (ii) Choco<sup>80</sup> con el 18%, (iii) Valle de Cauca<sup>81</sup> el 11% y (iv) Cauca<sup>82</sup> con el 10%. La UARIV informó que a través del mecanismo de subsidiariedad brindó apoyo al 62% (76) de eventos masivos, teniendo en cuenta que estas EETT, solicitaron el apoyo.

Por otro lado, durante el primer trimestre del 2023, la UARIV tuvo conocimiento de 27 eventos masivos de desplazamiento, lo cual evidencia que persiste la ocurrencia de estos hechos en

<sup>76</sup>Visita Administrativa a la UARIV, 22 de junio de 2023

<sup>77</sup> Respuesta con Radicado No.: 2023-0921426-1 del 28 de junio de 2023.

<sup>78</sup> Los departamentos reportados por la UARIV con eventos masivos de desplazamiento forzado en el 2022: Choco, Arauca, Nariño, Antioquia, Cauca, Putumayo, Córdoba, Norte de Santander, Bolívar, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca.

<sup>79</sup>Municipios del departamento de Nariño reportados por la UARIV con 48 eventos masivos de desplazamiento forzado en el 2022: Olaya Herrera (9), Magui Payan (7) san Andrés de Tumaco (6), Roberto payan (6), Santa Barbara de Iscuande (5), Barbacoas (3), El charco (5), La tola (3); Mosquera (1) y otros (3).

<sup>80</sup> Municipios del departamento de Choco reportados por la UARIV con 24 eventos masivos de desplazamiento forzado en el 2022: Medio San Juan (6), Sipi (2), Quibdó (4), Bagadó (2), Istmina (2), Litoral del San Juan (3), Lloro (1) Medio Atrato (1) El Carmen De Atrato (1) Alto Baudó (1) y Riosucio (1)

<sup>81</sup> Municipios del departamento del Valle del Cauca reportados por la UARIV con 14 eventos masivos de desplazamiento forzado en el 2022: Buenaventura (12) y Bolívar (2).

<sup>82</sup> Municipios del departamento del Cauca reportados por la UARIV con 13 eventos masivos de desplazamiento forzado en el 2022: Argelia (5), Guapi (4), Almaguer (1), Balboa (1) Buenos aires (1) y López De Micay (1).



la región pacífico, principalmente en los departamentos de Nariño 14 (52%), Valle del Cauca 4 (14%) y Cauca con 3 (11%), sin embargo, para esta vigencia, solo en 14 eventos (52%)<sup>83</sup> se solicitó el apoyo subsidiario a la UARIV por parte de las EETT.

De acuerdo con el informe realizado por OCHA de Naciones Unidas, "IMPACTO Y TENDENCIAS HUMANITARIAS EN COLOMBIA 2022"<sup>84</sup> el organismo internacional reportó en esa anualidad la ocurrencia de 189 eventos masivos de desplazamiento forzado, que afectaron a 82.862 víctimas. Teniendo en cuenta estas cifras, la UARIV solo tuvo conocimiento de la situación que se presentó en el territorio del 66,13% (129); adicionalmente, la Defensoría del Pueblo generó 34 alertas tempranas sobre los riesgos y casos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en medio del conflicto.

Preocupa a la CSMLV que la UARIV desconozca la totalidad de eventos de desplazamiento masivo que se están presentando en el territorio nacional, ya que, desde su rol como coordinador del sistema para la gestión y seguimiento al cumplimiento de los EETT en la atención inmediata, deben monitorear cada evento y la necesidad de su intervención.

- Variable de análisis de la CSMLV: *"Porcentaje de comunidades en riesgo de desplazamiento que acceden a la medida de atención humanitaria inmediata"*.

Para la UARIV, el confinamiento es asumido como una situación de riesgo de desplazamiento forzado, en ese sentido, a las entidades territoriales que reportan dicho evento, se les brinda el apoyo subsidiario solicitado<sup>85</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la UARIV reportó que en 2022 tuvo conocimiento de 36 eventos, de los cuales 29 fueron apoyados subsidiariamente, es decir el 80,5%, distribuidos en los departamentos de Valle del Cauca, Arauca, Chocó, Nariño, Bolívar y Cauca. Igualmente, para 2023 a corte 31 de marzo, conoció de 15 eventos, de los cuales 10 fueron apoyados subsidiariamente, correspondiendo al 67% de las comunidades en riesgo, ubicadas en los departamentos de Chocó, Arauca, Bolívar, Cauca, Valle del Cauca y Putumayo. Llama la atención, que la UARIV, no tenga el reporte en número de personas atendidas, o número de hogares que se les entregó esta atención

### **Atención Humanitaria de Emergencia - AHE**

Una vez surtido el procedimiento de valoración de las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público y realizada la inclusión de los hogares en el RUV, la UARIV asume la entrega de la

<sup>83</sup> municipios que recibieron el apoyo de subsidiaridad por parte de la UARIV: Roberto Payán (3), Argelia (2), San Andrés de Tumaco (2), Cáceres (1), El Bagre (1), Morales (1), Olaya Herrera (1), Ricaurte (1) y Saravena (1).

<sup>84</sup> | Informe Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2022 | Fecha de corte: Enero - diciembre de 2022 - Desplazamiento masivo - <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2022-fecha-de-corte-enero-diciembre-de-2022-fecha-de-publicacion-23-de-enero-de-2023#:~:text=En%202022%20se%20evidenci%C3%B3%20el,a%20lo%20reportado%20en%202021>

<sup>85</sup> Visita administrativa a la UARIV 22 de junio de 2023

medida de Atención Humanitaria de Emergencia – AHE, la cual se brinda a los hogares que se encuentren en el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado, con el fin de mitigar la vulnerabilidad provocada por el hecho victimizante. Teniendo en cuenta la presunción de extrema vulnerabilidad, las ayudas en este periodo se entregan automáticamente a la población<sup>86</sup>.

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año, que reciben atención humanitaria”*

Este indicador, mide el porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE, respecto del universo de hogares incluidos en el RUV por el mismo hecho victimizante y que cumplen con el criterio de encontrarse dentro del año de ocurrido el hecho. Para este indicador, y durante la vigencia del documento CONPES, se cuenta con una meta de 90% de hogares atendidos en AHE.

La UARIV en su primera respuesta a la CSMLV<sup>87</sup>, reportó que para el año 2022, 107.490 hogares recibieron AHE, frente a un universo de 108.825 familias incluidas en el RUV que cumplían con el criterio de primer año. En este sentido, el 98,77% de los hogares incluidos en el RUV recibieron el componente humanitario. Asimismo, en el primer trimestre de 2023, se reportaron 21.344 hogares con AHE frente a un universo de 25.013 declaraciones, lo que corresponde a un 85,33% de hogares atendidos.

**Tabla 39:** Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE

Vigencia	Hogares víctimas de desplazamiento forzado con criterio de primer año	Hogares víctimas de desplazamiento forzado con criterio de primer año, que reciben AHE	Meta %	Avance %
2022	108.825	107.490	90	98,77
2023	25.013	21.344	90	85,33

Elaboración propia. Fuente: UARIV. Fecha de corte: marzo 31 de 2023

Ahora bien, con el fin de ampliar y aclarar la información reportada inicialmente, la Comisión en visita administrativa a la UARIV<sup>88</sup>, solicitó el reporte de la información concerniente a este

<sup>86</sup> Resolución No 1645 de 2019 “por la cual se adoptó el procedimiento, los mecanismos técnicos y operativos para el reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición para las víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la Ley 1448 de 2011”

<sup>87</sup> Respuesta UARIV 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023

<sup>88</sup> Visita administrativa a la UARIV 22 de junio de 2023

indicador, desde el año 2015 a 31 de marzo de 2023. La información remitida en la respuesta complementaria es la siguiente:<sup>89</sup>

**Tabla 40:** Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE 2015 – 2023 (31/03/2023)

Vigencia	Hogares incluidos en el RUV con criterio primer año	Hogares viables con giro pagado	Meta indicador CONPES 4031 de 2021 %	% hogares que recibieron ayuda
2015	538	537	n/a	99,81
2016	34.947	34.933	n/a	99,96
2017	21.563	21.486	n/a	99,64
2018	43.929	41.331	n/a	94,09
2019	55.157	54.754	n/a	99,27
2020	41.055	40.834	n/a	99,46
2021	50.842	50.631	90	99,58
2022	76.370	75.054	90	98,28
2023	24.951	21.344	90	85,54

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 31 2023

Comparando los reportes entregados por la Unidad, se observa en primera instancia, que coinciden los porcentajes de hogares atendidos en AHE en los años 2022 y 2023, con un 98% y 85% respectivamente. No obstante, preocupa a la Comisión las discordancias entre los reportes de número de hogares que recibieron AHE en la vigencia 2022, la cual cuenta con una diferencia de más de 32.000 hogares atendidos.

Ahora bien, frente al porcentaje de hogares atendidos, del reporte histórico entregado por la UARIV, se observa que desde el inicio del modelo de subsistencia mínima establecido en el Decreto 2569 de 2015, en la mayoría de las vigencias se entregó este componente a más del 99% de la población que cumplió con el criterio de primer año.

No obstante, llama la atención de la CSMLV que, en el año 2022 el 1,72% de los hogares viables para entrega de atención humanitaria de emergencia, no accedieron a esta medida y para el primer trimestre de 2023, el 14,46% de los hogares sujetos de atención por primer año no recibieron atención humanitaria de emergencia, por lo cual, no se está dando cumplimiento a la meta del indicador.

Lo anterior, evidencia los inconvenientes presentados en el proceso de pago de la medida de atención humanitaria, los cuales fueron identificados por la Procuraduría General de la Nación

<sup>89</sup> Respuesta con Radicado No.: 2023-0921426-1 del 28 de junio de 2023

como miembro de la CSMLV en los primeros meses del 2023 y que en el presente capítulo serán desarrollados.

Finalmente, la Comisión considera que la meta establecida en el indicador del 90% de hogares entendidos en AHE no es suficiente, para que la institucionalidad mida la eficacia de su gestión, debido a que, en términos de mínimo vital, este debe ser garantizado al 100% de la población incluida en el RUV que cumpla con el criterio de primer año.

- Variable de análisis de la CSMLV: *“Hogares con criterios de primer año que fueron atendidos en términos y fuera de términos”*

Esta variable, mide los hogares viables de entrega de Atención Humanitaria que recibieron efectivamente el componente, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Resolución 1645 de 2019, los cuales son de 60 días hábiles, contados a partir de la generación del turno que viabiliza la entrega de la medida.

**Tabla 41:** Hogares que recibieron AHE en términos y fuera de términos

Año inclusión RUV	En términos	Fuera de términos	% pagos fuera de términos	Pendiente de entrega	Total
2022	68.178	3.927	5,45	922	73.027
2023	18.280			3.479	21.759

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

De acuerdo con lo reportado por la UARIV, para la vigencia 2022, de un total de 72.105 giros de Atención Humanitaria de Emergencia realizados, 68.178 fueron colocados dentro de los 60 días hábiles establecidos en la reglamentación y 3.927 fuera de este término. Aunque los giros dispuestos extemporáneamente solo representan un 5,45% de la totalidad de las colocaciones, la CSMLV llama la atención que un término de 60 días hábiles es un tiempo de espera excesivo para la entrega de este componente, máxime cuando su finalidad es suplir las necesidades del grupo familiar en alimentación, alojamiento y demás elementos que garanticen la subsistencia mínima de la población víctima de conflicto armado.

Asimismo, se reitera la preocupación sobre las dificultades en la colocación de los giros en el primer trimestre de 2023, lo que conllevó según el anterior reporte a tener 3.479 giros pendientes de entrega.

- Variable de análisis de la CSMLV: *“Departamentos con mayor cantidad de giros y recursos destinados por la UARIV en la medida de Atención Humanitaria de Emergencia”*

Esta variable, identifica los departamentos con mayor cantidad de giros entregados de Atención Humanitaria de Emergencia desde el 2015, lo que muestra los departamentos con mayores necesidades en subsistencia mínima en el primer año de desplazamiento.

**Tabla 42:** Departamentos con mayor cantidad de giros en AHE  
Valores en miles de millones

Departamento	Giros	Recursos
Antioquia	1.019.038	\$ 614.853
Valle del Cauca	657.978	\$ 445.224
Nariño	579.770	\$ 371.676
Cauca	335.856	\$ 206.316
Bogotá, D.C.	290.698	\$ 186.653
Córdoba	289.917	\$ 173.842
Choco	286.122	\$ 184.479
Norte De Santander	240.212	\$ 161.417
Bolívar	225.731	\$ 134.426

Elaboración propia. Fuente: UARIV, 2015 - marzo 2023

Estos departamentos son los de mayor recepción de población desplazada o con dinámicas de conflicto armado persistentes que requieren medidas de focalización para garantizar el acceso de manera oportuna a las medidas de atención.

### **Atención Humanitaria de Transición - AHT**

Una vez superado el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado y después de haber recibido por un año la atención, los hogares incluidos en el RUV inician esta fase. En este sentido la UARIV realiza un proceso de caracterización y evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de cada grupo familiar, a través de la medición de carencias.

En esta medición, se establece el nivel vulnerabilidad de los hogares a través de la identificación de las carencias al interior de cada grupo familiar, con el fin de suplir las necesidades específicas de cada hogar. En el caso en que la UARIV establezca que el grupo familiar no cuenta con carencias debido a que se establece su auto-sostenimiento, la UARIV procederá a suspender la entrega de este componente y continuar con la fase de reparación del hogar.

- Indicador CONPES 4031: *“Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria”*

Este indicador mide las víctimas de desplazamiento forzado con carencia en subsistencia mínima, frente al número de hogares que lo reciben

**Tabla 43:** Hogares con carencia en subsistencia con programación que recibieron AHT

Vigencia	No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria	Hogares con carencias en subsistencia mínima incluidos en el RUV con programación a AH y recibieron la misma	Avance%	Meta %
2022	330.555	309.066	93%	90%
2023	34.364	3.984	12%	90%

Elaboración propia CSMLV. Fuente UARIV. Diciembre de 2023

Para este indicador, según reporte del SisCONPES, en 2022 de los 330.555 hogares que presentaron carencias en su subsistencia mínima, 309.066 (93%) recibieron la atención humanitaria. Sin embargo, la Comisión observa que, 21.489 hogares no recibieron la AH. Al respecto, la Unidad informa, que este número se debe a que las víctimas no reclaman los giros o se presentan novedades con sus datos personales. Se destaca que la UARIV alcanzó la meta definida del (90%) por el SisCONPES.

A juicio de la Comisión, se considera necesario revisar la pertinencia del indicador propuesto, pues es necesario tener en cuenta el número de solicitudes que realizan los hogares víctimas a través de los canales de atención dispuestos por la Unidad y de éstos el número de víctimas a quienes se les realiza la medición de carencias, comparado con la viabilidad de colocación para conocer la efectividad del procedimiento que se encuentra establecido. Pues como se observa al medir los hogares viables y a quienes se les hace la colocación de los recursos el cumplimiento de la meta siempre se va a dar, en el entendido de que, si se mide respecto a los identificados con carencias, estos son efectivamente quienes lo van a recibir. Así las cosas, la Comisión propone la siguiente variable de análisis:

- Variable de la CSMLV: “víctimas sujetas de atención, número de solicitudes, caracterización, valoración, viabilidad y entrega efectiva de la AHT”

Del total de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV sujetas de atención, por cada vigencia desde el 2019, en promedio el 26% solicitaron AHT. Desde el 2016, en cada vigencia un número considerable de hogares solicitó atención humanitaria de transición, siendo el 2018 el año que más lo requirieron con 3.053.643 víctimas, en donde el



4% (129.807) lograron finalmente acceder a la atención de transición. Así mismo, en los años 2021 y 2022, 1.668.423 hogares y 1.696.522, respectivamente, solicitaron atención humanitaria de transición, de las cuales en los dos casos el 14%, fueron viables y de estas el 99% tuvo la colocación de los recursos.

**Tabla 44:** Número de hogares de desplazamiento sujetos de atención frente a quienes solicitaron, se les realizó entrevista de caracterización, fueron viables y con colocación.

Vigencia	No. hogares Víctimas de desplazamiento sujetas de atención incluidas	No. de hogares víctimas de desplazamiento o forzado que solicitan atención humanitaria después del segundo año	%	No. Hogares Víctimas a los que se les realiza entrevista de caracterización	%	No. hogares viables	%	No. hogares con colocación	%
2016		1.762.282		375.866	21	494.612	N/A	414.994	83
2017		2.212.029		317.797	14	493.886	N/A	488.417	98
2018		3.053.643		468.685	15	162.861	34	129.807	80
2019	6.594.320	2.467.669	37	405.973	16	364.431	89	341.212	94
2020	6.679.056	1.434.408	21	367.342	25	146.053	40	94.122	64
2021	6.766.002	1.668.423	24	346.479	20	231.689	67	230.566	99
2022	6.811.977	1.696.522	24	461.324	27	238.072	51	236.162	99
2023	6.884.132	349.127	5	78.611	22	33.918	43	3.557	10
		14.644.103		2.822.232		2.398.10		2.171.415	90

Fuente; UARIV. Corte 31 de marzo de 2023<sup>90</sup>.

De la anterior información, se observa que, del total de víctimas que solicitaron desde el 2016, hasta marzo de 2023 AHT, de 14.644.103 solicitudes, el 16% fueron viables para recibirla y de estas el 90% tuvieron la colocación efectiva de los recursos. No es claro frente a las víctimas que solicitaron el componente de atención, a cuántas se les realizó la valoración de carencias con algún método diferente al de la entrevista de caracterización. Lo anterior, teniendo en cuenta que según las cifras que reportó la Unidad para las vigencias 2016 y 2017, el número de hogares viables es mayor al número de víctimas que se registraron en los boletines técnicos de víctimas a las que se les realizó la entrevista de caracterización.

- Variable de la CSMLV: “Hogares con procedimiento de identificación de carencias”

<sup>90</sup> La información se toma de los reportes realizados por la UARIV en sus boletines técnicos de fichas estadísticas, publicados en la página de la Unidad

Respecto a la identificación de carencias, la Unidad entrega el siguiente reporte, en donde se observa que, para la vigencia del 2022, del total de caracterizaciones realizadas, el 57% fueron a través de entrevistas, y el 43% a través de otras fuentes de la Red Nacional de Información - RNI. Para el 2023 a marzo, del total de caracterizaciones realizadas el 34% se han efectuado a través de entrevistas y el 66% con otras fuentes de información.

**Tabla 45:** Hogares con procedimiento de identificación de carencias a partir de entrevista de caracterización o registros administrativos

Año	Total de caracterizaciones registrada en boletín técnico	Medición de carencias con Inf. De entrevistas de caracterización	%	Medición de carencias con Inf. de otras fuentes RNI	%
2022	461.324	263.383	57	197.641	43
2023	78.611	27.004	34	51.607	66

Elaboración propia. Fuente; UARIV. Corte 31 de marzo de 2023.

De acuerdo con lo mencionado por la Unidad en la visita técnica realizada, desde el mes de octubre de 2022, terminó el convenio No 1523 de 2021, que tenía la aplicación de las entrevistas de caracterización para identificar las necesidades y capacidades de los hogares. Para el 2023 la Unidad refiere que se encuentra adelantando el proceso de implementación del convenio que tiene como fin la caracterización en sus esquemas presencial y/o no presencial, por lo que actualmente en los casos que es necesario, se está realizando directamente por el equipo de la Unidad, y los demás, verificando la Red Nacional de Información.

No obstante, la Procuraduría recurrentemente recibe quejas de las víctimas que realizan la solicitud de medición y nunca se les contacta, al respecto la respuesta que entrega la Unidad a los peticionarios es que, *“se encuentra adelantando los trámites administrativos contractuales y administrativos correspondientes, para resolver su solicitud, por lo tanto, una vez se establezca el proceso, la Entidad se comunicará telefónicamente”*<sup>91</sup>. Lo anterior, evidencia las barreras que actualmente tiene la población víctima que requiere de este componente.

- Variable de la CSMLV: *“Suspensión de ayuda humanitaria”*

Esta variable analiza el número de actos administrativos que suspendieron definitivamente la atención humanitaria. Al respecto, la Unidad informó que durante la vigencia 2022 y a corte

91 Ejemplo respuesta No 2023-0593969-1 de Fecha: 22 de 04 de 2023

31 de marzo del 2023, se emitieron 189.205 actos administrativos que suspendieron la medida asistencial en el marco de las disposiciones establecidas en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2011, que consagra las causales para suspender de forma definitiva la atención humanitaria. En ese orden de ideas, de los 189.205 actos administrativos, 171.249 corresponden a hogares cuyos miembros no presentaban carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación en subsistencia mínima y 17.956 hogares cuyos miembros contaban con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos que cubrían, como mínimo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación. A continuación, se presenta la información desagregada:

**Tabla 46:** Actos administrativos que suspenden definitivamente la atención humanitaria

<b>Criterios de suspensión</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Total</b>
<b>Hogares con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos</b>	17.089	867	17.956
<b>Hogares cuyos miembros no presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación en la subsistencia mínima</b>	158.880	12.369	171.249
<b>Total</b>	175.969	12.236	189.205

Elaboración propia. Fuente; UARIV. Corte 31 de marzo de 2023.

La Comisión insta a la UARIV a que los hogares en los cuales se les ha suspendido la entrega de la AHT sean remitidos de manera priorizada y efectiva a la oferta social del Estado, con el fin de avanzar en la superación de su vulnerabilidad.

- Variable de la CSMLV: “Atención Humanitaria de emergencia y transición por departamento”

Desde el año 2015 hasta el 31 de marzo de 2023, la Unidad ha realizado la colocación de 6.222.512 giros de atención humanitaria a hogares víctimas de desplazamiento forzado, por valor de \$ 3.731.579.938.000. De los cuales 5.875.850 giros por valor de \$ 3.626.768.480.000 corresponden a hogares que se encuentra en la etapa de Emergencia y 346.662 giros por valor de \$ 104.811.458.000 corresponden a hogares que se encuentra en la etapa de Transición.

Tabla 47:. Giros atención humanitaria por etapa de atención desde la vigencia 2015

Departamento	Víctimas declaración	Emergencia			Sujetos de atención <sup>92</sup>	Transición		
		Giros	Recursos	%		Giros	Recursos	%
Amazonas	3.152	3.533	\$ 2.103		2.776	242	\$ 70	8
Antioquia	1.561.833	1.019.038	\$ 614.853	65	1.214.340	60.139	\$ 18.203	5
Arauca	100.625	79.082	\$ 46.194	78	80.782	6.310	\$ 1.935	8
Archip. de San Andres, Providencia y Santa Catalina	329	250	\$ 126	76	497	10	2.833	2
Atlántico	223.033	78.932	\$ 44.502	35	155.650	6.689	\$ 1.916	4
Bogotá, D.C	712.993	290.698	\$ 186.653	40	301.757	22.582	\$ 6.159	7
Bolívar	525.768	225.731	\$ 134.426	42	386.688	13.380	\$ 4.439	3
Boyacá	37.629	20.004	\$ 11.600	53	33.529	1.482	\$ 446	4
Caldas	110.183	49.457	\$ 25.305	44	83.903	3.036	\$ 956	3
Caquetá	222.768	175.450	\$ 102.994	78	174.450	13.467	\$ 4.060	7
Casanare	64.461	32.480	\$ 18.398	50	58.637	1.821	\$ 572	3
Cauca	341.979	335.856	\$ 206.316	98	275.438	18.378	\$ 5.395	6
César	377.157	179.605	\$ 103.287	47	275.703	9.549	\$ 2.898	3
Chocó	299.415	286.122	\$ 184.479	95	218.600	7.048	\$ 2.100	3
Córdoba	381.416	289.917	\$ 173.842	76	297.728	20.227	\$ 6.211	6
Cundinamarca	196.928	81.488	\$ 45.763	41	158.021	5.386	\$ 1.648	3
Guainía	13.127	12.196	\$ 8.831	92	9.155	421	\$ 155	4
Guaviare	42.902	28.484	\$ 15.484	66	29.313	1.872	\$ 493	6
Huila	204.975	161.008	\$ 96.999	93	185.726	13.355	\$ 4.227	7
La Guajira	166.087	80.554	\$ 47.597	48	121.325	6.048	\$ 1.892	5
Magdalena	417.882	157.783	\$ 90.976	37	297.226	11.194	\$ 3.598	3
Meta	242.124	133.752	\$ 74.016	55	207.609	9.272	\$ 2.731	4
Nariño	482.507	579.770	\$ 371.676		357.039	25.982	\$ 7.585	7
Norte De Santander	296.625	240.212	\$ 161.417	80	222.577	11.604	\$ 3.655	5
Putumayo	150.907	124.499	\$ 69.798	82	132.738	7.157	\$ 2.198	5
Quindío	61.797	37.720	\$ 21.549	61	43.936	2.793	\$ 828	6
Risaralda	116.594	84.115	\$ 50.858	72	92.340	5.961	\$ 1.703	6
Santander	255.734	95.816	\$ 54.289	37	192.203	7.042	\$ 1.802	3

<sup>92</sup> sujetos de atención por el hecho de desplazamiento

Departamento	Víctimas declaración	Emergencia			Sujetos de atención <sup>92</sup>	Transición		
		Giros	Recursos	%		Giros	Recursos	%
Sucre	422.885	189.406	\$ 130.316	44	273.697	10.616	\$ 3.700	4
Tolima	196.648	136.277	\$ 81.584	69	188.180	10.266	\$ 3.231	5
Valle del Cauca	629.911	657.978	\$ 445.224	10	496.716	32.859	\$ 9.842	6
Vaupés	7.305	3.731	\$ 2.503	51	4.523	126	\$ 47	2
Vichada	8.723	4.906	\$ 2.798	56	6.263	348	\$ 102	5
<b>Total</b>		5.875.850	\$ 3.626.768		6.884.132	346.662	\$ 104.811	5

Elaboración propia. Fuente: Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria, 31 de marzo de 2023

De acuerdo con las cifras anteriormente reportadas, se observan diferencias entre los porcentajes de avance reportados por la UARIV y el indicador del CONPES, el cual presenta un avance superior al 90%, no obstante, realizado el análisis por departamento, no se evidencia este cumplimiento.

- Variable de la CSMLV: “Número de giros reintegrados y con recolocación en la vigencia”

Esta variable, mide el número de giros de Atención Humanitaria que fueron reintegrados por falta de cobro y cuántos de estos fueron recolocados para su entrega.

**Tabla 48:** Giros atención humanitaria reintegrados y con recolocación

Año	Número de giros realizados	Número de giros reintegrados	% giros reintegrados	Número de recolocación	% de recolocaciones
2015	127.206	35.839	28,17	0	0,00
2016	1.010.870	189.110	19	24.239	12,82
2017	1.184.647	215.369	18,18	18.254	8,48
2018	824.066	101.064	12	4.937	4,89
2019	798.412	82.668	10,35	4.470	5,41
2020	672.565	55.283	8	866	1,57
2021	766.288	74.280	9,69	7.453	10,03
2022	687.647	77.278	11	5.184	6,71
2023	336.130	27.514	8,19	520	1,89

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

La Comisión llama la atención sobre la persistencia e incluso, el incremento, del porcentaje giros reintegrados de atención humanitaria en todos sus componentes. Aunque se reconocen



las dificultades de contactabilidad que tiene la población víctima del conflicto, es preocupante que más de 77.000 giros no hayan sido cobrados por sus beneficiarios en 2022, lo que representa el 11% de los giros realizados en dicha vigencia. No obstante, es aún más preocupante que, de los 77.000 giros reintegrados, solo 5.184 (6,71%) fueron recolocados a sus destinatarios. Para el primer trimestre de 2023, las recolocaciones de giros reintegrados cayeron a 1,89%.

Teniendo en cuenta lo anterior, se necesita implementar nuevas estrategias que reduzcan el número de giros reintegrados, por ejemplo, aumentar el número de días de disponibilidad de estos.

## **Análisis Cualitativo**

### **Avances**

La CSMVL observa positivamente la adopción e implementación de la Resolución N°.00097 de 2022, para mejorar la entrega de ayuda y atención humanitaria de inmediatez, atención de emergencias y crisis humanitarias, definiendo los criterios para la solicitud de apoyo subsidiario por parte de las EETT en esta etapa, en el marco de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Se destaca que para la vigencia 2022, la UARIV hizo una actualización del documento de “Orientaciones para la entrega de la Atención Humanitaria Inmediata” realizando 43 jornadas, con la participación de 922 EETT y 1.227 funcionarios.

La CSMVL también observó avances en cuanto a la identificación de los mecanismos de apoyo subsidiario, particularmente, en la reducción de requisitos, pasando de cuatro (4) a dos (2) documentos en la ruta ordinaria, con el objeto de ir superando las barreras en la elaboración de las cartas de solicitud, para acceder de forma inmediata y oportuna a la AH en eventos masivos.

En el marco de la estrategia de corresponsabilidad, la CSMVL observó igualmente avances en temas de priorización de la ruta directa de las EETT que requieren apoyo subsidiario y asistencia técnica en la vigencia 2022. En este marco, la Comisión destaca la priorización de 373 EETT en asistencia técnica para la actualización de planes de contingencia, (32 departamentos, 31 ciudades capitales y 310 municipios). A su vez, se focalizaron 113 municipios para el mecanismo de emergencias individuales y 62 para el mecanismo en especie de emergencias masivas.

Para el año en curso, se priorizaron 32 departamentos, 31 ciudades capitales y 258 municipios que requieren asistencia técnica; 16 EETT adicionales para la actualización de planes de contingencia por recomendaciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a



las Alertas Tempranas - CIPRAT. Al mismo tiempo, se focalizaron en ruta directa para eventos individuales y masivos, 82 municipios del país.

No obstante, la CSMVL observó que durante la vigencia 2022 se priorizó un total de 373 EETT y en 2023 se priorizaron 337 con una diferencia en las cifras entre las vigencias.

## Dificultades

Respecto de la medida de atención humanitaria, se han evidenciado retrocesos en la entrega del pago de este componente, fundamentalmente asociados con aspectos presupuestales que impactaron en la programación de giros, tanto en el primer año como en etapa de transición.

Esta demora en la colocación de los giros de AH en los primeros meses de 2023, conllevó a que la PGN como miembro de la Comisión, recibiera constantes quejas verbales y escritas por parte de la población víctima. Por lo anterior, se realizó requerimiento a la UARIV<sup>93</sup> solicitando información sobre el contrato del operador de giros de AH, las razones por las cuales no se estaba realizando los pagos y la información de programación de ayudas de un grupo de víctimas que la PGN identificó como reiterativas.

En este sentido, la UARIV manifestó en respuesta del 23 de marzo de 2023 a la Procuraduría General de la Nación, frente a la entrega de AH, que: “*de conformidad con los aspectos operativos y presupuestales de la entidad, la entrega de la atención humanitaria en la vigencia 2023, se inició a partir del mes de febrero*”.<sup>94</sup>

Asimismo, la Unidad reportó una proyección de giros pendientes por colocar para los meses de febrero y marzo de 2023, de 78.625 y 41.374 giros respectivamente y un rezago en la vigencia 2022 de 80.774 giros pendientes de colocación, por un valor de \$48.575.685.000<sup>95</sup>.

Lo anterior, pone de manifiesto la gravedad de no contar con disponibilidad presupuestal en el primer trimestre del año, afectando la garantía del derecho a la subsistencia mínima de la población que requiere AH, por lo que la UARIV debería considerar la contratación de los operadores de giros mediante vigencias futuras, con el fin de evitar la afectación del proceso de pago de las ayudas por tramites presupuestales, que se llevan a cabo en el primer mes de cada vigencia.

En cuanto al apoyo subsidiario brindado por la UARIV, la CSMLV nota que en el marco de la Resolución N°.00097 de 2022 el apoyo va dirigido a aquellas EETT con menores índices de capacidad presupuestal. No obstante, se observa que las entidades de categoría uno pueden hacer la solicitud una vez demuestren que agotaron y/o carecen de capacidad presupuestal.

---

<sup>93</sup> Requerimiento PGN DSAP-1512840000000-E-2023-008558/RMFC Febrero 9 de 2023.

<sup>94</sup> Respuesta UARIV 2023-0459456-1. 23 de marzo de 2023. Pag 1

<sup>95</sup> Respuesta UARIV 2023-0459456-1. 23 de marzo de 2023. Pag 2



Al respecto, la Comisión ve la necesidad de conocer cómo se realiza el trámite para identificar que efectivamente la EETT solicitante puede acceder al apoyo.

Con relación al módulo SIGO-PAT, la CSMLV observa con preocupación que esta herramienta no cuenta con la totalidad de la información de entrega de atención humanitaria inmediata por parte de las EETT, pues nota que persisten las inconsistencias desde el Noveno Informe respecto al cargue del total de hogares que se les hizo efectiva la medida.

La CSMLV considera importante el acompañamiento permanente por parte de la UARIV a las EETT para que carguen la totalidad de información de entrega de AHI relacionadas al desplazamiento forzado al SIGO-PAT, pues, el indicador que mide la entrega de las atenciones dentro de los tres meses previos a dicha declaración, no cuenta con la misma, lo que, impide conocer el universo de hogares que declararon, solicitaron y accedieron a la atención en alguno de los componentes (alojamiento, alimentos o ambos) dentro de la vigencia.

Lo anterior, deja entrever que, aunque la UARIV ha realizado el seguimiento y fortalecimiento a las EETT, este no ha sido suficiente, supone que SIGO-PAT disponga de datos que contengan el total de información, que la misma sea cargada oportunamente por las entidades, de manera completa y suficiente para verificar que las entregas de las solicitudes de las AHI sean efectivas para garantizar el derecho a la subsistencia mínima.

Finalmente, es importante llamar la atención frente a la falta de operador que implementa el esquema presencial y no presencial de la UARIV, el cual, mediante llamada telefónica o presencialmente, aplica la denominada entrevista de caracterización. Esta entrevista, consiste en una batería de preguntas que se realiza al jefe del grupo familiar, para establecer la situación actual y objetiva de las condiciones de vida del hogar y determinar si existen carencias en subsistencia mínima para programar o suspender, según el resultado, la entrega de la Atención Humanitaria.

En visita administrativa del 22 de junio de 2023 realizada en la UARIV, y en respuesta escrita que formalizó la información entregada en la referida visita<sup>96</sup>, la entidad manifestó que en la vigencia del 2023 no se cuenta con operador contratado y que a la fecha de respuesta de la Unidad, se encuentran “*en la elaboración de todos los documentos requeridos para el proceso de contratación*”.

En este sentido, a pesar de que el procedimiento de entrevista es subsidiario a la medición de carencias mediante cruce de registros administrativos de la RNI, y se aplica en los casos que los mencionados cruces no permiten generar una medición válida, la UARIV reportó que, en la vigencia 2022 del total de caracterizaciones realizadas, el 57% se hicieron a través de entrevistas de caracterización y el 43% mediante cruces con fuentes de RNI. No obstante, teniendo en cuenta la falta de operador, en la vigencia 2023 y con corte a marzo 31, del total

---

96 Visita administrativa a la UARIV 22 de junio de 2023



de caracterizaciones realizadas, las entrevistas efectuadas disminuyeron a un 34% y aumentó en un 66% las mediciones con fuentes de información de la RNI.

Esta falta de operador preocupa a la CSMLV, teniendo en cuenta que la PGN como miembro de la Comisión, ha recibido constantes quejas por parte de la población víctima que solicita AH, a lo que la UARIV informa que se contactarán con ellas para realizar entrevista de caracterización, pero finalmente no son contactadas, postergando el acceso a la medida.

### Seguimiento de las recomendaciones IX Informe CSMVL

En lo que respecta al seguimiento de las recomendaciones realizadas por la Comisión, se valora que, frente a cada una, la UARIV brindó respuesta en los siguientes termino:

Frente a la recomendación: *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*; La UARIV informó que se “realizará el proceso de articulación con las gobernaciones mencionadas con el fin de llevar a cabo las acciones de actualización y seguimiento de los planes de contingencia”, es decir que estas gobernaciones no allegaron los informes que sustente dicha actividad.

En cuanto a la recomendación de: *implementar un plan de mejora mediante el cual se determine, 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 las acciones correctivas para que se elimine este fenómeno*, la UARIV informó que a los hogares recién incluidos en el RUV de manera automática se les entregará la atención de primer año, sin que medie una solicitud para acceder a la medida, bajo la presunción de que el hogar presenta carencias graves en su subsistencia mínima.

### **Conclusiones**

- Se estableció en diferentes indicadores y variables analizados por la CMSLV, que la UARIV presenta graves inconsistencias entre sus reportes de información, como también frente a la información que reposa en la plataforma SisCONPES del DNP, por lo cual, no fue posible para la Comisión establecer con certeza el nivel de avance de la mayoría de los indicadores del CONPES 4031 de 2021.
- En promedio, el 52% de los municipios del país no están realizando el reporte de la entrega de AHI en la plataforma SIGO PAT, lo que imposibilita realizar un seguimiento al cumplimiento por parte de los EETT de la entrega de esta medida a la población víctima de desplazamiento forzado.

- La UARIV en las vigencias 2021 y 2022 superó las metas establecidas en el indicador del CONPES 4031 de 2021, frente al porcentaje de hogares atendidos en AHI en subsidiariedad por la UARIV, con el 35,08% y 31,64% respectivamente. No obstante, es importante continuar con el mejoramiento de los procesos, con el fin de mantener el aumento sostenible de la cobertura en subsidiariedad, teniendo en cuenta la reducción en la entrega de AHI por las EETT presentada en el referido indicador
- La UARIV no conoce la totalidad de los eventos de desplazamiento masivos que se presentaron en todo el territorio nacional, lo cual genera desconocimiento de los hechos presentados y las atenciones que se han realizado por parte de las EETT.
- La UARIV a través del mecanismo de subsidiariedad, en el 2022 brindó apoyo al 59% de los eventos masivos de desplazamiento, a los municipios que solicitaron recursos para la Atención Humanitaria Inmediata. Para el primer trimestre del 2023 se ha adelantado el apoyo a 14 eventos.
- La CSMLV estableció que en el año 2022, el 1,72% de los hogares viables para entrega de AHE no accedieron a esta medida y para el primer trimestre de 2023, el 14,46% de los hogares sujetos de atención por primer año, no recibieron atención humanitaria de emergencia, por lo cual, para el primer trimestre de 2023 no se cumplió con la meta formulada en el indicador del CONPES 4031 de 2021.
- El plazo establecido en la Resolución 1645 de 2019, mediante el cual la UARIV cuenta con un término de hasta 60 días hábiles para entregar la Atención Humanitaria es excesivo, máxime cuando la finalidad de esta medida es garantizar la subsistencia mínima de los hogares en los componentes de alojamiento y alimentación.
- En materia de AHT, 330.555 hogares fueron identificados con carencias en su subsistencia mínima, de éstos, 309.066 hogares que corresponden al (93%) recibieron la AH, quedando un porcentaje alto de 21.489 hogares sin recibir la AH, siendo viables para recibirla. La Comisión exhorta al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para lograr cubrir todos los requerimientos de AH.
- En el 2022, del total de caracterizaciones realizadas, el 57% se efectuaron a través de entrevistas de caracterización y el 43% por otras fuentes de la RNI. Para marzo de 2023, del total de caracterizaciones realizadas, el 34% se hicieron a través de entrevistas y el 66% con otras fuentes de información. La falta de operador para la aplicación de entrevistas de caracterización ha impactado en la reducción del número de caracterizaciones mediante esta herramienta en el año 2023.
- Durante la vigencia 2022 y a corte 31 de marzo del 2023, la UARIV emitió 189.205 actos administrativos que suspendieron la medida de AHT; de éstos, 171.249 corresponden a hogares cuyos miembros no presentaban carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación en subsistencia mínima; y 17.956 hogares, cuyos miembros contaban con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos.

- La Comisión insta a la UARIV a que los hogares en los cuales se les ha suspendido la entrega de la AHT, sean remitidos al acceso priorizado y efectivo a la oferta social del Estado, con el fin de avanzar en la superación de su vulnerabilidad.
- La CSMLV valora las acciones y estrategias realizadas por la UARIV en relación con la aplicación de la Resolución N°.00097 de 2022 en materia de entrega de AHI bajo el principio de subsidiariedad, a efectos de atender de manera inmediata las emergencias humanitarias y/o crisis humanitarias con ocasión del conflicto armado interno. La CSMLV con el apoyo de la PGN continuará realizando el seguimiento a su socialización y aplicación, con el objeto de identificar si esta responde a las necesidades de articulación y a las falencias que se han venido identificando en diferentes informes sobre lo mismo.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, resolver las inconsistencias presentadas en los diferentes reportes presentados a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, como también frente a los que reposan en el aplicativo SisCONPES.
- A la Unidad para las Víctimas, definir una estrategia para la identificación y reporte de los eventos masivos que se presentan en el territorio nacional, por parte de los entes territoriales
- A la Unidad para las Víctimas, articular con las Entidades Territoriales para que realicen el reporte oportuno en los Comités de Justicia de Transicional, de los eventos masivos que se presentan en el territorio.
- A la Unidad para las Víctimas, articular con las Entidades Territoriales, para que realicen los reportes en SIGO – PAT, de los hogares a los que se les hizo entrega de las Ayudas Humanitarias Inmediatas, como población víctima de desplazamiento forzado, dando cumplimiento a las fechas estipuladas en el procedimiento. Asimismo, implementar las acciones que permitan monitorear, identificar y alertar a las EETT con mayores dificultades para el cargue de información en SIGO-PAT.
- A la Unidad para las Víctimas, modificar el artículo cuarto de la Resolución 1645 de 2019, mediante el cual se “*adopta el procedimiento y mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la Atención Humanitaria de Emergencia y Transición a Víctimas de Desplazamiento Forzado*”, con el fin de reducir el plazo de hasta 60 días hábiles para la entrega de la medida de atención humanitaria, la cual, es un término de espera excesivo para atender el mínimo vital de esta población.



- A la Unidad para las Víctimas, agilizar el proceso de contratación del operador que implementa el esquema presencial y no presencial de entrevistas de caracterización.
- A la Unidad para las Víctimas, acompañar a las EETT en las diferentes etapas del trámite de solicitud de apoyo subsidiario, esto, con base en la Resolución N°.00097 de 2022.
- A la Unidad para las Víctimas, priorizar un número mayor de EETT para la asistencia técnica, en razón a los resultados que han arrojado los diferentes indicadores, en particular, frente a los bajos niveles de cargue de información en la plataforma SIGO-PAT de las entregas de las AHI realizada por los municipios.



## REPARACIÓN INTEGRAL

### RETORNOS Y REUBICACIONES

El ejercicio y goce efectivo del derecho al retorno, la reubicación o la integración local se da a partir de la consideración de los mismos como los escenarios en los cuales se implementan las denominadas “soluciones duraderas”, para atender y superar las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado, y su proceso, requiere de una serie de acciones y medidas de atención y asistencia integrales con enfoque transformador y prolongación suficiente en el tiempo, para hacer viable el restablecimiento de derechos.

de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1448 de 2011 el goce efectivo de este derecho requiere en cada una de sus etapas, de la garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad<sup>97</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>98</sup> ha sido reiterativa en señalar la necesidad de una política pública específica con recursos suficientes para cumplir su objetivo, en tanto su población objeto es sujeto de “especial protección constitucional”, que requiere de una respuesta estatal en razón de su especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad a la que ha sido sometida como consecuencia del desplazamiento forzado.

A partir de 2017, como repuesta a las órdenes de la Corte Constitucional en los últimos años, se presentaron algunos cambios en la política pública de restablecimiento de derechos y específicamente en cuanto al derecho al retorno y reubicación, así en el año 2018<sup>99</sup> se adoptaron disposiciones en relación al ajuste de los criterios para determinar la Superación de la Situación de Vulnerabilidad de la población desplazada, en adelante SSV y posteriormente, en 2019 se adopta el nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones.<sup>100</sup>

---

97 En relación a los procesos de Retorno y Reubicación, a través del Decreto 4800 de 2011 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones", en el Título IV, Capítulo II, artículo 74 se establecen los "Principios que deben regir los procesos de retomo y reubicación a saber:

Seguridad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará con las autoridades competentes las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad requeridas para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Voluntariedad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas ofrecerá las condiciones necesarias para que la decisión de retorno o reubicación de las víctimas se tome de manera voluntaria y con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino.

Dignidad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas brindará acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad."

98 Desde la sentencia T-025 de 004 consideraciones 6.2.1 y 6.3.1 y sus autos de seguimiento, incluyendo el 373 de 2017 y 331 de 2019

99 Resolución 2200 de 2018 Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas

100 En noviembre de 2019 la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas expide la Resolución 3320 "Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015.



El análisis en la presente vigencia por parte de la Comisión, incluye de un lado en la parte cuantitativa el examen de cifras referentes al avance de metas de: acumulado<sup>101</sup> y de capacidad<sup>102</sup> relativas a los productos y resultados de la Ley 1448 de 2011 consignadas en el 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; de los indicadores y productos de Consejo Nacional de Política Económica y Social 4031 de 2021—en adelante CONPES— 4031 de 2021; y del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz —en adelante PMI.

De otro lado, en la parte cuantitativa se aborda avances en contenidos en esta materia en el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de La Vida”, las dificultades, conclusiones y recomendaciones, relacionadas con efectos de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones frente a aspectos fundamentales en que atañen tanto a la garantía efectiva del derecho en relación a la focalización y priorización de la población en oferta social y garantía de las medidas dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población, de manera específica en relación a la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad, rezagos en materia de resultados de la política en la materialización de las acciones y la estabilización socioeconómica de la población en escenarios de soluciones duraderas con cumplimiento de los tres principios, la sostenibilidad de los procesos y de igual manera, los resultados frente a los nuevos escenarios y acciones de política pública producto de la implementación del Acuerdo de Paz en esta materia.

### **Análisis cuantitativo**

Frente a los avances de las metas:

#### **Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2018-2022<sup>103</sup>**

- *Indicador: Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad (SSV) causada por el desplazamiento forzado*

Fórmula de cálculo: Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de vulnerabilidad establecidos en la resolución 2200 de 2018

---

101 Mide el resultado obtenido en una fecha determinada permitiendo establecer el avance y el comportamiento del resultado del indicador propuesto en el PND y seleccionado para el seguimiento. Se refiere a una cifra en porcentaje anual y por cuatrienio (DNP. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014 página 24).

102 Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se entregan en un período de tiempo específico. Es decir, la capacidad que tiene el Estado de proveer, a los sujetos de la política, los productos definidos en el PND durante un tiempo determinado. (DNP. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. 2014 página 24).

103 Las cifras en referencia a metas, avance, acumulado y capacidad se soportan en la información de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntl/33/1572/6141>. Corte: 31 diciembre. 2022. Actualización de información: 9 de febrero de 2023. Fecha de consulta: 23 de mayo de 2023

**Tabla 49:** Avance acumulado y capacidad: Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad (SSV) causada por el desplazamiento forzado.

Año	Línea base	de	Meta	Avance	Avance (%)	Acumulado	Capacidad
	1.489.345						
2019			1.739.345	1.813.644	129.72	104	1
2020			2.089.345	2.244.716	125.90	107	1
2021			2.329.345	2.768.193	152.24	119	1
2022			2.489.345	2.968.943	147.96	119	1
2019-2022			2.489.345	2.968.943	147.96	119	1

Elaboración propia. Fuente: DNP. SINERGIA. Diciembre 2022.

Estas cifras muestran que el avance de meta reportado en SINERGIA de cada año y del cuatrienio fue mayor al 100%, alcanzando al final del periodo un 147.96%<sup>104</sup>, lo cual se refleja tanto en el resultado del acumulado en el cuatrienio equivalente a un 119% como en el de capacidad, que se ajusta a la cifra óptima de uno (1). Sin embargo, pese a estos resultados la comisión considera que es necesario ampliar la información de lectura de cifras frente a aquellas que dan cuenta del cumplimiento del objetivo pública de retornos y reubicaciones de cara a la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado<sup>105</sup>, para ello la Comisión toma en consideración datos complementarios de cifras detalladas relacionadas con aspectos objeto de la medición como se relacionan a continuación.

En tal sentido la UARIV<sup>106</sup> en respuesta al requerimiento de información de esta comisión sobre: “Número de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad que solicitaron acompañamiento en proceso de retorno y reubicación, con corte

<sup>104</sup> Los porcentajes de avance son los reportados en SINERGIA : <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntl/33/1572/6141>

<sup>105</sup> La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas (Artículo 2.2.6.5.5.1 del decreto 1084 de 2015)

<sup>106</sup> UARIV. <sup>106</sup> Respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de SONIA LONDOÑO NIÑO - subdirectora General UARIV del 13 de mayo de 2023

31 de marzo de 2023, especificando por escenario de soluciones duraderas.” La entidad informa lo siguiente:

**Tabla 50:** Número de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad que solicitaron acompañamiento por escenario de soluciones duraderas

Escenario Soluciones Duraderas	No de personas	No de Hogares
Integración Local	301.260	191.146
Retorno	58.091	44.890
Reubicación	18.065	13.161
<b>Total</b>	<b>377.416</b>	<b>249.197</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV<sup>107</sup>. Diciembre 2022

Estas cifras dan cuenta de tan solo 377.216 personas pertenecientes a 249.197 hogares que solicitaron acompañamiento y superaron la Situación de Vulnerabilidad, sin que sea posible determinar si la cesación se dio en el marco del cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, dificultad que es mayor frente a la población que **“no han manifestado su intención o voluntariedad de retorno, reubicación y/o integración local”**, la cual de conformidad a lo reportado por la UARIV es 2.591.588 personas pertenecientes a 1.606.783<sup>108</sup> hogares. Totalizando estos datos y los de la tabla que antecede se obtiene la cifra de **2.969.004** personas que SSV pertenecientes a 1.855.980 hogares a corte 31 de diciembre de 2022 presentado una diferencia de 61 personas frente a la cifra reportada en el indicador con la misma fecha de corte que equivale a **2.968.943** víctimas que SSV.

Al respecto, en informes precedentes la CSMLV ha puesto de presente la evidencia de que la SSV objeto de medición no ocurre necesariamente en un escenario de soluciones duraderas, tampoco es posible determinar del universo total de personas con SSV, cuántas accedieron a programas en el marco del acompañamiento, ni tampoco cuántas están efectivamente en un escenario de soluciones duraderas en cumplimiento de los tres principios para garantizar el retorno, la reubicación o la integración loca y por lo tanto no es posible a partir de la lectura

<sup>107</sup> Respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV con fecha 13 de mayo de 2023

<sup>108</sup> A corte 31 de diciembre de 2022.





del indicador establecer un nivel de avance en el cumplimiento del objetivo de la política pública<sup>109</sup>.

Por su parte respecto de la principal característica del dato que la ley establece para la medición de la SSV<sup>110</sup> y las de la fórmula de cálculo del indicador concuerdan en que debe hacerse sobre el universo de la población **víctima de desplazamiento forzado**<sup>111</sup>, al respecto el dato tanto del visor de resultados como de lo informado por la UARIV a esta comisión coincide en un universo de **7.526.782** a corte junio de 2022<sup>112</sup>.

Sin embargo consultado el sistema de información RUV<sup>113</sup> a corte mayo de 2023 arroja un dato de **6.863.334** víctimas de desplazamiento forzado **sujetos de atención** de un universo total de **7.529.644** personas reconocidas en el marco de la ley 1448 de 2011 que pueden acceder efectivamente a las medidas de atención y/ o reparación. Pese a que las unidades de análisis del universo de medición del SSV y la de sujetos de atención son diferentes, en la medida en que en el primero incluye una de las varias categorías integrantes del universo sujeto de atención: **las víctimas de desplazamiento forzado**, no es claro por la similitud en las cifras si el universo de medición de SSV incluye víctimas de hechos victimizaste diferentes al desplazamiento forzado.<sup>114</sup>

Igualmente, en referencia al dato de 2.969.004<sup>115</sup> de víctimas de desplazamiento que han SSV a corte 31 de diciembre de 2022, solamente el 12.71% (377.416) solicitaron acompañamiento en el marco de soluciones duraderas, mientras que el 87.2% (2.591.598) SSV sin que medie manifestación de su intención de voluntariedad de retorno, reubicación o integración local.

De otro lado, consultada las cifras del reporte del visor de Superación de la Situación de Vulnerabilidad con seguimiento a corte 30 de junio de 2023<sup>116</sup> se tiene que del universo, el 60.55% correspondiente a 4.557.839 personas **no** superaron su situación de vulnerabilidad, y adelantando una lectura territorial se tiene los siguientes datos:

---

<sup>109</sup> Ver Séptimo y Octavo Informe CSMLV

<sup>110</sup> De conformidad a lo establecido en el artículo 67 Ley 1448 de 2011 y sección quinta del Decreto 1084 de 2015.

<sup>111</sup> Artículo 2.2.6.5.5.6. Decretos 1084 de 2015.

<sup>112</sup> Respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV con fecha 13 de mayo de 2023 y <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-superacion-de-situacion-de-vulnerabilidad/66298> y <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Consulta 31 de mayo de 2023.

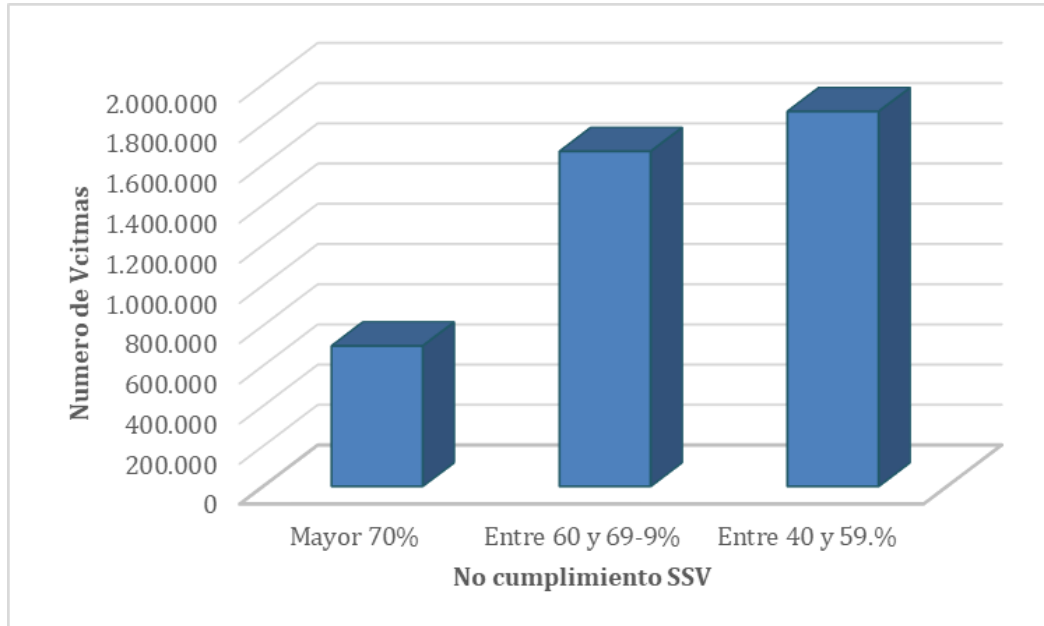
<sup>113</sup> Todas indican un corte de 30 de abril de 2023.

<sup>114</sup> Mediante comunicación del día 2 de agosto de 2023 esta comisión solicitó aclaración a la UARIV referente al reporte del indicador: PND 2018-2022: "Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado", indicar el universo total de sujeto de medición a fecha de corte de reporte del indicador e informar de esta cifra cuantas son víctimas de desplazamiento forzado y adicionalmente se solicitó remitir la metodología de cálculo de este indicador. Sin que se haya allegado respuesta la fecha de edición de este informe.

<sup>115</sup> Respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV con fecha 13 de mayo de 2023

<sup>116</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-superacion-de-situacion-de-vulnerabilidad/66298>. Consultado el 01/06/23.

**Gráfica 5** Porcentaje de víctimas que NO han SSV por departamento



Fuente: UARIV. Junio 2023. Elaboración propia

A partir del análisis de la cifra incluida en el citado reporte de la suma por entidad territorial departamental y el Distrito capital de 4.229.269 víctimas que no SSV a corte junio de 2023, la comisión categorizo tres grupos, que corresponden a departamentos agrupados en rangos de porcentaje de población que **no cumple con la SSV** frente al total del universo de medición por cada departamento<sup>117</sup>:

En los departamentos de Guainía, Chocó, Amazonas, Nariño y Córdoba la población que no cumple con la SSV se encuentra en un rango superior al 70% del universo de medición territorial sumando 698.572 personas, lo que representa el 16.51 % frente al universo Nacional.

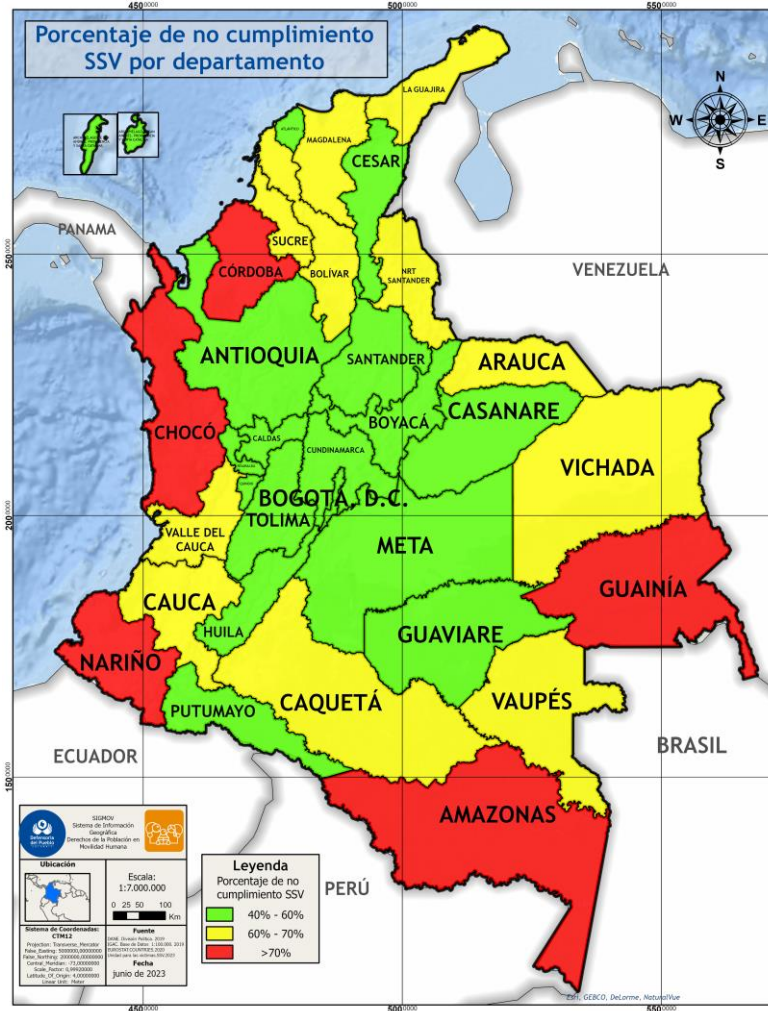
En un segundo grupo correspondiente a los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Sucre, Arauca, Vaupés, Bolívar, Vichada, Valle del Cauca, Guajira, Magdalena y Caquetá se encuentran los departamentos en un rango entre un 60 y 69.9%, son 11 departamento que suman 1.666.072, el 33.87% % frente al universo Nacional.

En el tercer grupo correspondiente a los porcentajes entre el 40 y 59.9% se encuentran 17 departamentos: Guaviare, Putumayo, Tolima, Cesar; Huila, Atlántico, Risaralda, Quindío, Antioquia, San Andrés y Providencia, Meta, Boyacá, Caldas, Santander, Cundinamarca, Casanare y El Distrito Capital, los cuales que suman 1.864.624 víctimas que representan un 44% frente al universo Nacional.

<sup>117</sup> Para ello se tomó por cada uno de los departamentos el porcentaje de NO CUMPLIMIENTO DE SSV frente al universo de medición o sujetos de atención y se procedió a establecer rangos de categorías por porcentajes, como se señala.

Es decir, el rezago de víctimas con SSV por departamento demuestra que, en la mayoría, sobrepasa el 60% con una cifra alta mayor al 70% y no existen ningún departamento con un porcentaje inferior al 40%.

**Mapa 3: Porcentaje de no cumplimiento SSV por departamento**



Elaboración propia. Fuente: UARIV, Junio 2023.

Teniendo en cuenta que, de conformidad a la Resolución 2200 de 2018 y su anexo técnico se establecen una serie de reglas para la medición de cada uno de los derechos, la Comisión considera pertinente adelantar un análisis sobre un derecho específico: El derecho a la vivienda<sup>118</sup>, dado el peso de su garantía y goce efectivos en la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas de desplazamiento forzado.

<sup>118</sup> Auto 373 de 2016I Corte Constitucional hace un énfasis especial en la consideración de. “(...) derechos como vivienda, generación de ingresos y tierras (restitución, adjudicación y formalización), como derechos de especial relevancia para la estabilización socio-económica de la población desplazada (...)”

Así las cosas se parte en primera instancia de las dos circunstancias generales de conformidad al artículo 67 de la Ley 1448 de 2011<sup>119</sup> y el artículo 2.2.6.5.5.5. del Decreto 1084 de 2015<sup>120</sup>: Por sus propios medios o con la intervención del estado mediante el acceso a programas establecidos por el gobierno nacional. Por su parte el anexo técnico de la Resolución 2200 de 2018 establece que se debe cumplir alguna de las siguientes dos condiciones para determinar la SSV: la manifestación voluntaria de la víctima y la **superación de un umbral del Índice Global de Restablecimiento Social y Económico**, cuya medición inicial consiste en establecer el nivel de cumplimiento de cada derecho dicho índice. Adicionalmente se incluyen dos criterios de medición asociados a los derechos de generación de ingresos, vivienda y alimentación: el relacionado con el Nivel de Ingresos y el criterio de población comparable a partir de SISBÉN, cuya aplicación no da cuenta de materialización de oferta específica para garantizar el cumplimiento de los derechos que componen el índice.

Para la muestra que ha tomado la Comisión en relación con el derecho a vivienda se tienen los siguientes datos:

**Tabla 51:** Hogares con SSV con medición de derecho a la vivienda bajo el criterio de Índice Global de Restablecimiento Social y Económico mediante materialización de oferta por subsidio aplicado.

Escenario	Total hogares	Característica	No Hogares	De
<b>Integración Local</b>	42.285	Vivienda en especie	41.488	
		Mejoramiento de vivienda	797	
<b>Retorno</b>	12.197	Vivienda en especie	11.810	
		Mejoramiento de vivienda	387	
<b>Reubicación</b>	2.276	Vivienda en especie	2.236	
		Mejoramiento de vivienda	40	

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016 de 2020. (27 de abril de 2020). Por medio de la cual la Corte Constitucional se pronuncia frente evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>.

<sup>119</sup> Art 67 Ley 1448 de 2011: "Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento **forzado a través de sus propios medios** o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente ley" (Subrayado fuera del texto)

<sup>120</sup> Art 2.2.6.5.5.5. Decreto 1084 de 2015: "Superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), **vivienda** y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, **sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios...**" (Subrayado fuera del texto)

Escenario	Total hogares	Característica	No Hogares	De
<b>Sumatoria en escenarios de soluciones duraderas</b>			56758	
<b>Sin Solicitud*</b>	168.452	Vivienda en especie	163.286	
		Mejoramiento de vivienda	5.166	
<b>TOTAL:</b>			225.210	

Elaboración propia. .Fuente: UARIV – RNI. Abril de 2023.

Esto indica que solo 56.758 correspondiente al 25.4% de hogares accedieron a oferta en materia de vivienda en el lugar elegido como escenario de soluciones duraderas y 168.452, es decir el 74.8% accedieron sin mediar solicitud, para un total de **225.210**. Frente al total de población sobre quienes una vez aplicada la medición se considera cumplido el derecho en cuestión, el reporte del visor<sup>121</sup> suma: 3.358.716 víctimas, si bien no se identifica cuantos hogares conforman y por lo tanto las cifras no son comparables, sus resultados *son* indicativos de la baja cobertura de la oferta efectiva.

- Indicador: Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente.

Fórmula de cálculo: Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas -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.

**Tabla 52:** Avance acumulado y capacidad: Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente.

Año	Línea de Base	Meta	Avance	Avance (%)	Acumulado	Capacidad
	1.602.670					
<b>2019</b>		1.980.920	2.100.707	131.67	106	1
<b>2020</b>		2.359.170	2.531.779	122.82	106	1
<b>2021</b>		2.737.420	2.900.916	114.41	106	1
<b>2022</b>		3.115.670	3.584.281	130.97	115	1
<b>2018-2022</b>		3.115.670	3.584.281	130.97	115	

Elaboración propia. Fuente: DNP. SINERGIA. Diciembre 2022.

<sup>121</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-superacion-de-situacion-de-vulnerabilidad/66298>

Este indicador presenta una superación considerable de la meta propuesta para el cuatrienio, en más de 130% que corresponde a 3.584.281 lo cual, por los reparos que se han dado a lo largo del cuatrienio, es especial en los que respecta a la fórmula de cálculo del indicador en los informes precedentes<sup>122</sup>, no necesariamente es muestra de avance en la garantía del derecho al retorno y la reubicación.

Adicionalmente toda vez que de acuerdo a lo reportado por la UARIV en el último reporte a corte 30 de junio de 2023 el universo de población víctima de desplazamiento forzado, sujeto de atención es de 6.886.426<sup>123</sup> la meta de establecida para este indicador en el periodo de 3.115.670 de Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente da cuenta de la insuficiencia de la misma frente a la magnitud la cifra de población por atender ya que solo representa el 42.5% del total, igual lectura se hace del avance que aun sobrepasando la meta en un 130% solo representa el 52.04% (3.584.281 víctimas)

### CONPES– 4031 de 2021<sup>124</sup>

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

Fórmula de cálculo: 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.

**Tabla 53:** Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones.

Año	Línea de Base	Meta	Avance	Avance (%)
	97			
2021		95	34	35,80
2022		95	40.2	42,30

Elaboración propia. Fuente: DNP. MUSVI. Diciembre 2022.

<sup>122</sup> “El indicador del PND “Víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente”, tiene en cuenta varias ofertas para determinar el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones, más allá de la sola firma del acta de voluntariedad. Si bien esto constituye un avance frente al indicador planteado en el PND 2014-2018, se observa que estas ofertas, al contarse individualmente, no corresponden a un acompañamiento integral que garantice la estabilización socioeconómica de las víctimas desplazadas.

De esta forma, se amplía la oferta pública al acceso a la oferta de vivienda o tierras o generación de ingresos o EEA o que contribuyen a la SSV, pero de manera limitada ya que el indicador asume como retorno, reubicación o reintegración local a las víctimas que han recibido tan solo uno de estos componentes. (...)

CSMLV. 2014, p. 154 SÉPTIMO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019 – 2020.

<sup>123</sup> <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>. Consultado el 25 de julio de 2023.

<sup>124</sup> Las cifras en referencia a metas, avance, acumulado y capacidad se soportan en la información de: <https://msv.dnp.gov.co/indicador/ficha/conpes>

En ambas vigencias se presenta un rezago considerable en el cumplimiento de las metas anuales, en el 2021 fue de 62.2% y en el 2022 del 57.7%, la disminución en un año fue de 4.5 puntos porcentuales.

De otro lado las cifras de acompañamiento de acuerdo con lo informado por la UARIV a esta Comisión<sup>125</sup>, al 31 de diciembre de 2022 muestran los siguientes resultados:

**Tabla 54:** Personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos, reubicaciones e integración local.

Escenario de Soluciones Duraderas	Acompañamiento efectivo	No de personas
<b>Integración Local</b>	Integración Local	634.058
<b>Retorno</b>	Retorno	106.286
<b>Reubicación</b>	Reubicación	44,039
<b>TOTAL</b>		740.388
<b>No de solicitudes de acompañamiento por persona:</b>		957.366

Elaboración propia. Fuente: UARIV. Diciembre 2022.

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

Fórmula de cálculo: Sumatoria del número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibidos

**Tabla 55:** Avance: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido.

Año	Línea de Base	de Meta	Avance	Avance (%)
	38.202			
<b>2021</b>		65.728	57.575	87,60
<b>2022</b>		93.414	66.399	71,08

Elaboración propia. Fuente: DNP. MUSVI. Junio 2022.

<sup>125</sup> Respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV con fecha 13 de mayo de 2023

En el caso del reporte de meta pese a que se reporta vigencia 2022 la información en el sistema se encuentra a corte junio de dicho año, por lo tanto, pese a reportar un 100% de cumplimiento, solo se conoce este dato, el cual equivale al 71.08% de la meta anual, además en esta vigencia inicia con un rezago de la meta de 2021 de un 12.4% equivalente a 8.153 hogares y un porcentaje total de rezago en el periodo del 28.9% equivalente a 27.015 hogares.

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

Fórmula de cálculo: Sumatoria del número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana.

**Tabla 56:** Avance: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana

Año	Línea de Base	de Meta	Avance	Avance (%)
	12.527			
2021		14.527	15.027	103
2022		16.527	17.738	107

Elaboración propia. Fuente: DNP. MUSVI. Diciembre 2022.

Se aprecia que el cálculo del porcentaje de avance del MUSVI es inconsistente pues sobrepasa el 100% que se reporta en dicho aplicativo. Las cifras reportadas en estos indicadores difieren de las reportadas en la ficha estratégica de la UARIV de la Red Nacional de Información a corte 31 de diciembre de 2022<sup>126</sup>, en la cual se reportan un total de 16.799 Hogares:

**Tabla 57:** Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento

Tipo de esquema de Acompañamiento	No de Hogares
Infraestructura social y comunitaria	242
Generación de ingresos	15218
Reducción de carencias habitacionales	368
Sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria	971
<b>Total</b>	<b>16.799</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV. Diciembre 2022.

<sup>126</sup> <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/Boletin/BoletinEstrategico>



## Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz<sup>127</sup>

- Indicador: Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas

Fórmula de cálculo: Número de municipios con planes de retorno y reubicación con solicitudes de apreciaciones de seguridad emitidas/ Número de municipios con planes de retorno y reubicación con solicitudes de apreciaciones de seguridad requeridas) \*100%.

El indicador no cuenta con línea de base, toda vez que el Ministerio de Defensa Nacional adquirió este compromiso a partir del Acuerdo Final.

**Tabla 58:** Avance: Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas

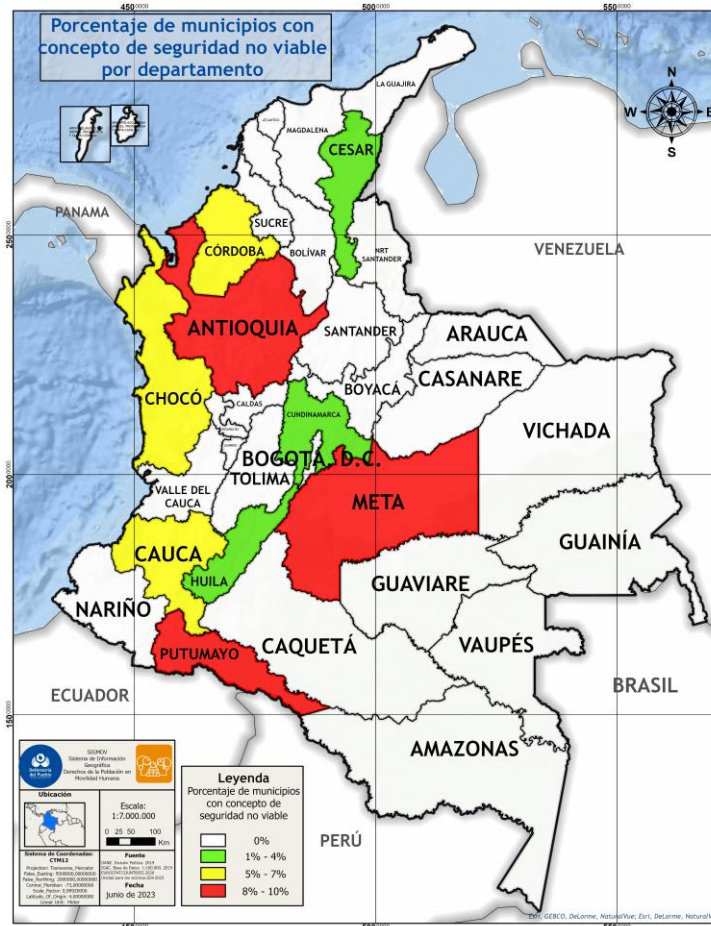
Año	Meta anual	Avance anual (%)	No de Solicitudes tramitadas
2020	100	100	71
2021	100	100	555
2022	100	100	470

Elaboración propia. Fuente: DNP. SIIPO. Diciembre 2022.

Teniendo en cuenta que el cálculo del indicador se refiere a las apreciaciones de seguridad emitidas sobre las requeridas, esta comisión ha tomado en cuenta frente al total de apreciaciones de seguridad examinar el estado de las mismas, para tener un panorama amplio de la realidad de las condiciones de seguridad en los territorios, al menos desde el punto de vista del estado actual de dichas apreciaciones.

<sup>127</sup> Las cifras en referencia a metas y avance se soportan en la información de: <https://msv.dnp.gov.co/indicador/ficha/conpes>

Mapa 4: Porcentaje de municipios con concepto de seguridad no viable por departamento



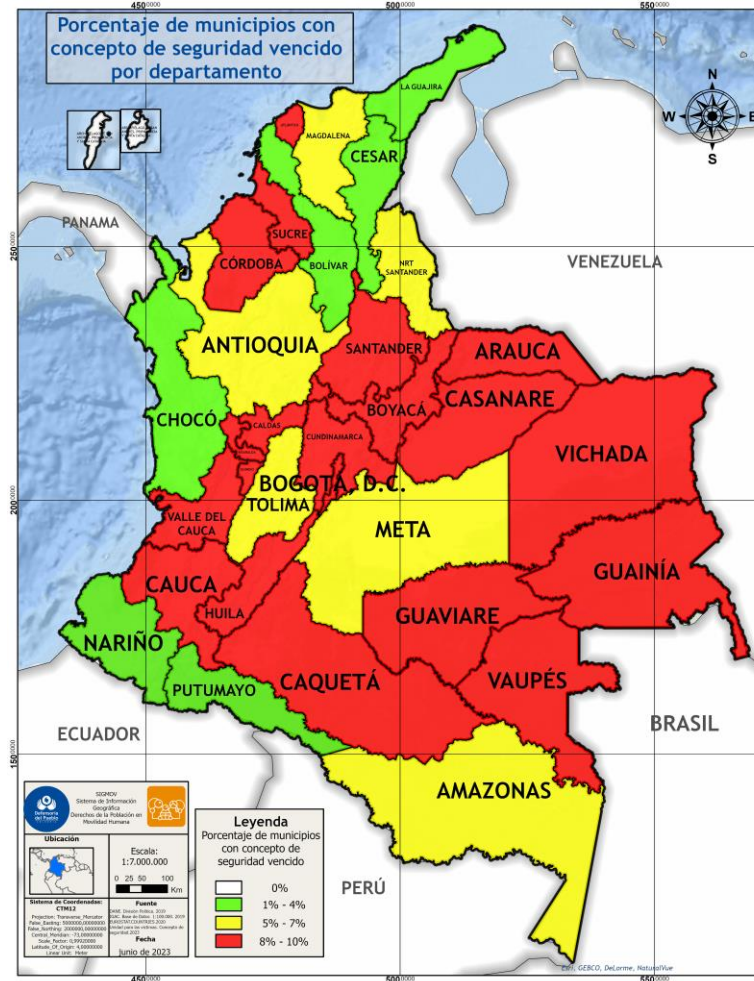
Fuente: UARIV. Junio 2023. Elaboración propia

Tabla 59: Solicitudes de concepto de seguridad

Estado del concepto de Seguridad		Porcentaje comparativo del total (%)
Vigente	330	30
No Viable	32	3
Vencido	741	67
No se ha tenido Concepto	3	0
<b>Total</b>	<b>1106</b>	<b>100</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV. Diciembre 2022.

Mapa 5: Porentaje de municipios con concepto de seguridad vencido por departamento



Fuente: UARIV. Junio 2023. Elaboración propia

Se advierte una cifra elevada de conceptos de seguridad vencidos, que equivale al 67% del total de solicitudes, la mayoría tiene vencimiento en el año 2022 (322), de ellas 38 vencieron en el primer semestre de dicha vigencia. Llama la atención la existencia de conceptos vencidos desde el 2016 como es el caso de Roberto Payan en Nariño y en 2018 en Tado Choco, municipios con ocurrencias de eventos de desplazamientos masivos documentados por la Defensoría del Pueblo en la vigencia 2022 y que en el caso de Roberto Payan tiene la comunidad de Fátima en Proceso de Retorno y Reubicación con plan aprobado desde 2014, con la mayoría de sus acciones sin ejecutar.

En el caso de Tado en el departamento de Chocó, se tienen 4 comunidades (Alto Muchido, Alto Tarena, Meseta y Santa Fe) con plan aprobado en proceso de actualización y sin datos en la identificación de acciones ni su estado.

- Indicador: *Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación*

Fórmula de cálculo: Sumatoria de comunidades acompañadas por medio de los planes de retornos y reubicaciones<sup>128</sup>

**Tabla 60:** Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación

Año	Meta	Avance cuantitativo	Porcentaje de avance (%)
2020	0	-	0
2021	1	1	100
2022	13	0	0

Elaboración propia. Fuente: DNP. SIPO. Diciembre 2022.

Se trata de un indicador con una meta demasiado baja frente al número de comunidades con plan de retorno y reubicación, que actualmente equivalen a 746<sup>129</sup> planes, muchos de los cuales por ser de carácter municipal cobijan a más de una comunidad. Por lo tanto, el cumplimiento de meta no implica un reto valioso frente al objetivo de la política pública en materia de retornos y reubicaciones.

**Tabla 61:** Número de Planes de Retorno, Reubicación e Integración Local

PLANES RYR	
Estado (Formulado/Aprobado)	
Aprobado	691
Cerrado/Pendiente Acto Administrativo	14
En Actualización	5
En Formulación	36
<b>Total</b>	<b>746</b>

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia.

A continuación, se presenta el porcentaje de avance de esta tabla mide el número de acciones que contiene cada plan frente al número de aquellas debidamente ejecutas.

<sup>128</sup> En la ficha técnica del indicador se advierte que no se cuenta con línea de base por cuanto: “Hasta finales de 2019 todos los planes de retorno y reubicación eran de alcance municipal y a partir de 2020 se inició el ejercicio de actualización de planes de alcance comunitario, que fueron aprobados a partir de 2021 en comité territorial de justicia transicional, para el caso de comunidades no étnicas” <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CUGlaqwSYwiJtbBj>

<sup>129</sup> Cifra reportada por la UARIV en respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV del 13 de mayo de 2023

**Tabla 62:** Porcentaje de avance de implementación de acciones contenidas en planes de Retorno y Reubicación e Integración local.

Porcentaje (%)	No de Planes
0	133
Del 1 al 25	322
Del 26 al 50	179
Del 51 al 75	58
del 75 al 99	10
100	10
Sin Información	34
<b>Total</b>	<b>746</b>

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia.

Los planes de Retorno, Reubicación e Integración local, comprenden una serie de acciones dirigidas a cada uno de los componentes del acompañamiento<sup>130</sup>, las cuales son definidas por las comunidades y concertadas con el SNARIV al momento de la formulación, planes que una vez aprobado será objeto de balance relacionado necesariamente con la ejecución de cada una de ellas.

**Tabla 63:** Planes formulados antes de la Resolución 3320 de 2019 con 0% de avance de acciones

Departamento	No de Planes
Antioquia	4
Atlántico	4
Bolívar	8
Caldas	2
Casanare	1
Cauca	1
Guaviare	4
Magdalena	5
Meta	11
Nariño	6
Norte de Santander	2
Putumayo	2
Santander	6
Sucre	19
<b>Total</b>	<b>75</b>

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia.

<sup>130</sup> (i) Superación de situación de vulnerabilidad, (ii) Integración comunitaria y arraigo territorial de la población acompañada. De conformidad a la resolución 3320 de 2019

Esta información se refiere al número de planes con avance de acciones menor al 50% formulados antes de la resolución 3320 de 2019: 488 planes que representan el 56.54% del total, de estos 439 planes fueron objeto de procesos de actualización, quedando pendientes 49. En contraste estos planes solo adelantaron con mesa de sostenibilidad en 35 de ellos.

Respecto de los planes formulados en el marco de la resolución 3320 de 2019, se informa que hay 118 planes con un porcentaje de avance de acciones entre 0 y 50%. Así las cosas, el total de planes con porcentaje de avance menor al 50% es de 634, que equivale al 84.98% del universo de PRyR. A continuación, se presentan datos de rezago de las acciones en términos de tiempo así:

**Tabla 64:** Planes con el 50% de avance de acciones por periodo de rezago.

Periodo de Rezagado	Formulado Antes 3320	%	Formulado Posterior 3320	%
<b>Menor a 1 año</b>	0	0	17	3
<b>1 a 2 años</b>	182	30	93	15
<b>2 a 4 años</b>	75	12	8	1
<b>4 a 6 años</b>	43	7	0	0
<b>Mayor a 6 años</b>	187	31	0	0
<b>Total, planes:</b>	487	80	118	20

**605**

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia.

Esta tabla contiene la información referente al cálculo en medida de años del rezago en la implementación de acciones por plan, contado desde la fecha de su aprobación al 31 de diciembre de 2022. Incluye dos grupos, los formulados antes de la resolución 3320 de 2019 y los que se hicieron con posterioridad a esta.

**Tabla 65:** Estado de Ejecución de Acciones planes de R y R

Componentes	Estado De La Acción			Total
	Ejecutada	En Ejecución	No Ejecutada	
Generación De Ingresos	285	61	1355	1701
Integración Y Arraigo Territorial	3022	420	9911	13353
SSV	953	92	3828	5004
<b>Total</b>	<b>4260</b>	<b>573</b>	<b>15094</b>	<b>20058</b>

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia

Respecto de las cifras reportadas por la UARIV en relación al estado de ejecución de las acciones contenidas en los planes, solo el 21.23% (4.260) frente a un 75.25% de no ejecutadas (15.094)

**Tabla 66:** Avance de acciones Vivienda, Restitución de Tierras e Ingresos contenidas en los planes de RRI

Estado de la acción	Derecho asociado			
	Vivienda	Restitución de tierras	Generación de Ingresos	Ingresos y trabajo
<b>Ejecutada</b>	134	63		249
<b>En ejecución</b>	15	5		53
<b>No ejecutada</b>	751	210	2	1161
<b>TOTAL</b>	900	278	2	1463

Fuente UARIV. Diciembre 2022. Elaboración propia

Finalmente frente a la ejecución por derechos asociados, tomando la muestra de los que tienen un alto peso en la sostenibilidad de los procesos y estabilización socioeconómica de las comunidades como son: Vivienda, Restitución de tierras, Generación de Ingresos e Ingresos y trabajo, la sumatoria de estas es igual a 2.643 acciones, que representan el 13.17% del total de acciones concernidas en los planes, el mayor número de acciones se concentran en Ingresos y trabajo (1.463) seguidas de las de vivienda(900). En concordancia con la tabla No. 50, el 79.35% de las acciones relacionadas con estos derechos está pendiente de implementación.

### Análisis cualitativo

#### Avances

El Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de La Vida”, del cual hace parte integral el llamado documento de Bases,<sup>131</sup> contiene avances en materia de retornos y reubicaciones, en la medida que incluye en los mecanismos de ejecución del plan el **seguimiento a las metas del plan marco de implementación -PMI- y de los planes nacionales sectoriales –PNS**, lo cual compromete las entidades del orden nacional, en el establecimiento de metas de dicho plan.

De igual manera, hace un llamado a tomar en cuenta en la ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales la priorización entre otros de los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- y los Planes de Retorno y Reubicación –PRR. Adicionalmente establece la integración de los planes, programas o proyectos con contenido restaurativo<sup>132</sup>, entre otros, con los Planes

<sup>131</sup> Artículo 2 ley 274 de 2023.

<sup>132</sup> Artículo 204, Ley 274 de 2023: Condiciones institucionales para el cumplimiento de las decisiones judiciales de la jurisdicción especial para la paz –JEP- en materia de medidas de contribución a la reparación y sanciones propias en cabeza de sus comparecientes.



Integrales de Reparación Colectiva-PIRC y Planes de Retorno y Reubicación- PRR. Se espera superar con ello las dificultades de articulación y coordinación de acciones y medidas de política pública ya identificadas por la Corte Constitucional como uno de los bloqueos institucionales<sup>133</sup> que no logro superarse con la integración de los PDET y PATR, que en la práctica demostraron carecer de capacidad integrativa suficiente de sus iniciativas con los PIRC y PRR.

Por su parte, las bases del Plan respecto de la Superación de Situación de Vulnerabilidad contienen acciones que apunta al fortalecimiento de “...los mecanismos para la identificación de necesidades, la focalización de beneficiarios de acuerdo con sus carencias y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos.”<sup>134</sup>, con una visión participativa de las víctimas en la construcción de soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo. Es importante tener en cuenta los ajustes en referencia a estos dos derechos, toda vez que hacen parte de aquellos cuya garantía, junto con la restitución de tierras, posibilita la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, sin dejar de lado los ajustes que deberán adelantarse a la medición general de la SSV para superar las falencias identificadas de forma detalla en el apartado de dificultades.

En referencia a los planes de retorno y reubicación, el nuevo plan de desarrollo contiene una <sup>135</sup>apuesta de impulso de su avance, junto con los planes de reparación colectiva. Se espera que la misma se materialice en medidas efectivas, que posibiliten el cumplimiento de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, superando las dificultades que han llevado al rezago en la materialización de las acciones contenidas en ellos planes principalmente en materia de seguridad y sostenibilidad de los procesos derivadas de los llamados bloqueos institucionales. Adicionalmente, hace un énfasis en el concepto de integralidad en la reparación, incluyendo los planes de retorno y reubicación.

Así las cosas, se resaltan algunos propósitos del PND 2022-2026, es especial el que apunta al fortalecimiento de aquellos procesos de retorno y reubicación con mayor rezago, para ello puntualiza en seguridad humana y protección para la sostenibilidad y permanencia de las comunidades en los territorios.

De manera complementaria a los propósitos anunciados el componente de **la reparación efectiva e integral de las víctimas**<sup>136</sup>, resulta positiva la consideración de la “optimización, priorización y focalización de la población víctima en la oferta social, junto con la creación de componentes diferenciados dentro de esta oferta”, de tal forma que se logre avanzar en la

---

<sup>133</sup> Auto 373 de 2015. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>134</sup> DNP. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. Página 64

<sup>135</sup> Ibidem. Página 235

<sup>136</sup> (i) Priorización entre otros de los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- y los Planes de Retorno y Reubicación –PRR en la Ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales (ii) fortalecimiento de “...los mecanismos para la identificación de necesidades, la focalización de beneficiarios de acuerdo con sus carencias y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos (iii) Impulso y fortalecimiento de aquellos procesos de retorno y reubicación con mayor rezago.





garantía de los derechos socioeconómicos más rezagados, como son los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos”. Este derecho se toma como la base de consolidación de soluciones duraderas, sin embargo se espera que la materialización de esta optimización se verá reflejada en los cambios que requiere la oferta actual dispuesta para la garantía, lo cual al momento no se encuentra de forma concreta.

Adicionalmente es de resaltar la articulación que se establece con otros procesos de planeación y acción institucional<sup>137</sup> donde la integralidad de la reparación constituya un “**eje central de la política**”<sup>138</sup>.

Se sugiere agregar que falta esperar que efectivamente se cumpla con lo enunciado, pues en la práctica no se vislumbra que se estén formulando ofertas específicas...al menos en vivienda pareciera que no

## Dificultades

La actual metodología de medición de SSV está encaminada a determinar la situación socioeconómica de la población pero no es útil para determinar la superación de la vulnerabilidad<sup>139</sup> que **sobreviene con el desplazamiento forzado**, pues no da cuenta de la relación existente entre los niveles de satisfacción de los derechos, la SSV mediante el acceso a la oferta dispuesta para tal fin y la suficiencia de los programas implementados para contribuir a alcanzar la estabilización socioeconómica de las víctimas. En este orden de ideas cualquier desviación del concepto de SSV **resultado del hecho victimizante de desplazamiento forzado**, además de arrojar resultados que no responden a la realidad de esta población, tiene consecuencias en la aplicabilidad de criterios para brindar la oferta en la atención y adelantar acciones encaminadas a la estabilización socioeconómica de la población<sup>140</sup>.

En este orden de ideas, bajo el entendido de que el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicaciones tiene por objetivo principal lograr la cesación de la condición de vulnerabilidad que se origina por el desplazamiento forzado, y que la consolidación de estos procesos necesariamente comprende la satisfacción de los derechos relacionados con la

---

<sup>137</sup> PIRC, PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y aquellos dispuestos para comunidades y grupos étnicos como los Planes de Salvaguarda y los Planes Específicos de Atención y Protección.

<sup>138</sup> “En lo que respecta a las Víctimas del conflicto armado, una de las grandes apuestas de la política de paz total es sentar las bases necesarias para que la reparación sea verdaderamente integral y se pueda lograr en el menor tiempo posible”. DNP. PND 2022- 2026. Página 211

<sup>139</sup> “... en el marco de la asistencia y reparación a la población desplazada, la vulnerabilidad se entiende como una *condición* dada por un contexto particular asociado al desplazamiento forzado.” Corte Constitucional. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>140</sup> “...Por lo tanto, la vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado es la condición que: (i) determina la entrega de la atención humanitaria; (ii) direcciona las medidas de asistencia, y (iii) sustenta el trato preferente en el acceso a la oferta del Estado encaminada a lograr la estabilización socioeconómica, de modo que la población desplazada supere la situación de vulnerabilidad derivada del desarraigo, y se consoliden los procesos de retorno o reubicación.” Corte Constitucional. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



estabilización socioeconómica de la población desplazada<sup>141</sup>, los resultados de la cifras de la medición del análisis cuantitativo son bajas.

La comisión desde informes precedentes evidenció la poca correspondencia entre la población atendida con la oferta EEA<sup>142</sup> y retornos acompañados y además de las fallas de la calidad de los datos del resultado en consonancia con el objetivo de la medición de la SSV143, al no considerar la existencia de un proceso de retorno o reubicación con el cumplimiento de sus tres principios como factor de cálculo. Por su parte la PGN en los distintos informes remitidos a la Corte Constitucional ha sido reiterativa en la falta de idoneidad de la metodología de medición de la SSV bajo los parámetros de la Resolución 2200 de 2018, en términos de mostrar los resultados de goce efectivo de los derechos que integran dicha medición y la efectividad de la política pública<sup>144</sup>.

De otro lado, es importante llamar la atención sobre la meta planteada para el indicador de SSV en el PND 2022-2026, que tiene la misma denominación del que cierra este año, con una anunciada nueva metodología de medición, donde se señala 2.000.000<sup>145</sup> como meta del cuatrienio<sup>146</sup>, considerando que la cifra de 6.863.334 total de sujetos de atención víctimas de desplazamiento forzado es la que señala el reporte del RNI con corte a 31 de diciembre de 2022, por lo tanto la meta propuesta en materia de SSV representa solo el 29.1% de sujetos de atención por desplazamiento forzado, así las cosas, de cumplirse con la meta el rezago sería mayor al 60% al cierre del cuatrienio, sin contar que la cifra del universo de medición podría aumentar por las lógicas actuales donde los desplazamiento forzados individuales y masivos no cesan.

De igual manera, respecto del indicador: **Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente** relacionado con la meta del cuatrienio planteada en el PND 2022-2026, del cual también se plantea una nueva metodología de medición, es de 368.000 víctimas, muy por debajo de la meta en el PND 2018-2022, que cierra con una diferencia de 2.747.670, frente a 3.115.670, la cual además traía una línea de base de 1.602.670, cifra que también supera considerablemente a la planteada en la actualidad.

---

<sup>141</sup>“Las víctimas superan la situación de vulnerabilidad originada por el desplazamiento forzado cuando se estabilizan socioeconómicamente.” Corte Constitucional. Auto 326 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>142</sup> Según información reportada a esta comisión por parte de la UARIV de los 3.642.653 víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente solo el 1.24% accedieron a EEA lo que equivale a 45.065 personas 143 Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1084 (26, mayo, 2015) Art 2.2.6.5.5.1. De la cesación. La cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

<sup>144</sup> INFORME DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DEL AUTO 756 DE 2021. OBSERVACIONES SOBRE LOS INFORMES EMITIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

<sup>145</sup> DNP. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. Página 240.

<sup>146</sup> La meta de CONPES 4331 para el indicador: **Número de Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado** es de 3.600.000 a 2026 y de 4.600.000 a 2031.

En referencia al acompañamiento, persisten las dificultades tanto frente a las identificadas por la Comisión en informes precedentes, como frente los rezagos de la meta, con una oferta reducida frente al universo de demanda<sup>147</sup>. Frente al procedimiento del cierre del acompañamiento basado en la SSV, que tal y como se ha demostrado no representa necesariamente la estabilización socioeconómica de la población desplazada o una particular garantía de los derechos objeto de cálculo frente a la definición de su contenido y alcance, por las dificultades identificadas por esta Comisión en el proceso de medición<sup>148</sup>. Ello resulta especialmente problemático en relación con los derechos de vivienda y generación de ingresos.

En el caso de los EEA familiares se observa una baja cobertura de hogares tanto en lo rural con 66.399 esquemas entregados, como en lo urbano con 17.738<sup>149</sup> frente a la necesidad de atención identificada de 3.642.653 solicitudes de acompañamiento<sup>150</sup>. De manera contradictoria se observa que las metas en el caso urbano son mucho más bajas y las solicitudes de acompañamiento en Integración Local representan la cifra más alta, siendo este el escenario de soluciones duraderas donde se garantizaría en gran parte dicho acompañamiento por excelencia.

Respecto de las medidas tendientes a procurar el cumplimiento del principio de seguridad en los territorios, tanto en la etapa de traslado de las comunidades como durante la etapa de consolidación del proceso de restablecimiento de derechos y estabilización socioeconómica, no se identifican acciones pertinentes en materia de prevención y protección. Se identifica una cifra alta de conceptos vencidos sin mecanismos claros de articulación que permitan adelantar acciones conducentes una nueva validación, a la fecha no se conoce sobre la implementación del primer plan de acompañamiento de la fuerza pública en cumplimiento del Decreto 1084 de 2015.<sup>151</sup>

La CSMLV advierte que, frente a los resultados de la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, el panorama en las distintas regiones es que las acciones de los planes, pese a que en la mayoría de casos son parte de un proceso planificado, muestran altas cifras de rezago. El 84.98% de los planes tiene el avance por debajo del 50% (el 17.82% reportan 0% de avance) en la ejecución de las acciones, la mayoría de planes fueron formulados con anterioridad a la resolución 3320 de 2019, aunque un número considerable de ellos fueron objeto de actualización en el marco de ella.

<sup>147</sup> Situación que la PGN pone además de manifiesto en el informe presentando ante la Corte Constitucional en respuesta al Auto 756 de 2021.

<sup>148</sup> Respecto de la medición del acompañamiento partiendo de la confluencia en el acceso a programas de vivienda, tierras y generación de ingresos esta comisión se ha pronunciado, al igual que la PGN en los informes presentados ante la Corte Constitucional, al respecto se puede consultar el informe de la vigencia 2022 en respuesta al Auto 802 de 2021.

<sup>149</sup> Cifras reportadas en. <https://msv.dnp.gov.co/indicador/conpes.Cosultado> 30 de mayo de 2023.

<sup>150</sup> Cifra reportada por la UARIV en respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV del 13 de mayo de 2023

<sup>151</sup> De conformidad a lo manifestado por PGN en el informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 802 de 2021 y de acuerdo con lo manifestado por funcionarios de la UARIV en reunión técnica con la CSMLV el pasado 29 de mayo de 2023.

En la implementación de las acciones y avance de los planes persisten los bloqueos institucionales derivados de la falta de presupuesto e indebida articulación institucional. Incluso existen casos donde las entidades del nivel territorial y nacional no generan acciones efectivas para cumplimiento de dichos fallos judiciales de tutela encaminados a la protección de derechos de las comunidades relacionados con su estabilización económica.<sup>152</sup>

Respecto de la implementación del Acuerdo de Paz en relación con la política pública de retornos y reubicaciones, no existe evidencia de acciones efectivas adelantadas para su articulación, lo cual resulta preocupante, toda vez que el Gobierno Nacional presentó en su momento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el instrumento especial de planificación y gestión a 10 años en sus municipios, lo cual implicaría que aquellos municipios con procesos de retorno y reubicación de carácter comunitario, tomarían en consideración tanto los PIRC como los Planes de Retorno y Reubicación en la formulación de los PDET y el correspondiente aterrizaje de acciones en los PATR, con miras a posibilitar la contribución de estos programas en la superación de los problemas que detienen el avance de los procesos de retornos y reubicación en la región respectiva.

Lo anterior resulta especialmente interesante en las comunidades en etapa de estabilización socioeconómica desde hace mucho años largo tiempo, (procesos históricos) que han tenido que pasar cambios de política a lo largo de periodos extensos sin que ello implique una garantía efectiva de derechos, la expectativa con PDET era darles mayor impulso a los procesos de retorno y reubicación hacia una estabilización socio económica de las comunidades en procesos de retorno, por ello el examen de su efectividad en territorio frente a comunidades retornadas es valioso, actualmente la cifra resultado del cruce entre las iniciativas PATR y las acciones de los PRyR es baja, la UARIV indica que en los 409 PATR formulados tan solo se vinculan 242 iniciativas que coinciden con acciones de planes de Retorno y Reubicación con el 42.38% de acciones ejecutadas a corte 31 de marzo de 2023 ejecutadas.<sup>153</sup>

## Conclusiones

- Esta comisión reitera lo manifestado en informes anteriores respecto de la actual metodología y criterios de Medición de la SSV, por la no pertinencia de la misma para

---

<sup>152</sup> Amanera de ejemplo, “ Pese a las acciones adelantadas por la Defensoría en materia de restablecimiento de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en proceso de reubicación, las comunidades de los consejos comunitarios Cuenca Cauca, Micro cuenca de los ríos Teta y Mazamorrero de Santander de Quilichao y Zanjón de Garrapatero del municipio de Santander de Quilichao quienes fueron obligadas a salir de sus territorios en septiembre de 2021 y posteriormente en mayo de 2022, no se han logrado avances significativos en la reubicación, pese a existir una orden de tutela que daba un plazo tanto a la administración como a la Unidad para las víctimas de 5 meses para brindar las garantías de la reubicación ante el inminente desalojo de parte de las familias que permanecen ocupando un predio privado en Santander de Quilichao, plazo que llegó a su límite en septiembre de 2022” (Informe 2022 Retornos y Reubicaciones DDPMH página 175).

<sup>153</sup> Cifra reportada por la UARIV en respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV del 13 de mayo de 2023

cumplir con los objetivos de la ley en tanto no está enfocado en las vulneraciones derivadas del hecho victimizante de desplazamiento forzado, sino que enfatiza en lo relacionado con la situación socioeconómica de las víctimas.

- Tratándose de un cálculo acumulado, la medición actual de SSV no refleja la situación real de los hogares al momento del cierre del acompañamiento por considerar que la vulnerabilidad se ha superado; y respecto de los derechos objeto de medición como vivienda y generación de ingresos, preocupa que su superación se estime en su mayoría por criterios relacionados con el nivel de Ingresos y el de población comparable a partir de SISBÉN y no con la demostración de acceso real a oferta.
- Se demuestran el bajo impacto que están teniendo los procesos de retorno y reubicación en el restablecimiento de derechos objeto de la medición y en la SSV en general cuando solo el 12.71% superaron su situación de vulnerabilidad en escenario de soluciones duraderas a corte 31 de diciembre de 2023.
- En el análisis territorial de los resultados del Indicador de SSV, los porcentaje de mayor rezago en la SSV equivalente al 50.38% (2.364.644 víctimas) frente al universo nacional de 4.557.839<sup>154</sup> víctimas que no superaron su situación de vulnerabilidad, las cuales se ubican en un primer grupo del rango mayor al 70% en los departamento de Guainía, Chocó, Amazonas, Nariño y Córdoba y aquellos respecto de los cuales este porcentaje se encuentra entre el un 60 y 69.9%, correspondiente a los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Sucre, Arauca, Vaupés, Bolívar, Vichada, Valle del Cauca, Guajira, Magdalena y Caquetá.
- Las metas en los indicadores de CONPES 4031 y las planteadas en el PND 2022-2026<sup>155</sup> en referencia a Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente y EEA son bajas frente a las necesidades de demandas identificadas, tanto a partir de los llamados sujetos de atención como frente a las solicitudes de acompañamiento que traen rezagos desde anteriores vigencias y que se contemplan en aumento dada el acrecentamiento de los desplazamientos forzados individuales y masivos en los últimos dos años. En el caso del indicador del PND 2018-2022 la cifra reportada en el indicador para el indicador fue de 3.584.281, así las cosas, resulta una meta baja frente al total de solicitudes atendidas de acompañamiento en retorno y/o reubicación que a corte 31 de diciembre suman 957.366 solicitudes y de las que efectivamente lo recibieron qué fue de 784.383 personas.

---

<sup>154</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/visor-superacion-de-situacion-de-vulnerabilidad/66298>. Consultado el 01/06/23.

<sup>155</sup> La cifra plantada en los indicadores de primer nivel del componente de reparación efectiva e Integral de las víctimas es de 368.000.DNP. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Página 240

- En el caso de los EEA se observa que tienen poca efectividad en el cumplimiento de su objetivo: “...complementar, armonizar o flexibilizar la oferta o estrategias estatales disponibles de forma tal que se pueda avanzar hacia los procesos de estabilización socioeconómica y reparación integral de la población en proceso de retorno y/o reubicación, avanzando gradual y progresivamente en la realización de los distintos elementos del retorno o la reubicación”<sup>156</sup>.
- Se evidencia la persistencia de problemas relacionados con la articulación institucional que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV. En muchos procesos se identifica que muchos cuellos de botella para el avance de las medidas están en la falta de coordinación entre los responsables de la implementación de la política, quienes deben tomar decisiones y se espera que actúen en concordancia a las mismas, lo que en muchos casos ni siquiera requiere de la inversión de presupuesto.
- El indicador planteado en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, relacionado con el porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas, su alcance, fórmulas y fuente para su medición, no dan cuenta de los avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo de Paz, ni de la efectividad del acompañamiento ni de la sostenibilidad desde la garantía del principio de seguridad.
- Existe un número considerable de personas y comunidades que no cuentan con el debido acompañamiento conforme con el Protocolo de la Resolución 3320 de 2019, ya que se da sin cumplimiento de las condiciones y/o momentos, principalmente lo relacionado con: orientación y solicitud del acompañamiento; verificación de la viabilidad del acompañamiento; planeación del acompañamiento; **elaboración del Plan de Retorno y Reubicación e Implementación del Plan de Retorno y Reubicación.**
- Actualmente no existen, desde los responsables de la garantía de los derechos o por parte del coordinador del Sistema, acciones de seguimiento y monitoreo relacionadas tanto con el cumplimiento de los objetivos<sup>157</sup> de cada momento de la ruta acompañamiento como con el avance en los componentes del mismo, en perspectiva de derechos y materialización de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad.

---

<sup>156</sup>PROCEDIMIENTO DE ORIENTACIONES TÉCNICAS PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A LOS PROCESOS DE RETORNOS Y REUBICACIONES” <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/1-procedimiento-de-orientaciones-tecnicas-para-el-acompanamiento-los-procesos-de-retornos-y.pdf>. Pagina 2.

<sup>157</sup> Artículos decimo al décimo quinto dela resolución 3320 de 2019.

- Frente al componente del acompañamiento en ruta comunitaria relacionado con “Contribución a la Superación de su Situación de Vulnerabilidad”, en el que se incluyen los llamados derechos prioritarios, y los derechos graduales o progresivos, persisten dificultades para las comunidades desplazadas forzosamente para ejercer de manera plena los derechos al retorno y la reubicación, y de manera predominante frente aquellos derechos cuya garantía tiene peso en el restablecimiento de derechos en escenarios de soluciones duraderas como vivienda y generación de ingresos.
- En relación a los procesos de retorno y reubicación y el Acuerdo de Paz, específicamente con ocasión de la implementación de PDET no se identifican mayores avances en superación de las falencias identificadas en el seguimiento al ECI. Considerando que estos planes fueron presentado como los instrumentos de planeación y gestión en los territorios más afectados por la violencia, se esperaba que su implementación incidiera en la política de atención y reparación de víctimas y, por esta vía, en la garantía de los derechos de la población desplazada con miras a la estabilización socioeconómica en escenarios de soluciones duraderas, sin embargo ello no ocurrió, los proceso de retorno y reubicación se mantiene en el rezago en la materialización de las acciones contenidas en ellos.
- Resulta entonces conveniente examinar el nivel de articulación ente los Planes de Retorno y Reubicación y los PDET, dado que la instrumentalización de los PDET se da mediante los Planes de Acción para la Transformación Territorial, que incluyen entre otros elementos, los lineamientos metodológicos, el Diagnostico, enfoques, programas, proyectos, indicadores y metas. Como señalo en las dificultades actualmente la cifra resultado del cruce entre las iniciativas PATR y las acciones de los PRyR es baja, se vinculan 242 iniciativas que coinciden con acciones de planes de Retorno y Reubicación con el 42.38% de acciones ejecutas a corte 31 de marzo de 2023 ejecutadas.<sup>158</sup>

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación Nacional ajustar las metas de los indicadores relacionados con víctimas que han superado la SSV, previo ajuste de la metodología y criterios de medición adecuando el procedimiento y los resultados a los objetivos de la ley.
- A la Unidad para las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación Nacional, en relación con el indicador de acompañamiento y EEA aterrizar la meta a la necesidad a partir de la demanda real y, en consecuencia, ajustar la capacidad y recursos disponibles para el logro de la meta ajustada en materia de oferta, en cuanto a la

---

<sup>158</sup> Cifra reportada por la UARIV en respuesta remitida mediante correo electrónico por parte de **SONIA LONDOÑO NIÑO** - subdirectora General UARIV del 13 de mayo de 2023

medición esta deberá adecuarse a al criterio de integralidad del acompañamiento, al avance del mismo a partir de la confluencia programas dirigidos a la garantía de los derechos y a establecer la efectividad de la oferta dispuesta. De otro lado debido al alcance reducido de los EEA se sugiere no considerar al acceso a estos esquemas para la medición.

- A la Unidad para las Víctimas adelantar procesos de caracterización que den cuenta de la situación real de la población, incluyendo la población no acompañada en términos de lo indicado en el auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional<sup>159</sup>. En referencia a las víctimas que se establecen como acompañadas, determinar el cumplimiento de los tres principios, en el caso del principio de voluntariedad, determinar si se trata del escenario elegido de manera libre e informada por las víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas ajustar la resolución 3320 de 2019 en lo relacionado con (i) Concentrar los esfuerzos por parte de las entidades del SNARIV incluidos entes territoriales y entidades responsables a nivel nacional en el cumplimiento de acciones contenidas en los planes de RRIL, promoviendo acciones o estrategias tendientes al impulso de la ejecución de los planes tal y como ha planteado la PGN en su informe sala Corte Constitucional, lo cual podría adelantarse incorporando estrategias en el marco de las políticas públicas sectoriales a través de las cuales se deben garantizar los derechos que integran el derecho al retorno y la reubicación<sup>160</sup> (ii) El diseño de herramientas operativas para la formulación de los planes así como de mecanismos de articulación que implique la actuación efectiva y eficaz de todas las entidades del SNARIV competentes, responsables de los componentes y acciones contenidas en los planes una vez sean debidamente informadas.
- Al Ministerio de Defensa, ajustar la ficha técnica del indicador del Plan Marco de Implementación, de manera que de cuenta de real de la situación del acompañamiento a los procesos de R y R, en términos de que incluya como unidad de medida la formulación e implementación de los planes de acompañamiento, los cuales deben

---

<sup>159</sup> “Así las cosas, la Sala considera que frente a estas fallas que constituyen bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, resulta pertinente, entre otras medidas a adoptar, que la UARIV cuantifique, ubique (georreferencie) y caracterice a la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento, tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo para su proceso de retorno o reubicación, así como a la población que ha sostenido procesos de retorno o reubicación de largo plazo sin acompañamiento. Lo anterior, con la finalidad de que la UARIV, posteriormente, implemente sus herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de estas poblaciones o procesos(...) Corte Constitucional Auto 373 de 2016 .Página 269

<sup>160</sup> En este sentido, se recomienda al Gobierno que las acciones se clasifiquen por sector de política pública y se presenten ante las entidades del SNARIV competentes de su cumplimiento, de manera que estas tengan claridad sobre las propuestas de las comunidades incorporadas en los planes para atender sus procesos de retorno o reubicación, de tal forma que sean consideradas en la formulación de los programas y estrategias sectoriales del Plan de Desarrollo 2022- 2026 ( Informe 2022 PGN repuesta al auto 802 de 2021)





contener medidas integrales de prevención y protección a las comunidades, en perspectiva territorial y de enfoque diferencial.

- Al Ministerio de Defensa revisar y actualizar la reglamentación existente en esta materia de valoración de los aspectos de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retorno o reubicación de la población en situación de desplazamiento forzado, toda vez que actualmente se aplican la directiva permanente ministerial del año 2007<sup>161</sup>, la cual es anterior a la ley 1448 de 2011 y a la firma del Acuerdo de Paz, por lo cual no es consecuente con las realidades territoriales y de seguridad actuales en los territorios.
- A la Unidad para las Víctimas, en coordinación con los entes territoriales y la Agencia de Renovación del Territorio, adelantar los ajustes necesarios a la metodología y al proceso de actualización de los PATR que permitan implementar estrategias para la armonización y debida coordinación de las acciones e inversiones enunciadas en los Planes de Acción con Enfoque Territorial (PDET) Planes de Retorno y Reubicación con el fin de garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación impulsando la implementación de los planes, acciones y oferta de manera integral y articulada desde los distintos niveles.
- A la Unidad para las Víctimas: En el caso de actualización, formulación y aprobación de los Planes de Retorno y Reubicación se adelanten acciones que permitan avances efectivos de restablecimiento de derechos para las zonas con alto impacto humanitario consecuencia de la crisis recurrente por desplazamiento y / confinamiento en el último periodo.

---

<sup>161</sup> Directiva 01 de 2007, mediante la cual se Establecer el protocolo para la valoración de los aspectos de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retorno o reubicación de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia y complementar la política del Ministerio de Defensa en materia de desplazamiento.



## REHABILITACIÓN

En este capítulo se señalan los avances, desafíos y recomendaciones respecto de la garantía del derecho de rehabilitación en el marco de la reparación integral a víctimas del conflicto armado, definida en el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 de 2021 como 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...”, por lo cual se crea el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas -PAPSIVI- en el marco del cual, dichas medidas de rehabilitación deben garantizarse<sup>162</sup>.

El PAPSIVI “contempla a su vez cuatro estrategias transversales, las cuales hacen parte integral del proceso de implementación, las cuales son: Coordinación Nación-Territorio, Participación Efectiva de las Víctimas del conflicto armado, Desarrollo del Talento Humano, y Seguimiento y Monitoreo”<sup>163</sup>; las cuales deben responder a un sistema de salud reparador para las víctimas, toda vez que el mismo no logra atender del todo de manera integral.

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. Los datos sobre atención y rehabilitación psicosocial se desagregan por cobertura: (i) poblacional, (ii) enfoque de género, (iii) discapacidad y (iv) ciclo de vida-etario.

Por su parte, el análisis cualitativo estudió la información relacionada con las acciones desplegadas por parte del Gobierno nacional para la implementación técnica y operativa de la medida en las Entidades Territoriales, en adelante, EETT en las cuales anteriormente se dificultó su debida implementación, así como la atención psicosocial a víctimas de la Fuerza Pública. Igualmente, se hace referencia a la implementación de los programas de rehabilitación en zonas rurales y al trámite para la expedición del acto administrativo vigente del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial.

### Análisis cuantitativo

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

---

<sup>162</sup> Dentro de los objetivos de la atención del PAPSIVI, se encuentra la activación de conductas resilientes a partir de recursos y estrategias de afrontamiento como parte de la vía de atención psicosocial. El programa, tiene dos componentes, el primero es la Atención Psicosocial, el cual se centra en las afectaciones psicosociales y busca mitigar el daño a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y a la vida en relación; generado en las víctimas, sus familias y las comunidades. El segundo, es la Atención Integral en Salud, el cual se centra en la salud física y mental. Ministerio de Salud y Protección Social 2016. Solicitud información PAPSIVI radicado 201642301721892. Bogotá.

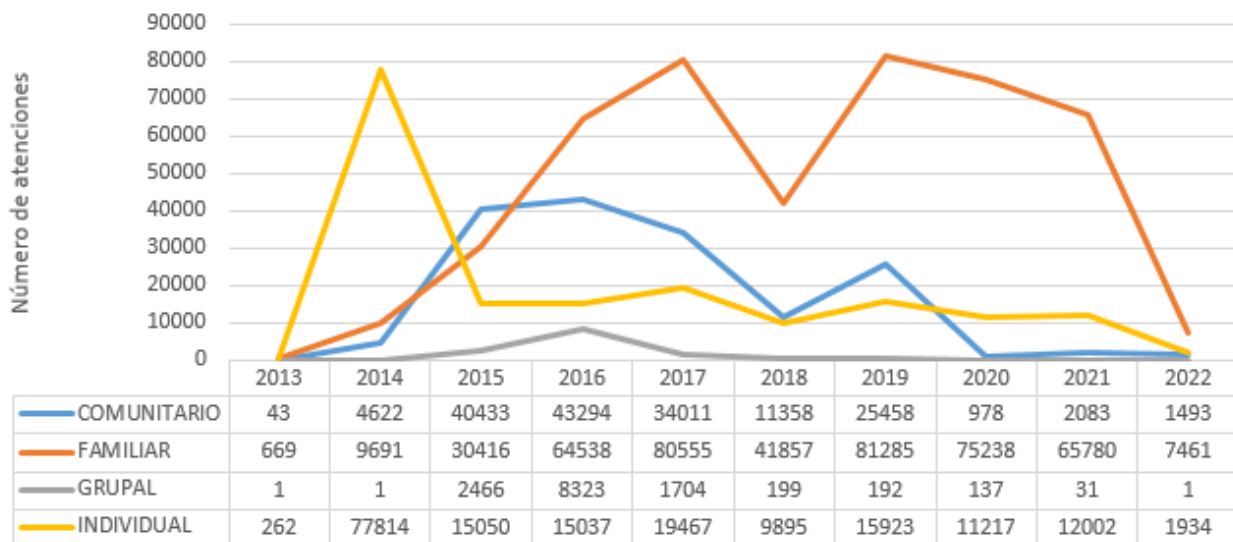
<sup>163</sup> Ministerio de Salud y Protección Social 2019. Anexo Técnico Proponente PAPSIVI. Bogotá: MSPS.

Este indicador del PND 2018-2022, tiene como fórmula de cálculo (número de personas únicas que reciben atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal). Para la revisión de este indicador, se tienen en cuenta las atenciones realizadas por Minsalud a través del PAPSIVI y por la UARIV a través de la Estrategia de Rehabilitación Emocional Grupal, en adelante, EREG.

A continuación, se observa la fluctuación cuantitativa de la medida de rehabilitación psicosocial desde el año 2013 hasta el año 2022.

**Gráfica 6** Número de atenciones desarrolladas por modalidad en el periodo 2013-2022

### Atención y rehabilitación psicosocial 2013-2022



Elaboración propia. Fuente: Minsalud, mayo 2023.

Con la información suministrada por el Minsalud, las cifras presentadas para la vigencia 2022 son parciales y solamente cubren el primer semestre de dicho año, en la medida de que, a la fecha, las entidades territoriales se encuentran culminando con el proceso de cargue de información respecto del proceso de atención.

De las cuatro modalidades de atención desarrolladas, en el ámbito familiar se han realizado la mayor cantidad de atenciones, seguido del ámbito individual, el comunitario y el grupal. Genera gran preocupación que durante el año 2022 el número de atenciones fue de 10.889, mientras que en el año 2021 fue de 79.896, disminución que se evidencia en mayor porcentaje en las atenciones en la modalidad familiar, por cuanto se pasó de 65.780 atenciones a 7.461. Sumado a lo anterior, durante el año 2022, solo se realizó una actividad en el ámbito grupal, factor que no se presentaba desde los años 2013 y 2014.

Es preciso destacar que, durante los meses de noviembre y diciembre del año 2022, las entidades receptoras de los recursos realizaron la incorporación y transferencia de recursos a

las ESE que acreditaron los requisitos habilitantes para brindar la atención en el marco del PAPSIVI. En la siguiente tabla, se observa que el avance en el cuatrienio del indicador fue de 72,89%<sup>164</sup>, debido a que, la meta para la vigencia del 2022 no pudo ser alcanzada a razón de que las entidades territoriales a la fecha no han realizado el cargue de las atenciones psicosociales que se llevaron a cabo durante la vigencia, es importante resaltar el hecho que muchas de las víctimas que serán atendidas durante la vigencia 2023 corresponderán a las apalancadas mediante los recursos transferidos a las entidades territoriales en el 2022 mediante la resolución 1739 de 2022 (Sinergia, 2023)

En el Noveno Informe, con corte al 31 de marzo de 2022, el reporte del año 2021 fue de 171.799 víctimas, lo que representaba un cumplimiento del 93%. Preocupa que de conformidad al comportamiento anual del indicador para el año 2023 ha disminuido el 20% tal como se evidencia en la siguiente tabla.

**Tabla 67:** Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial

Año	Meta	Avance	% avance
<b>Línea Base</b>		692.999	
<b>Enero-Diciembre 2019</b>	792.999	838.138	145.14
<b>Enero-Diciembre 2020</b>	912.999	935.706	110.32
<b>Enero-Diciembre 2021</b>	1.032.999	1.010.212	93.30
<b>Enero-Diciembre 2022</b>	1.152.999	1.028.288	72.89
<b>2018-2022</b>	1.152.999	1.028.288	72.89

Elaboración propia. Fuente: Sinergia DNP, mayo 2023.

Se evidencia que el porcentaje de avance respecto de la meta fijada para el 2022 no es significativo, toda vez que se observa una disminución de 20.41%.

- Indicador: “Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa”

La fórmula de cálculo de este indicador del CONPES 4031 de 2021 es “Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa”

La información remitida por Minsalud<sup>165</sup>, comprende el periodo de 2013 al primer semestre de 2022, preocupa que, a mayo de 2023, las EETT no han culminado el proceso de cargue de

<sup>164</sup> DNP. Sinergia. Página web <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1562/6110/109>. Consultada el 1 de junio de 2023.

<sup>165</sup> Ministerio de Salud. Radicado 2023161000948891, pág. 4.

información respecto del proceso de atención. En este se reporta que han accedido a las modalidades de atención comunitaria, familiar, grupal e individual 734.295 víctimas. Sin embargo, al verificar los totales en cada ámbito por año el valor asciende a 812.919. Se insiste en la validación y actualización oportuna de las cifras suministradas en los informes.

Ahora bien, es preciso indicar el número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por lo que según información suministrada por la Unidad para las Víctimas el total de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa durante el periodo que comprende de 2012 a 31 de diciembre de 2022 es de 305.190, las cuales accedieron a la medida de rehabilitación a través de la implementación de las estrategias de atención psicosocial grupal e individual en modalidad presencial y no presencial.

Por medio de estas estrategias grupales, individuales, presenciales y no presenciales se atendió y acompañó en procesos que posibilitaron la mitigación de los daños causados por el conflicto armado mediante la validación y reconocimiento de la expresión del sufrimiento, el fortalecimiento de los vínculos a nivel personal, familiar, grupal y comunitario para la convivencia y la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de su identidad, entre otros.

**Tabla 68:** Número de personas que han accedido a la atención psicosocial por modalidad<sup>166</sup>

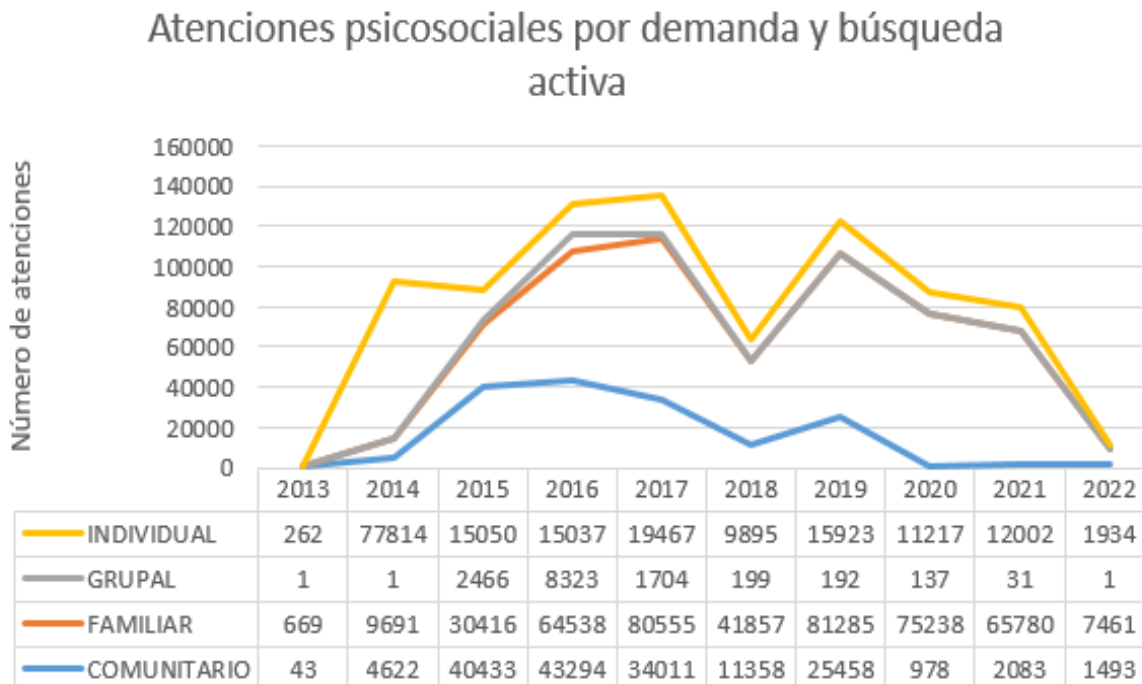
<b>Personas que han accedido a la atención psicosocial por modalidad</b>					
<b>Años</b>	<b>Comunitario</b>	<b>Familiar</b>	<b>Grupal</b>	<b>Individual</b>	<b>Total general</b>
<b>2013</b>	43	669	1	262	941
<b>2014</b>	4622	9691	1	77814	84823
<b>2015</b>	40433	30416	2466	15050	82609
<b>2016</b>	43294	64538	8323	15037	128536
<b>2017</b>	34011	80555	1704	19467	133704
<b>2018</b>	11358	41857	199	9895	62124
<b>2019</b>	25458	81285	192	15923	121013
<b>2020</b>	978	75238	137	11217	87462
<b>2021</b>	2083	65780	31	12002	79605
<b>2022</b>	1493	7461	1	1934	10806
<b>Total general</b>	163.773	457.490	13.055	178.601	

Elaboración propia. Fuente: MSPS – SISPRO. Cubo de información PAPSIVI, mayo 2023.

<sup>166</sup> Es fundamental tener en cuenta que la suma referencia a la columna “total general”, corresponde al total de víctimas como personas únicas atendidas, razón por la cual el valor la cifra no es igual a la sumatoria neta de los datos aportados, caso que se evidencia por ejemplo para el año 2022 en el que 10.806 personas recibieron 10.889 atenciones. Esto debido a que algunas de ellas pudieron participar en más de una modalidad

A continuación, se observa la fluctuación cuantitativa de las atenciones psicosociales por demanda y búsqueda activa desde el año 2013 hasta el año 2022, la cual complementa la tabla inmediatamente anterior.

**Gráfica 7** Número de atenciones psicosociales por demanda y búsqueda activa en el periodo 2013-2022



Fuente: Elaboración propia. mayo 2023.Minsalud.

Luego de verificar el número de atenciones psicosociales por demanda y búsqueda activa, se observa de conformidad con la anterior gráfica que en el año 2022 la mayor cantidad de atenciones se llevaron a cabo en el componente familiar con 7.461, llama la atención que la cifra sea menor respecto a las 65.789 reportadas en el mismo componente en el año inmediatamente anterior. Así mismo, durante el año 2022, solo se realizó una actividad en el ámbito grupal, factor que no se presentaba desde los años 2013 y 2014.

- Variable de análisis CSMLV: “Cobertura de atención psicosocial con enfoque de género, discapacidad y ciclo de vida”

De la información reportada en los indicadores previamente analizados, es pertinente desagregar la atención psicosocial por enfoque de género, discapacidad y ciclo de vida.

**Tabla 69:** Número de atenciones psicosociales por enfoque de género-sexo en el periodo 2013-2022

Años	SEXO				Total General
	Hombre	Mujer	No definido	Nr - no reportado	
2013	298	643			941
2014	29026	55719	3	75	84823
2015	29958	52551	2	98	82609
2016	50460	77843	21	212	128536
2017	54669	78813	40	182	133704
2018	25734	36304	12	74	62124
2019	48677	72225	23	88	121013
2020	36111	51210	73	68	87462
2021	30175	47201	160	2069	79605
2022	4200	6547	34	25	10806
<b>Total general</b>	<b>309308</b>	<b>479056</b>	<b>368</b>	<b>2891</b>	

Elaboración propia: Fuente: Minsalud, mayo 2023.

**Tabla 70:** Número de atenciones psicosociales por enfoque de género-orientación sexual en el periodo 2013-2022

Años	ORIENTACIÓN SEXUAL				Total General
	Bisexual	Heterosexual	Homosexual	No Definido	
2013	1	326		614	941
2014	9	31058	85	53671	84823
2015	27	74924	198	7460	82609
2016	85	117735	354	10362	128536
2017	42	127570	312	5780	133704
2018	43	59720	159	2202	62124
2019	91	115592	396	4934	121013
2020	45	84086	292	3039	87462
2021	41	76934	373	2257	79605
2022	10	10175	54	567	10806
<b>Total general</b>	<b>394</b>	<b>698120</b>	<b>2223</b>	<b>90886</b>	

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, mayo 2023.

Entre 2013 y 2022, recibieron atención psicosocial 479.056 mujeres víctimas, 309.308 hombres y 93.503 personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD).

En las gráficas se identifica la disminución de atenciones desde el año 2020 para estos grupos poblacionales.

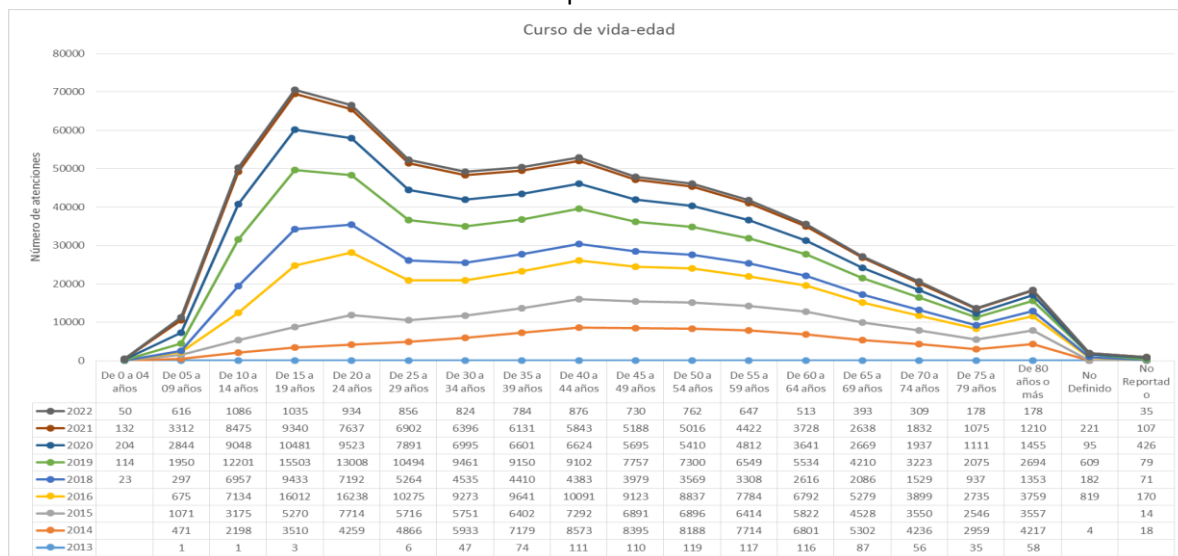
**Tabla 71:** Número de atenciones psicosociales por enfoque de discapacidad en el periodo 2013-2022

INDICADOR DE DISCAPACIDAD			
Años	No	Si	Total general
2013	878	63	941
2014	80165	4658	84823
2015	78561	4048	82609
2016	123364	5172	128536
2017	128494	5210	133704
2018	59450	2674	62124
2019	116172	4841	121013
2020	84603	2859	87462
2021	76783	2822	79605
2022	10328	478	10806
<b>Total general</b>	<b>758798</b>	<b>32825</b>	

Elaboración propia. Fuente: Minsalud. mayo 2023.

Por otra parte, del universo de víctimas atendidas (791.623 personas) desde el año 2013 hasta el año 2022, el 4% que representa a 32.825 son personas con discapacidad y el 96% de personas que accedieron a la medida no tienen discapacidad. En la tabla se evidencia que desde el año 2020 de manera significativa ha habido una disminución de atención a personas con discapacidad. La CSMLV destaca la necesidad de un seguimiento más detallado a la situación descrita que ayude a entender las razones por las cuales se registra la baja atención a personas con discapacidad.

**Gráfica 8** Número de atenciones psicosociales por enfoque de ciclo de vida- etario en el periodo 2013-2022



Elaboración propia. Fuente: Minsalud, mayo 2023.



Respecto al ciclo de vida-edad, se evidencia a pesar de su disminución en las atenciones para el año 2022, el grupo comprendido entre personas de 15 a 19 años, han sido quienes han buscado mayor acceso a la medida. Por su parte, en la gráfica se observa que las personas mayores de 50 años son quienes en menor porcentaje acceden a la medida de rehabilitación; se insta a las Entidades responsables a diseñar estrategias para garantizar el acceso equitativo a las personas de todas las edades a la oferta. Por otra parte, en términos de cobertura, durante el año 2022, el PAVSIVI atendió 20.304 nuevas víctimas.

- 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 Minsalud.

El presente indicador mide progresivamente la implementación territorial del Plan Nacional de Rehabilitación<sup>167</sup>. Adicionalmente, los avances en la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación se propone evidenciarlos a través de informes anuales. A la fecha su avance en porcentaje de implementación es de 75%.

El Minsalud en el marco de la competencia asignada de liderar el diseño e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición (PNR) junto con la ARN, el CNMH, la UARIV, y con apoyo de la Procuraduría General de la Nación; ha venido desarrollando la construcción de este plan cuyo objetivo es “Contribuir a la rehabilitación psicosocial comunitaria para la construcción de paz, convivencia, satisfacción y garantías de no repetición, conforme a lo definido en el Punto 5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”<sup>168</sup>

De acuerdo con la información allegada por el Minsalud, durante el año 2022, se desarrollaron cuatro reuniones en las que el objetivo fue determinar el alcance de la instancia interinstitucional denominada Comité Técnico del PNR, el cual formula, garantiza la articulación, e implementa el seguimiento al Plan.

Al corte de este informe, Minsalud se encuentra liderando la construcción del documento base del PNR, el cual plantea tener las etapas de: (i) socialización con las instituciones que componen el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, buscando concretar

---

<sup>167</sup> El objetivo del Plan es desarrollar medidas de rehabilitación psicosocial y atención en salud física y mental de individuos, familias y comunidades afectadas por el conflicto armado.

<sup>168</sup> Ministerio de Salud. Radicado 2023161000948891, pág. 2.



canales de comunicación y (ii) revisión por parte de la comisión de seguimiento, impulso y verificación al Acuerdo Final.

Durante el año 2022, hubo continuidad con los procesos de articulación interinstitucional con las entidades del SIVJNR y 14 EETT, que, en el marco de sus proyectos de concurrencia, implementaron el componente de atención psicosocial en sus respectivos territorios, a saber: Antioquia, Bolívar, Distrito de Cartagena, Caldas, Cauca, Huila, Distrito de Santa Marta, Meta, Nariño, Risaralda, Pereira, Santander, Tolima y Cali.

De igual forma, se expidió el Decreto 1650 de 2022, por medio del cual se incluye al PAPSIVI en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que ordena operativizar los dos componentes de éste en el marco del SGSSS. Además, Minsalud inició el proceso de tránsito a la implementación del componente de atención psicosocial a través de las instituciones del SGSSS, con transferencias directas a 27 EETT del orden departamental, y conforme a la Resolución 1739 de 2022 a las Empresas Sociales del Estado

De conformidad con la información contenida en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto en adelante SIPO, respecto de las acciones adelantadas en el tercer trimestre del año 2022, en los municipios de Pradera, San Onofre, Tolú Viejo, Valdivia y Cáceres, se da continuidad a la evaluación del proceso de pilotaje de la implementación de la estrategia de rehabilitación de base comunitaria<sup>169</sup>

### **Acto administrativo vigente del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial.**

Ahora bien, es preciso indicar que se ha dado continuidad al trámite de constatación normativa surtida ante el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1995 de 2016 y la Circular 03 de 2021 emitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República<sup>170</sup>

<sup>169</sup> <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QAz5ZqwSYwrKpK99>. Consultado el 02/06/2023.

<sup>170</sup> 1-. Una vez finalizada la construcción técnica del proyecto de decreto de conformidad con lo dispuesto la Resolución No. 5594 de 2015 y 1133 de 20171, el Ministerio de Salud y Protección Social [En adelante: 'Ministerio' o 'MSPS'], remitió a la Secretaría Técnica de la CSIVI el proyecto de decreto "Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición" [En adelante: 'Proyecto']; lo anterior, mediante Radicado ORFEO No. 202216001387031 de 14 de julio de 2022.

2-. Mediante correo electrónico de fecha 18 de julio de 2022, el Secretario Técnico del Componente de Gobierno de la CSIVI, remitió al Componente Comunes el Proyecto con la finalidad que "[...] se surta el trámite de constatación normativa previsto en el artículo 3 numeral 6 del Decreto 1995 de 2016 y, de acuerdo con el procedimiento adoptado por la CSIVI [...]".

3-. El 27 de julio de 2022, el Secretario Técnico del Componente de Gobierno de la CSIVI remitió al MSPS unas observaciones preliminares al examen de constatación normativa que fueron elevadas por el Componente Comunes [Anexo No. 3]. En dicha remisión, el Secretario Técnico del Componente de Gobierno solicitó al Ministerio que se brindaran respuestas a las mismas con el propósito de continuar el trámite ante la CSIVI.

4-. En la oportunidad concedida para ello, el 29 de julio de 2022, el Ministerio entregó las respuestas a las observaciones referidas en el numeral 3 del presente documento; lo anterior, mediante correo electrónico dirigido al Secretario Técnico del Componente de Gobierno de la CSIVI [Anexo No. 4]. Ese mismo día, le fueron remitidas las observaciones al Componente Comunes mediante correo electrónico.

En este sentido, a la fecha del presente informe 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. El Ministerio de salud se compromete a poner a disposición la información relacionada con algún avance o pronunciamiento de la CSIVI, respecto a la constatación normativa.

- 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.

Según información de la Unidad para las Víctimas, para el año 2022 se tenían en funcionamiento 33 Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento, cada uno con un profesional brindando Atención Psicosocial, en donde se garantizó la atención de 4.853 víctimas, de las cuales 3.903 se atendieron por medio de la Estrategia no Presencial de la UARIV. Así mismo, se atendieron 950 víctimas a través del componente individual del PAPSIVI del Ministerio de salud y protección Social en los centros regionales de Cauca, Barranquilla, Soledad, Florencia, Neiva, Pitalito, Popayán, Santander de Quilichao, La Palma, Soacha, Curumaní, Valledupar, El Molino, Riohacha, Quibdó, Montería, Pereira, Santa Marta, Cartagena, Barrancabermeja, San José del Guaviare, Villavicencio, Pasto, Policarpa, San Andrés de Tumaco, Arauca, Tame, Cúcuta, Ocaña, Sincelejo, Apartadó, Buenaventura y Cali.

Para el año 2023, la Unidad para las Víctimas reportó que estuvieron en funcionamiento 35 Centros Regionales de Atención a Víctimas, sin embargo, a corte de 31 de marzo de 2023 no se encontraban profesionales psicosociales contratados en ninguno de los Centros, Manifiesta la Unidad de Víctimas que se viene adelantando la contratación de dichos profesionales quienes brindarán la Atención Psicosocial en los centros regionales de Cauca, Barranquilla, Soledad, Cartagena, Florencia, Neiva, Pitalito, Popayán, Santander De Quilichao, La Palma,

---

5-. Ante la falta de respuesta o de información ante el trámite, el Ministerio reiteró la solicitud de examen de constatación el 1° de septiembre de 2022, mediante Radicado ORFEO No. 202216101722151.

6-. El 21 de septiembre de 2022, la Consejería Presidencial [E] para la Estabilización y Consolidación remitió a este Ministerio un oficio de Radicado No. OFI22-00107137 informando que está pendiente la emisión del informe de constatación por parte de la CSIVI, cuestión que no habría podido llevarse a cabo dado que dicha instancia no habría sesionado dado los cambios de Gobierno. En palabras de la Consejera se indicó: “[...] conforme al procedimiento adoptado al interior de la CSIVI el 27 de agosto de 2019, está pendiente el Informe de constatación, según el cual “la CSIVI decidirá si además de remitir el informe a quienes son competentes para darle el trámite o expedir la respectiva norma, procede alguna otra acción o pronunciamiento conjunto, sin perjuicio de las constancias que las partes quieran dejar”, etapa que se podrá adelantar una vez se reúna nuevamente la CSIVI, instancia que en este momento dado los cambios de Gobierno se encuentra en proceso de reorganización [...]” Subrayado fuera de texto original.

7-. Mediante Radicado ORFEO No. 202216002425521 de 2 de diciembre de 2022, se reiteró remitió un oficio al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que por su intermedio, se impulsara la gestión ante la Consejera Presidencial para la Estabilización y Consolidación y se logre obtener el examen de constatación que le permita al Ministerio continuar con el trámite de expedición del Proyecto referido.



Soacha, Viotá, Curumaní, El Molino, Riohacha, Valledupar, Quibdó, Montería, Pereira, Santa Marta, Barrancabermeja, San José Del Guaviare, Villavicencio, El Charco, Pasto, Policarpa, San Andrés De Tumaco, Arauca, Cúcuta, Ocaña, Tame, Sincelejo, Apartadó, Buenaventura y Cali.

En el marco del convenio interadministrativo No. 1311 de 2022 entre la UARIV y la Alianza Pública para el Desarrollo Integral -llamado anteriormente Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior-, por medio del cual se contrataron profesionales para la atención psicosocial a las víctimas en los CRAV, se realizaron las siguientes gestiones, de acuerdo con la información reportada por parte de Minsalud: (i) En el segundo trimestre de 2022 en los 32 CRAV se llevó a cabo el proceso de socialización, conformación de la agenda y culminación de los ciclos I y II ;y (ii) Para el tercer trimestre con los 33 profesionales contratados se reporta un total de 1.785 víctimas atendidas

- Indicador: “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados”

Este indicador del PMI (E.452) tiene como fórmula de cálculo la sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial.

A la CSMLV le preocupa que la información remitida por Minsalud sea parcial, para la vigencia 2022, con el argumento de que las entidades territoriales se encuentran culminando con el proceso de cargue de información. De conformidad con el SIPO, a la fecha su avance en porcentaje de implementación es de 95.77%.

**Tabla 72:** Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados por año

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	0	S.I
2018	0	0	S.I
2019	12000	17.958	150
2020	15000	15.045	100
2021	15000	14.366	98
2022	15000	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: SIPO junio 2023.

**Tabla 73:** Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados por departamento

<b>Estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en lugares más apartados</b>				
<b>Departamentos</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Total general</b>
<b>Antioquia</b>	18564	15422	1259	35245
<b>Amazonas</b>	81	123		204
<b>Arauca</b>	954	557	28	1539
<b>Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina</b>	8			8
<b>Atlántico</b>	2604	830	1	3435
<b>Bogotá, D.C.</b>	2744	5552	2840	11136
<b>Bolívar</b>	6873	4315	477	11665
<b>Boyacá</b>	712	1779	523	3014
<b>Caldas</b>	1213	1989		3202
<b>Caquetá</b>	601	2301	56	2958
<b>Casanare</b>	806	411		1217
<b>Cauca</b>	3569	3818	1110	8497
<b>Cesar</b>	5227	4181	35	9443
<b>Chocó</b>	4302	3614		7916
<b>Córdoba</b>	3402	1379	12	4793
<b>Cundinamarca</b>	1167	1455	58	2680
<b>Guainía</b>	201	216		417
<b>Guaviare</b>	330		6	336
<b>Huila</b>	1544	2922	187	4653
<b>La Guajira</b>	1348	1212	50	2610
<b>Magdalena</b>	3033	1850	162	5045
<b>Meta</b>	2004	2022	73	4099
<b>Nariño</b>	1100	2494	166	3760
<b>Norte de Santander</b>	3885	1370	8	5263
<b>Putumayo</b>	578	1406		1984
<b>Quindío</b>	277	1401	29	1707
<b>Risaralda</b>	154	2065	946	3165
<b>Santander</b>	3658	3615	2188	9461
<b>Sucre</b>	7107	3322	7	10436
<b>Tolima</b>	1258	3540	57	4855
<b>Valle del Cauca</b>	7766	4432	532	12730
<b>Vaupés</b>	225	35		260
<b>Vichada</b>	172			172
<b>Total general</b>	<b>87467</b>	<b>79628</b>	<b>10810</b>	

Elaboración propia. Fuente: MSPS - SISPRO, Cubo de información PAPSIVI, Fecha de corte 31/06/2022



En la tabla se observa que desde el año 2020 al 2022 se han atendido a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial, en los lugares más apartados por departamento a 177.910 víctimas. El año 2020 fue el de mayor incidencia con la participación de 87.467 víctimas.

Para el análisis de este indicador, a manera de ejemplo, observamos disminución entre el año 2020 y el 2022 en el número de atenciones a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en el departamento de Antioquia, en donde se pasó de 18.564 atenciones en 2020 a 15.422 en 2021, disminuyendo a 1.259 para el 2022. Así mismo, CSMLV observa con preocupación que, para el caso de Bolívar, se pasó de 6.873 atenciones en 2020 a 4.315 en 2021, disminuyendo con gran magnitud para el 2022 a 477 atenciones.

De igual manera, en el departamento del Cauca, en el año 2020 se realizaron 3.569 atenciones, 3.818 en 2021 y 1.110 para el 2022, lo que también evidencia una disminución significativa en el número de víctimas atendidas a través de esta estrategia.

Finalmente, en los departamentos de Casanare, Putumayo, Chocó, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se observa con preocupación que durante el año 2022 no reportan ninguna atención a través de estrategias móviles de rehabilitación. Se evidencia que para el año 2022, no se encuentra información respecto del avance en el cumplimiento de la meta, así mismo, es notoria la reducción en el número de víctimas atendidas a través de esta estrategia desde el año 2020 hasta el 2021, en donde se evidencia una reducción de 7.839 atenciones, situación que demuestra que aún persiste la falta de atención con estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.

Preocupa que los departamentos de Caldas, Chocó, Casanare, Putumayo, San Andrés, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, no cuentan con información relacionada con número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles; por su parte los departamentos de Atlántico (0.09%), Córdoba (0.1%), Norte de Santander (0.07%), Sucre (0.06%) y Guaviare (0.05%) reportan porcentajes bajos de incidencia.

- Indicador: Porcentaje de entidades territoriales que implementan técnica y operativamente los componentes para la gestión del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial (PAPSIVI)

Minsalud implementó en el segundo semestre del año 2022 el formulario auto administrativo, con el cual se realizó el seguimiento al Protocolo de Atención en Salud realizado por las EETT.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Dicho instrumento tuvo como objetivo realizar una medición periódica de la gestión para la implementación del Protocolo que realizan las Entidades Territoriales y EAPB con corte a 31 de octubre 2022, a través de una serie de indicadores, los cuales están relacionados con los componentes de: i) coordinación, ii) asistencia técnica, iii)

Ahora bien, de la herramienta implementada, 34 de las 37 entidades territoriales de orden departamental y distrital dieron respuesta y reportaron a Minsalud avances en los componentes de coordinación, asistencia técnica, caracterización, formación de talento humano y atención.

Tres de las entidades territoriales (8,1%) no reportaron avances de acuerdo con la solicitud realizada por Minsalud: Amazonas, Cesar y Vichada, situación notificada a cada EETT con copia a la Superintendencia Nacional de Salud.

- Indicador: Porcentaje de víctimas que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida.

Con relación a este indicador, Minsalud informa que no es posible determinar el universo total de atención, o de rechazo a la medida, por cuanto operativamente no se toma el dato respecto de este último. Situación que resulta inquietante al ser Minsalud quien diseña este indicador en el CONPES.

- Indicador: “Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física y mental”

Si bien el Decreto 1150 de 2002 incorpora el componente psicosocial al SGSSS, con un solo plan de atención que contiene los dos componentes del PAPSIVI: Salud física y mental y el componente psicosocial, a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS. Sin embargo, preocupa que Minsalud reporta que no dispone de acceso a las herramientas tecnológicas para suministrar la información<sup>172</sup> relacionada con el número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con proceso de rehabilitación física y mental.

## **Análisis cualitativo**

### **Gestiones para garantizar la implementación del PAPSIVI**

Mediante la resolución 1739 del 22 de septiembre de 2022<sup>173</sup>, se asignaron \$37.352 millones a las secretarías de salud de 27 departamentos para la implementación del PAPSIVI.

---

caracterización, iv) Formación del TH y v) atención, definidos en los Lineamientos para la gestión e implementación del protocolo de atención integral en salud para víctimas del conflicto armado.

<sup>172</sup> Ministerio de Salud. Radicado 202316001106641, pág. 1.

<sup>173</sup> “Por la cual se efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Salud y Protección Social, vigencia fiscal 2022, para la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas”



Estas secretarías tienen dentro de sus funciones: (i) Velar por la adecuada ejecución de los recursos; (ii) Garantizar la implementación del PAPSIVI; (iii) Presentar informes de ejecución técnica y financiera a la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud; (iv) Hacer seguimiento a la implementación del PAPSIVI por parte de las Empresas Sociales de Estado (ESE) y; (v) Suministrar información oportunamente a los organismos de control y demás entidades nacionales.

Respecto a los momentos de la atención integral del PAPSIVI, se han realizado algunos ajustes implementados en el primer trimestre del año 2023 y son los siguientes:

- Alistamiento institucional
- Conformación del Equipo de Atención Integral (EAI)
- Planeación de la atención
- Acceso de víctimas al PAPSIVI en el SGSSS
- Focalización y georreferenciación
- Validación de condición de víctima
- Validación de la afiliación al SGSSS
- Contacto y oferta de atención
- Recepción, información inicial
- Programación de valoración por el EAI
- Valoración inicial por el EAI
- Valoración por medicina general, psicología y trabajo social
- Definición del Plan de Atención
- Junta inicial del EAI
- Definición, socialización y concertación del Plan de Atención Integral
- Desarrollo del Plan de Atención Integral
- Desarrollo de acciones en salud física y mental
- Desarrollo de acciones psicosociales
- Seguimiento
- Consultas de seguimiento por el EAI para conocer el avance del proceso respecto a los objetivos del Plan de Atención Integral
- Valoración y cierre
- Junta del EAI para evaluación final a los 2 años de iniciada la atención integral

## **Avance**

Es de anotar que el Gobierno Nacional realizó gestiones tendientes al cumplimiento de las recomendaciones del noveno informe, sin embargo, es preciso fortalecer varias acciones en materia de rehabilitación por parte de los intervinientes en el desarrollo integral de esta medida.

Minsalud, para las vigencias 2022 y lo que va del 2023 desarrolló la fase de transitoriedad socializando la propuesta de implementación del PAPSIVI en su integralidad, a todos los actores del SGSSS adelantando acciones como la expedición del Decreto 1650 de 2022 con





el cual los actores del SGSSS (Entidades Territoriales, EPS, IPS) deberán implementar los dos componentes del PAPSIVI para el desarrollo de las medidas de asistencia en salud y de rehabilitación física, mental y psicosocial a la población víctima.

Respecto a la estrategia Entrelazando, la UARIV reporta que se acompañaron 44 Sujetos de Reparación Colectiva que cumplieron con la recuperación de prácticas sociales y fortalecieron los vínculos solidarios, a través de la promoción de actitudes y comportamientos alrededor de los valores que le dan sentido a la vida en comunidad, la implementación del componente de duelos colectivos, entre otros.

En cuanto a la incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención y rehabilitación a miembros de la Fuerza Pública, es de resaltar el restablecimiento de la Mesa Estratégica de Fuerza Pública en la cual intervienen Mindefensa como cabeza del Sector, el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP).

Al respecto, Mindefensa reportó a la CSMLV, que se desarrollaron tres mesas técnicas intersectoriales convocadas por la UARIV y el Ministerio de Salud y con la participación del Ministerio de Defensa Nacional en el marco de las medidas de rehabilitación para la adopción del Protocolo que integra el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI.

### **Dificultades**

Desde la Oficina de Promoción Social de Minsalud se reportó que se han desarrollado mesas de trabajo interinstitucional con la Unidad para las Víctimas y el DNP, con el fin de realizar los respectivos estudios para determinar los universos, las metas y los estimados presupuestales en virtud de la prórroga de la Ley 1448 de 2011, de manera que se garantice el constante aumento de la cobertura, respetando los principios de progresividad, gradualidad y razonabilidad.

La dificultad del PAPSIVI, como programa, es que no está diseñado por módulos diferenciales de población (etarios, de género, etc.), sobre lo cual, la Comisión enfatiza en la necesidad de establecer una destinación específica de recursos para niños, niñas y adolescentes, que reconozcan la necesidad de comprender los daños transgeneracionales del conflicto armado en la niñez y la juventud.

La CSMLV insiste en la importancia de profundizar en la comprensión de los daños psicológicos y emocionales producto de los hechos victimizantes, atendiendo los daños transgeneracionales que produce el conflicto armado y ciertos hechos victimizantes, en particular, los delitos que prolongan el sufrimiento a lo largo del tiempo como la desaparición forzada, 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,



Frente al Plan de Rehabilitación Psicosocial se evidencian ambigüedades entre el derecho a la justicia y el derecho a la salud. Estos dos aspectos institucionales no se conectan en la práctica, pero sí en el marco del conflicto, generando un alto grado de afectación sobre todo en las mujeres víctimas. A la fecha esta Comisión desconoce el documento de formalización del Plan Nacional de Rehabilitación a pesar de las múltiples insistencias por parte de los órganos de control.

Ahora bien, respecto de la adopción del PNR a través de Acto Administrativo, resulta pertinente informar de las dificultades surtidas en el proceso de formalización. Después de reiteradas gestiones jurídico – administrativas, a la fecha de este informe no se ha logrado la protocolización.

La CSMLV avala lo expuesto en el Informe Final de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, capítulo “mi cuerpo es la verdad”, en el que este mecanismo extrajudicial recomendó ampliar la capacidad de atención en número de funcionarios y cobertura territorial, con el fin, de garantizar una atención rápida, oportuna y sistemática a las víctimas del conflicto armado. Asimismo, la Comisión insta a adoptar un enfoque inclusivo que contribuya a la superación de la desigualdad y todas las formas de discriminación, lo que implica que se asuma una protección especial de las personas y los pueblos afectados históricamente.

Por esta razón, se requiere que en el sistema de salud se incorpore el enfoque psico cultural y ancestral de los pueblos étnicos, para la atención de mujeres indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, víctimas de violencias basadas en género en el marco del conflicto armado<sup>174</sup>. Tal como lo establece la Resolución 19 del 26 de abril de 2022<sup>175</sup>, estas recomendaciones serán objeto de seguimiento por parte del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de las recomendaciones para la no repetición del conflicto armado.

Los Sistemas de Información con los que cuentan las entidades encargadas de implementar la medida de rehabilitación, continúan siendo una de las principales dificultades en cuanto al cargue de las acciones y atenciones en tiempo real en las plataformas, situación que genera limitaciones en el acceso a las cifras que se requieren para analizar las gestiones adelantadas en atención psicosocial, salud física y mental.

## Conclusiones

---

<sup>174</sup> Comisión de la Verdad. 2022. Guía para la pedagogía del volumen mi cuerpo es la verdad. Experiencias de las mujeres y personas LGBTIQ+. Bogotá: CEV.

<sup>175</sup> “Por la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017”

- Continúa presentándose un estancamiento en el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados de conformidad a lo establecido en el Acuerdo Final, debido a que para el año 2021 accedieron a la atención 79.605 víctimas y en 2022 fueron atendidas tan sólo 10.806; la diferencia es preocupante con 68.799 atenciones menos (-76%)
- Dado que Minsalud manifiesta no haber realizado ajustes en la atención a las víctimas en las distintas modalidades del PAPSIVI, se mantiene en la presente implementación, el nuevo modelo conforme los lineamientos de la Resolución 1739 de 2022. Por lo anterior, los ajustes requeridos para la implementación del programa en el marco del SGSSS, han sido ajustes operativos, que conllevan a considerar los tiempos en los que se desarrollan y articulan las atenciones en salud física y mental para las personas que lo requieren.
- Persiste la preocupación en cuanto a la inexistencia en la adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición a pesar de las solicitudes reiterativas de la CSMLV en anteriores informes.
- La Unidad para las Víctimas indica que durante el primer trimestre del año 2023 se realizaron ajustes a las metodologías de la estrategia de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado (ERE) en las dos modalidades. Sin embargo, las mismas son de forma y no de fondo, ya que se busca responder a la solicitud de acortar tiempos en la atención.
- A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social, la atención psicosocial y atención en salud física y mental, continúa con niveles bajos de cobertura para los enfoques diferenciales.
- De conformidad con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se resalta que para el año 2023 esta entidad se encuentra avanzando con la asignación de recursos a las EETT conforme a la Resolución 1739 de 2022 y también en la construcción de lineamientos reglamentarios del Decreto 1650 de 2022 para la implementación del PAPSIVI en el marco del SGSSS.

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Salud y Protección Social continuar implementando lo establecido en el Decreto 1650 de 2022 en cuanto los componentes del Programa de Atención



Psicosocial a Víctimas del Conflicto armado y el desarrollo de las medidas de asistencia en salud y de rehabilitación física, mental y psicosocial a la población víctima.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social realizar las gestiones necesarias para avanzar en la expedición y formulación de los Lineamientos de Dirección y Operación del PAPSIVI, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1650 de 2022.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social para que, de forma coordinada con las entidades territoriales, desarrollen acciones para aumentar la cobertura en atención integral en salud en aquellos municipios en los que aún persisten falencias.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social implementar acciones de mejora dirigidas a los sistemas de información, particularmente la herramienta tecnológica a su cargo, en los cuales se reportan las gestiones desarrolladas de su parte en materia de rehabilitación.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social fortalecer la implementación del PAPSIVI a través de la ejecución de los recursos asignados a las entidades territoriales, según la Resolución 1739 de 2022
- Al Ministerio de Salud y Protección Social garantizar que los ajustes operativos a los lineamientos contenidos en la Resolución 1739 de 2022 y el desarrollo de los planes de atención integral, no causen ninguna barrera administrativa para el acceso a la medida por parte de las víctimas del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social implementar acciones para el aumento efectivo en el número de atenciones en el marco de las estrategias móviles en todo el territorio nacional, haciendo énfasis en zonas rurales y rurales apartadas que permitan intervenir las necesidades de atención psicosocial de las víctimas que residen en dichas zonas. Así mismo establecer una destinación específica de recursos para niños, niñas y adolescentes,
- Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final realizar las acciones necesarias para que se expida el acto administrativo de formalización del Plan Nacional de



Rehabilitación. Así mismo, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República atender con celeridad la protocolización de este.

- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementar acciones pertinentes que permitan acortar los tiempos de atención en el desarrollo de la Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del conflicto armado ERE en sus modalidades.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizar la contratación oportuna y permanente de profesionales para brindar atención psicosocial en los 35 centros regionales de atención a víctimas.
- Al Ministerio de Defensa y a la Unidad para las Víctimas fortalecer los procesos de formación de los equipos interdisciplinarios que atienden a los miembros de la Fuerza Pública y sus familias víctimas del conflicto.
- Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas analizar la idoneidad y pertinencia del indicador “*Porcentaje de víctimas que han recibido atención psicosocial o han rechazado la medida*”, teniendo en cuenta lo informado por el Ministerio de Salud y Protección Social en cuanto a su imposibilidad de generar reporte del mismo.

## RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Durante décadas el conflicto armado interno y la violencia asociada han generado entre otros hechos, el desplazamiento forzado masivo y despojo de tierras pertenecientes a comunidades rurales y urbanas. Estas graves vulneraciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario han dejado profundas heridas en el tejido social del País y han generado una necesidad imperante de garantizar la restitución de las tierras a propietarios, poseedores y ocupantes de baldíos, quienes se vieron forzados a dejar atrás sus tierras, sus viviendas y sus proyectos de vida, revelando así un profundo impacto en millones de familias a lo largo del territorio colombiano.

En el marco de la restitución de tierras, la Ley 1448 de 2011 estableció una ruta conformada por tres etapas, la primera *administrativa* que inicia con la presentación de la reclamación por parte de las víctimas ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT), quien se encarga de detallar la situación de despojo o abandono del predio objeto de restitución, se aportan pruebas y documentos soporte para la reclamación y la URT determina su validez y la viabilidad para inscribir la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF.

El siguiente paso es la fase *judicial*, donde se resuelven las disputas sobre la propiedad, ante los jueces especializados; una vez se tiene un fallo definitivo por parte del juzgado, inicia la tercera fase denominada *posfallo*, en la cual, se realiza acompañamiento institucional para garantizar la materialización efectiva de las órdenes contenidas en los fallos de restitución.

Sin embargo, la restitución de tierras se enfrenta a múltiples desafíos que han dificultado el cumplimiento esperado, por lo que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas a continuación analizará los avances y retrocesos evidenciados en la vigencia evaluada dando cuenta de los retos y las dificultades a superar y formulará una serie de recomendaciones para que el derecho fundamental a la restitución de tierras se cumpla en su totalidad a favor de las familias reclamantes y de esta forma contribuir en la construcción de una sociedad justa y equitativa.

### Análisis cuantitativo

- Indicador: “Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA<sup>176</sup> decididas.”

La fuente de este indicador es el CONPES 4031 de 2021, su fórmula de cálculo es “Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas”. Con este indicador, se mide la cantidad

---

<sup>176</sup> El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados 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.

total de solicitudes o casos iniciados de oficio de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA y la cantidad total en los cuales se tomó decisión.

**Tabla 74:** Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de inscripción en el RUPTA, vigencia 2022.

Estado de trámite	Número de casos decididos	Número de casos en trámite con estudio formal	Número de casos en trámite sin estudio formal	Total
Archivo de procedimiento RUPTA iniciado de oficio	57	-	-	57
Desistimiento expreso RUPTA	77	-	-	77
Desistimiento tácito RUPTA	61	-	-	61
Improcedencia de solicitud <sup>177</sup>	48	-	-	48
Inscripción RUPTA	158	-	-	158
No inscripción RUPTA	162	-	-	162
Respuesta a petición reiterativa RUPTA	2	-	-	2
Inicio de estudio formal RUPTA	-	135	-	135
No reporta <sup>178</sup>	-	-	31	31
Solicitud RUPTA recibida <sup>179</sup>	-	-	455	455
<b>Totales</b>	<b>565</b>	<b>135</b>	<b>486</b>	<b>1.186</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Para el periodo evaluado se gestionaron por la URT 1.186 solicitudes o casos iniciados de oficio para inscripción en el RUPTA, de las cuales, 158 que corresponden al 13%, fueron inscritos en dicho instrumento; 162 equivalente al 14% con decisión de no inscripción; 135 que representan el 11% en trámite con estudio formal y 486 solicitudes o casos que corresponden al 41% del total los cuales quedaron en trámite sin estudio formal.

Al mismo tiempo, se tiene que fueron archivados 57 casos iniciados de oficio para el ingreso al RUPTA; en 77 casos se presentó el desistimiento expreso, se declaró el desistimiento

<sup>177</sup> Esta tipología no corresponde con una decisión de fondo, sino que se sustenta en el análisis preliminar de la solicitud, para determinar su procedencia con el estudio formal o su terminación anticipada por encontrarse dentro de una de las causales establecidas en el artículo 2.15.6.2.3 del Decreto 1071 de 2015.

<sup>178</sup> Estado de trámite previo al de "Solicitud Rupta recibida", que es asimilable a este, empero, se encuentra pendiente de un proceso técnico para su asociación o paso a "Solicitud Rupta recibida", sin embargo, en términos jurídicos es el mismo estadio procesal.

<sup>179</sup> Este es el estado de trámite inicial, con el cual comienza el procedimiento del Rupta en el SRTDAF (plataforma tecnológica que alberga el Rupta).



tácito<sup>180</sup> para 61 solicitudes y se determinó la improcedencia de 48 solicitudes; datos estos que representan el 21% del total de las solicitudes o casos gestionados.

La gestión realizada por parte de la URT respecto del trámite adelantado sobre las solicitudes de inclusión en el RUPTA y los resultados obtenidos en bastante baja, toda vez que, tan sólo el 13% de las solicitudes fueron inscritas, mientras el 14% no lo fueron; sumado a que, según el PAS del CONPES 4031 de 2021 para la vigencia 2022 la URT fijó como meta decidir 1.219 solicitudes de inclusión, cifra que comparada con las 565 solicitudes decididas, representa únicamente el 46% de avance, evidenciándose un incumplimiento respecto de la meta fijada.

- Variable de análisis: *“Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matrícula Inmobiliaria – FMI”*.

Esta es una variable propuesta por la CSMLV y su fórmula de cálculo es *“No. de solicitudes inscritas en el RUPTA con registro de la medida de protección en el FMI / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA enviadas a la SNR para el registro de la medida de protección en el FMI”*; con este se mide la cantidad de solicitudes inscritas en el RUPTA que cuentan con registro de la medida en el FMI, respecto del total de solicitudes con inscripción RUPTA.

**Tabla 75:** Solicitudes de protección predial remitidas a la SNR para registro de la medida publicitaria en el FMI.

Estado de trámite	Pedios presuntamente baldíos	Pedios con inscripción en el FMI	Pedios pendientes de inscripción en el FMI	Total, pedios inscritos en el RUPTA en 2022	Total, de pedios inscritos en el RUPTA en 2022 con FMI
Inscripción RUPTA	39	87	32	158	119

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023. Informe corte 31 de diciembre de 2022.

Durante la vigencia 2022 la URT inscribió 158 solicitudes en el RUPTA, de las cuales 39 corresponden a pedios presuntamente baldíos debido a que no contaban con FMI, cifra que representa el 25% del total de las solicitudes inscritas. Las restantes 119 solicitudes con FMI (equivalentes al 75%) fueron enviadas a la SNR para el registro de la medida de protección en el respectivo FMI, obteniendo como resultado que a 87 de ellas (que representan el 73%) se les materializó la inscripción de la medida en el FMI y 32 solicitudes (que equivalen al 27%) quedaron pendientes del registro.

180 El artículo 17 de la Ley 1437 adicionado por el artículo primero de la Ley 1755 de 2015 establece las condiciones para que proceda la declaratoria del desistimiento tácito. Para el caso de los procesos de restitución de tierras esta situación se presenta por lo general cuando no se puede realizar contactabilidad con la víctima reclamante, de conformidad con lo manifestado por la URT.



Lo anterior denota que, para el periodo objeto de análisis se tiene un avance en la inscripción de la medida publicitaria de protección RUPTA en los FMI de los respectivos predios, al pasar del 49% en la vigencia anterior al 73% durante la vigencia evaluada.

- Variable de análisis: *Solicitudes de cancelación y levantamiento<sup>181</sup> de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas.*

Esta es una variable propuesta por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “No. de solicitudes de cancelación y levantamiento de medida en el RUPTA decididas / No. de solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas recibidas”; con este indicador se mide la cantidad de solicitudes de levantamiento y cancelación de medidas RUPTA decididas, respecto del total de solicitudes.

**Tabla 76:** Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de cancelación de medidas de protección del RUPTA, vigencia 2022

Estado de trámite	Número de casos decididos	Número de casos en estudio formal	Número de casos en trámite sin estudio formal	Total
Cancelación medida de protección	2.231	-	-	2.231
Desistimiento expreso en RUPTA	11	-	-	11
Desistimiento tácito RUPTA	33	-	-	33
Improcedencia de la solicitud <sup>182</sup>	209	-	-	209
Levantamiento y cancelación del RUPTA colectivo <sup>183</sup>	59	-	-	59
No procede cancelación	88	-	-	88
Respuesta a petición reiterativa RUPTA	15	-	-	15

<sup>181</sup> 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

<sup>182</sup> Esta tipología no corresponde con una decisión de fondo, sino que se sustenta en el análisis preliminar de la solicitud, para determinar su procedencia con el estudio formal o su terminación anticipada por encontrarse dentro de una de las causales establecidas en el artículo 2.15.6.2.3 del Decreto 1071 e 2015.

<sup>183</sup> Este es un estado de trámite que refleja procedimientos de levantamiento y cancelación, total o parcial, de medidas de protección colectivas, conforme el mecanismo establecido en el capítulo 3 del título 6 de la parte 15 del Decreto 1071 de 2015.

Estado de trámite	Número de casos decididos	Número de casos en estudio formal	Número de casos en trámite sin estudio formal	Total
Inicio de estudio formal RUPTA	-	382	-	382
No reporta <sup>184</sup>	-	-	9	9
Solicitud de RUPTA recibida	-	-	916	916
<b>Total</b>	<b>2.646</b>	<b>382</b>	<b>925</b>	<b>3.953</b>

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo 2023. Informe corte 31 de diciembre de 2022

Para la vigencia 2022 se tiene que, la URT frente al trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio respecto de la cancelación de medidas de protección del RUPTA tramitó un total de 3.953 solicitudes de las cuales 2.646 fueron decididas representando el 67%; 382 casos en estudio formal que equivale al 10%, y 925 casos en trámite sin estudio formal, cifra que corresponde al 23% del total de solicitudes o casos.

Al mismo tiempo, se tiene que de los 2.646 casos decididos se canceló la medida de protección individual en 2.231 de ellos (equivalente al 84%) y para la medida del RUPTA colectivo se tramitó el levantamiento en 59 casos (2%); igualmente, no procedió la cancelación del registro en 88 casos (3%); Así mismo, quedaron pendientes 209 solicitudes del análisis preliminar para determinar la procedencia de iniciar el estudio formal o su terminación anticipada, por encontrarse dentro de una de las causales establecidas de improcedencia del ingreso de la solicitud de registro en el RUPTA<sup>185</sup>.

Ahora bien, en cuanto a los desistimientos se tiene que se presentaron 11 expresos, respecto de la cancelación de medidas de protección del RUPTA y 33 desistimientos tácitos. Consultada la URT frente a estos últimos, se conoció que obedece a la imposibilidad de contactar posteriormente a los solicitantes para que aporten la información necesaria para continuar con el trámite.

**Tabla 77:** Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de cancelación de medidas de protección del RUPTA, vigencia 2023 (enero- marzo)

Estado de trámite	Número de casos decididos	Número de casos en estudio formal	Número de casos en trámite sin estudio formal	Total
Cancelación medida de protección	230	-	-	230
Desistimiento expreso en RUPTA	1	-	-	1

<sup>184</sup> Estado de trámite previo al de "Solicitud Rupta recibida", que es asimilable a este, empero, se encuentran pendientes de un proceso técnico, para su asociación o paso a "Solicitud Rupta recibida", sin embargo, en términos jurídicos es el mismo estadio procesal.

<sup>185</sup> Decreto 1071 de 2015 artículo 2.15.6.2.3.

Desistimiento tácito RUPTA	1	-	-	1
Improcedencia de la solicitud	29	-	-	29
No procede cancelación	10	-	-	10
inicio de estudio formal RUPTA	-	490	-	490
inicio de estudio formal RUPTA colectivo	-	2	-	-
No reporta	-	-	7	7
Solicitud de RUPTA recibida	-	-	1.135	1.135
<b>Total</b>	<b>271</b>	<b>492</b>	<b>1.142</b>	<b>1.903</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Para el primer trimestre de 2023 se tiene que, la URT frente al trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio respecto de la cancelación de medidas de protección del RUPTA, tramitó un total de 1.903 solicitudes de las cuales 271 fueron decididas representando el 14%; 492 casos en estudio formal que equivale al 26%, y 1.142 casos en trámite sin estudio formal, cifra que corresponde al 60% del total de solicitudes o casos.

Al mismo tiempo, se tiene que de los 271 casos decididos se canceló la medida de protección individual en 230 de ellos (equivalente al 85%), en 39 de los casos fue improcedente la solicitud y cancelación de la medida de protección en el RUPTA, representando el 14% de los casos decididos respecto de la cancelación de las respectivas medidas de protección.

Ahora bien, en cuanto a los desistimientos se tiene que se presentó un desistimiento expreso y uno tácito relacionados con la cancelación de la medida de protección del RUPTA. Consultada la URT frente a este último, se conoció que obedece a la imposibilidad de contactar posteriormente al solicitante, para que aportara la información necesaria para continuar con el trámite.

### **Etapa Administrativa**<sup>186</sup>

- Indicador: “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas”.

<sup>186</sup> En esta primera etapa del proceso de restitución de tierras, las principales labores a cargo de la URT consisten en recibir, evaluar y decidir sobre las solicitudes de restitución de tierras que presentan los reclamantes para inscribirlas o no en el RTDAF, con fundamento en los requisitos mínimos señalados en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, se analiza y evalúan las condiciones mínimas de seguridad, la densidad del abandono y despojo y las garantías para el retorno que permitan la intervención en el territorio, garantizando la sostenibilidad jurídica y material de la restitución mediante la delimitación de áreas geográficas denominadas micro zonas.



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*”. Con este indicador se busca medir la gestión que realiza la URT a las solicitudes de restitución de tierras que presentan los reclamantes y en la que se evalúa y decide sobre la inscripción o no de la solicitud en el RTDAF. Asimismo, se analiza y evalúan las condiciones mínimas de seguridad, la densidad del abandono y del despojo y las garantías que permitan la intervención en el territorio, de manera que garantice la sostenibilidad jurídica y material de la restitución con la delimitación de las áreas geográficas a intervenir.

**Tabla 78:** Solicitudes de inscripción en el RTDAP en ruta individual con financiación de fondo por departamento, año y estado.

Departamento	Demanda presentada por terceros		Desistimiento		En demanda		Exclusión		Exclusión de estudio		Inscripción		No inicio de estudio formal		No inscripción		Rechazo de plano		Rechazo por solicitud idéntica		Remitido a justicia y paz		Total general
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	
Antioquia	-	151	4	428	16	-	-	-	108	106	197	4	104	3	11	2	7	2	-	-	-	-	1.143
Arauca	-	5	-	13	-	-	-	-	4	-	20	-	5	-	1	-	-	-	-	-	-	-	48
Atlántico	-	3	-	21	1	-	-	-	1	2	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	30
Bogotá D.C	-	6	-	6	-	-	-	-	3	2	4	-	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38
Bolívar	-	8	1	31	1	16	-	-	13	5	64	8	31	1	3	-	-	-	-	-	-	-	182
Boyacá	-	11	-	16	-	-	-	-	2	2	14	1	12	2	2	-	-	-	-	-	-	-	62
Caldas	-	11	-	45	-	-	-	-	13	2	9	-	7	-	13	-	3	-	-	-	-	-	103
Caquetá	-	209	5	124	-	1	-	-	36	24	86	-	181	1	12	1	3	-	-	-	-	-	683
Casanare	-	11	-	10	-	-	-	-	10	4	18	5	15	1	6	-	-	-	-	-	-	-	80
Cauca	-	29	6	66	10	-	-	-	2	20	142	1	26	1	1	-	4	-	-	-	-	-	308
Cesar	-	12	1	154	8	2	-	-	28	8	32	1	56	7	8	3	-	2	-	-	-	-	322
Choco	-	20	4	22	1	-	-	-	4	6	81	6	26	-	-	-	1	-	-	-	-	-	171
Córdoba	-	20	-	37	-	-	-	-	29	17	43	-	32	1	1	-	-	1	-	-	-	-	181
C/marca	-	18	-	31	-	-	-	-	9	25	41	16	22	4	2	20	-	-	-	-	-	-	188
Guaviare	-	10	-	5	-	-	-	-	1	2	28	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
Huila	-	17	-	44	-	-	-	-	14	30	18	2	10	1	-	-	1	-	-	-	-	-	137
La Guajira	-	3	-	6	-	-	-	-	2	1	2	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29
Magdalena	1	13	3	40	32	-	-	-	5	35	21	13	23	11	3	3	4	1	3	2	-	-	214
Meta	-	80	-	51	-	-	-	-	6	6	87	-	98	-	3	-	-	-	-	-	-	-	331
Nariño	-	18	2	345	-	-	-	-	18	29	37	-	31	5	1	1	7	-	-	-	-	-	494



<b>Norte Santander</b>	-	25	1	36	-	-	-	1	16	5	149	12	-	3	1	-	-	-	-	249	
<b>Putumayo</b>	-	306	1	278	10	-	-	-	17	36	81	-	56	3	-	-	-	-	-	788	
<b>Quindío</b>	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	4	
<b>Risaralda</b>	-	3	-	23	-	-	-	-	6	2	3	-	6	-	-	-	2	-	-	45	
<b>Santander</b>	-	15	4	34	4	-	-	-	2	25	44	13	28	5	3	1	4	1	-	183	
<b>Sucre</b>	-	1	-	34	2	1	-	-	7	11	6	-	7	-	-	-	-	-	-	69	
<b>Tolima</b>	-	95	3	369	8	-	-	-	75	53	32	-	74	15	5	-	1	-	-	730	
<b>Valle del Cauca</b>	-	9	-	24	-	-	1	-	3	17	22	-	101	-	1	-	-	-	-	178	
<b>Vaupés</b>	-	11	-	5	-	-	-	-	1	1	20	2	9	1	-	-	-	-	-	50	
<b>Vichada</b>	-	13	-	3	-	-	-	-	-	-	2	2	29	8	1	-	-	-	-	58	
<b>Total general</b>	1	1.133	35	2.303	93	20	1	1	435	476	1.303	74	1.050	70	81	32	37	7	3	2	7.158

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Para el periodo analizado, se observa un total de 7.158 solicitudes nuevas de inscripción en el RTDAF con diferentes tipos de decisiones administrativas. Llama la atención el alto número de actos administrativos que resuelven desistimientos comparativamente con otro tipo de decisiones de fondo. Estas decisiones sobre desistimientos se encuentran distribuidos mayoritariamente así: Putumayo con un 26%; Caquetá con 18% y Antioquia con un 13%, superando la expedición de actos administrativos de fondo como lo son las decisiones de inscripción o no en el RTDAF. Por otro lado, se observa que para la vigencia 2022, se profirieron 1.120 decisiones de no inscripción en el RTDAF (en Antioquia un 9%; Meta 9% y Tolima con un 9%), frente a 911 inscripciones efectivas en el referido instrumento.

Se resalta notoriamente que en la vigencia 2023 se realizó un mayor número de inscripciones en el RTDAF comparativamente con la totalidad de la anualidad 2022, especialmente en los departamentos de Antioquia, Tolima y Caquetá.

A continuación, se analizarán las diferentes variables del indicador que la CSMLV considera oportunas para dar cuenta de las gestiones de la etapa administrativa.

- Variable de análisis “*Nuevas zonas microfocalizadas*”<sup>187</sup>

La URT respondió esta variable bajo el entendido que por “zonas” se hace referencia a predios microfocalizados, desagregados por número de solicitudes, año (vigencia 2022 y primer trimestre del año 2023), departamentos y hectáreas, conforme la siguiente tabla:

**Tabla 79:** Predios microfocalizados por departamento y área solicitada en restitución.

Departamento	2022		2023		Total hectáreas
	Total, de solicitudes	Total, de hectáreas	Total, de solicitudes	Total, de hectáreas	
Amazonas	24	2.863	-	-	2.863
Antioquia	1.723	50.088	111	3.712	53.800
Arauca	49	9.581	6	0	9.581
Atlántico	12	167	-	-	167
Bogotá D.C	15	396	1	0	396
Bolívar	439	41.333	128	3.059	44.392
Boyacá	29	747	1	15	762
Caldas	164	1.620	7	33	1.653
Caquetá	400	25.209	38	2.831	28.040
Casanare	111	19.858	4	187	20.045
Cauca	347	4.207	89	1.466	5.673
Cesar	345	24.762	63	3.868	28.630
Chocó	158	5.208	6	16	5.224

<sup>187</sup> En la práctica la microfocalización es un procedimiento de la fase administrativa de restitución de tierras, mediante el cual la URT adopta a través de acto administrativo la decisión de iniciar el análisis previo y tramitar las solicitudes de restitución ubicadas en un área geográfica determinada, que puede corresponder a municipios, veredas, corregimientos o predios.

Departamento	2022		2023		Total hectáreas
	Total, de solicitudes	Total, de hectáreas	Total, de solicitudes	Total, de hectáreas	
Córdoba	383	9.171	106	2.009	12.091
Cundinamarca	107	2.135	9	55	2.190
Guainía	39	2.835	-	-	2.835
Guaviare	36	1.928	1	15	1.943
Huila	83	1.233	19	74	1.307
La Guajira	75	6.753	11	647	7.400
Magdalena	148	10.439	45	2.410	12.849
Meta	230	68.746	34	4.261	73.007
Nariño	377	11.331	32	1.129	12.460
Norte de Santander	112	3.908	13	738	4.646
Putumayo	999	18.836	56	5.326	24.162
Quindío	6	209	-	-	209
Risaralda	56	653	4	15	668
Santander	261	12.134	38	1.228	13.362
Sucre	73	4.755	23	2.030	6.785
Tolima	267	8.790	127	2.278	11.068
Valle del Cauca	162	2.477	95	863	3.340
Vaupés	7	6	-	-	6
Vichada	50	50.230	2	7.726	57.956
<b>Totales anuales</b>	<b>7.287</b>	<b>402.608</b>	<b>1.069</b>	<b>45.991</b>	<b>448.599</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Según la información enviada por la URT, para el periodo evaluado se microfocalizaron 8.356 predios que representan un total de 448.599 hectáreas (has). Los departamentos con mayor número de predios microfocalizados en su orden fueron: Antioquia con 1.834, Putumayo con 1.055, Bolívar con 567, Córdoba con 489 y Caquetá con 438 predios, entre otros. A su vez, los departamentos con mayor número de hectáreas microfocalizadas fueron el departamento de Meta con 73.007 has, seguido de Vichada con 57.956 has, Antioquia con 53.800 has, Bolívar con 44.392 y Cesar con 28.630 has. Es de resaltar que el Gobierno nacional en el periodo evaluado inició las gestiones administrativas tendientes a la restitución en zonas en las que históricamente no hubo intervención de la URT, como lo son los departamentos de Chocó y Amazonas.

Con relación a los predios solicitados en restitución que no fueron microfocalizados durante la vigencia 2022 y primer trimestre de 2023, a continuación, se relaciona el listado por departamento, así:

**Tabla 80:** Predios solicitados en restitución sin microfocalizar por departamento.

Departamento	2022	2023	Total
Amazonas	10	1	11
Antioquia	163	102	265



Departamento	2022	2023	Total
Arauca	131	18	149
Atlántico	3	2	5
Bogotá D.C.	-	2	2
Bolívar	24	46	70
Boyacá	2	6	8
Caldas	6	7	13
Caquetá	15	2	17
Casanare	-	19	19
Cauca	57	67	124
Cesar	1	65	66
Chocó	100	23	123
Córdoba	81	91	172
Cundinamarca	2	35	37
Guainía	3	-	3
Guaviare	38	12	50
Huila	7	4	11
La Guajira	-	2	2
Magdalena	9	13	22
Meta	48	21	69
Nariño	146	41	187
Norte Santander	86	25	111
Putumayo	64	21	85
Risaralda	1	9	10
Santander	3	44	47
Sucre	-	8	8
Tolima	3	15	18
Valle del Cauca	15	18	33
Vaupés	-	3	3
Vichada	1	9	10
<b>Total</b>	<b>1.019</b>	<b>731</b>	<b>1.750</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Según la información enviada por la URT, para el periodo evaluado quedaron sin microfocalizar 1.750 predios, siendo los departamentos con mayor número: Antioquia con 265, Nariño con 187, Córdoba con 172, Arauca con 149 y Cauca con 124 predios; y los departamentos con el menor número: Bogotá con 2, La Guajira 2, Vaupés 3, Guainía 3 y Atlántico con 5 predios sin microfocalizar.

- Indicador: *Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF con representación judicial presentadas ante jueces.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “(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 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) x 100%. Tal indicador busca medir la cantidad de solicitudes sobre las cuales la URT representa a los reclamantes ante la especialidad de restitución de tierras.

**Tabla 81:** Casos con demandas radicadas ante los jueces especializados en restitución por parte de la URT

Departamento	2022					2023		
	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica	No reporta/ Persona Natural	Privada	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica
Antioquia	364	337	1	1		55	63	-
Arauca	14	19	-	-	-	1	-	-
Atlántico	15	9	-	-		4	2	-
Bogotá D.C	3	3	-	-	-	1	1	-
Bolívar	83	45	1	-	-	3	2	-
Boyacá	11	11	-	-	-	3	1	-
Caldas	49	21	-	-	-	6	6	-
Caquetá	72	58	-	-	-	18	17	-
Casanare	7	5	-	-	-	3	2	-
Cauca	35	29	1	-	-	14	9	-
Cesar	111	64	-	-	-	29	16	-
Chocó	27	13	-	-	-	2	4	-
Córdoba	19	18	-	-	-	4	8	-
Cundinamarca	12	19	2	-	-	12	2	-
Guaviare	5	6	-	-	-	2	-	-
Huila	63	56	-	-	-	5	1	-
La Guajira	6	7	-	-	-	1	1	-
Magdalena	48	20	-	-	-	29	20	1
Meta	42	23	-	-	-	1	-	-
Nariño	176	149	-	-	-	28	15	-
Norte Santander	40	40	-	-	-	1	3	-
Putumayo	181	197	-	-	-	17	29	-
Quindío	2	1	-	-	-	-	-	-

Departamento	2022				2023			
	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica	No reporta/ Persona Natural	Privada	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica
Risaralda	21	14	-	-	-	5	-	-
Santander	22	22	-	-	-	3	2	-
Sucre	72	11	-	-	-	1	3	-
Tolima	375	229	-	-	4	46	26	-
Valle del Cauca	26	22	-	-	-	-	2	-
Vaupés	2	3	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	1	-	-	-	1	1	-
<b>Total, general</b>	<b>1.903</b>	<b>1.452</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>295</b>	<b>236</b>	<b>1</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Para el periodo consultado, la URT reporta 3.897 solicitudes de inscripción en el RTDAF que cuentan con demanda presentada por la entidad ante los jueces especializados de restitución de tierras, de las cuales 1.688 son titulares mujeres, representando el 43% del total de las solicitudes; se observa una mayor incidencia de presentación de demandas con poder de la URT en los departamentos de Antioquia, Tolima, Putumayo, Nariño y Cesar, y de otra parte, un bajo número de representación en demandas restitutivas en departamentos como Quindío, Vichada, Vaupés, Bogotá y Guaviare.

- Variable de análisis “Solicitudes inscritas en el RTDAF con presentación de demanda”

Frente a esta variable la URT informó que, el número de demandas presentadas ante la jurisdicción especializada en ruta individual, durante el periodo analizado, corresponde al total de las demandas presentadas por la mencionada entidad y terceros apoderados, conforme se desagrega a continuación:

**Tabla 82:** Solicitudes inscritas en el RTDAF en la ruta individual que cuentan con demanda presentada ante los jueces especializados en restitución de tierras.

Departamento	2022				2023			
	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica	No reporta/ Persona Natural	Privada	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica
Antioquia	364	337	1	1	-	55	63	-
Arauca	14	19	-	-	-	1	-	-

Departamento	2022					2023		
	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica	No reporta/ Persona Natural	Privada	Hombre	Mujer	No reporta / persona jurídica
Atlántico	15	9	-	-	-	4	2	-
Bogotá D.C	3	3	-	-	-	1	1	-
Bolívar	84	45	1	-	-	3	2	-
Boyacá	11	11	-	-	-	5	1	-
Caldas	49	21	-	-	-	6	6	-
Caquetá	72	59	-	-	-	18	17	-
Casanare	7	5	-	-	-	3	2	-
Cauca	35	29	1	-	-	14	9	-
Cesar	118	72	-	-	-	29	16	-
Choco	27	13	-	-	-	2	4	-
Córdoba	19	18	-	-	-	4	8	-
Cundinamarca	12	19	2	-	-	12	2	-
Guaviare	5	6	-	-	-	2	-	-
Huila	63	56	-	-	-	5	1	-
La Guajira	6	7	-	-	-	1	1	-
Magdalena	55	20	-	-	-	29	20	1
Meta	45	23	-	-	-	1	-	-
Nariño	176	149	-	-	-	28	15	-
Norte Santander	40	40	-	-	-	1	3	-
Putumayo	184	199	-	-	-	17	30	-
Quindío	2	1	-	-	-	-	-	-
Risaralda	21	14	-	-	-	5	-	-
Santander	22	23	-	-	-	3	2	-
Sucre	72	11	-	-	-	1	3	-
Tolima	375	229	-	-	4	46	26	-
Valle del Cauca	26	22	-	-	-	-	2	-
Vaupés	2	3	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	1	-	-	-	1	1	-
<b>Total, general</b>	<b>1.924</b>	<b>1.464</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>297</b>	<b>237</b>	<b>1</b>

Elaboración propia. Fuente: URT marzo 2023.

Revisados los datos suministrados por la URT para la vigencia evaluada, se tiene que se reportaron 3.933 solicitudes de inscripción en la ruta individual que cuentan con demanda presentada ante los jueces especializados de restitución de tierras, de las cuales 1.701 solicitudes fueron radicadas por mujeres, representando el 43% del total de las solicitudes; observándose una mayor incidencia en los departamentos de Antioquia, Tolima, Putumayo, Nariño y Cesar, y de otra parte, un menor número de demandas restitutivas en departamentos como Quindío, Vichada, Vaupés, Bogotá, y Guaviare.

La diferencia de 54 demandas adicionales respecto de la información de la tabla inmediatamente anterior (3.987), corresponden a las solicitudes inscritas en el RTDAF que fueron demandadas por parte de terceros apoderados de confianza de los reclamantes. En cuanto al número de solicitudes inscritas en el RTDAF que otorgaron poder a la URT para ser representados judicialmente durante el periodo analizado desagregado por género, se tiene lo siguiente:

**Tabla 83:** Solicitudes inscritas en el RTDAF ruta individual que otorgaron poder a la URT para la representación judicial desagregado por género

Departamento	2022		2023	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Antioquia	25	19	4	9
Bogotá D.C	2	1	-	1
Bolívar	2	3	2	-
Boyacá	2	-	-	1
Caldas	6	5	1	1
Caquetá	5	8	-	1
Casanare	2	1	1	3
Cauca	-	-	5	-
Cesar	7	1	4	3
Choco	1	2	2	3
Córdoba	1	2	7	2
Cundinamarca	1	3	3	4
Huila	1	1	3	-
La Guajira	1	-	-	1
Magdalena	-	-	12	2
Meta	1	2	-	3
Nariño	8	4	1	-
Norte Santander	2	2	-	1
Putumayo	6	6	2	5
Risaralda	1	3	-	2
Santander	1	-	2	4
Sucre	4	2	4	-
Tolima	11	9	15	11
Valle del Cauca	-	3	1	-
Vaupés	-	1	-	-
<b>Total, general</b>	<b>90</b>	<b>78</b>	<b>69</b>	<b>57</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Con base en las cifras presentadas, para el periodo evaluado, de las 294 solicitudes que otorgaron poder a la URT para ser representados judicialmente, 135 (46%) corresponden a mujeres, y las restantes 159 solicitudes (54 %) corresponde a hombres.

## Etapa judicial

La CSMLV durante los nueve 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 la Especialidad de Restitución de Tierras conformada por cinco (5) Distritos Judiciales ubicados en las ciudades de Medellín, Cartagena, Bogotá, Cúcuta y Cali, y de los cuales hacen parte cinco (5) tribunales, 61 juzgados 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 contenidas en las demandas presentadas ante la justicia especializada, y en relación con quien cuenta con la facultad para ejercer dicha representación.

A continuación, se analizará el comportamiento del número total de solicitudes con representación judicial de la URT y/o terceros que fueron admitidas, inadmitidas o rechazadas por los jueces especializados; así como, el universo de demandas que estas representan.

**Tabla 84:** Total de solicitudes contenidas en demandas radicadas ante los jueces

No. de solicitudes radicadas ante los jueces					
Periodo	Auto admisorio	Auto inadmisorio	Auto rechazo	Sin auto reportado	Total de solicitudes Radicadas
2022	1.439	13	4	1.917	3.373
2023	115	7	1	403	526
<b>Total</b>	1.554	20	5	2.320	3.899

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023. Corte 16 de abril de 2023.

**Tabla 85:** Total demandas radicadas ante los jueces

No. de demandas radicadas ante los jueces					
Periodo	Auto admisorio	Auto inadmisorio	Auto rechazo	Sin auto reportado	Total demandas Radicadas
2022	1.143	13	4	1.527	2.687
2023	80	2	1	286	369
<b>Total</b>	1.223	15	5	1.813	3.056

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023. Corte 16 de abril de 2023

De la anterior información se evidencia que, de las 3.899 solicitudes radicadas ante los jueces, estas se acumularon<sup>188</sup> en 3.056 demandas, de las cuales el 40% (1.223) fueron admitidas y menos del 1% inadmitidas. Asimismo, la URT reportó que el 59% (1.813) de las demandas, no cuentan con información de admisión.

Es de resaltar que, la CSMLV a través de la Procuraduría General de la Nación realizó una encuesta dirigida a los procuradores judiciales de restitución de tierras, encaminada a conocer los desafíos procesales, extraprocesales y las acciones de mejora para superar la congestión de los procesos que presenta en la actualidad la especialidad de tierras, específicamente, frente al desarrollo de la etapa judicial en la ruta individual, desde la admisión de la demanda hasta que se profiere el fallo, por lo que a continuación se mostrarán los resultados más contundentes:

Las etapas procesales que presentan mayores demoras

Los agentes del Ministerio Público, en la ruta individual del procedimiento judicial tendiente a la restitución, manifestaron que las mayores demoras en el trámite procesal se perciben principalmente en:

**Tabla 86:** Percepción de procuradores judiciales sobre actuaciones judiciales que representan mayor dilación

Etapa con mayor dilación	Percepción de procuradores	%
Probatoria	35	59
Notificaciones/ Vinculaciones	15	28
Sentencia	5	8
Admisión	3	5

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

<sup>188</sup> De conformidad con lo previsto en el art. 96 de la Ley 1448 de 2011 en concordancia con el numeral 9 del artículo 2.15.1.4.1 del Decreto 1071 de 2015 serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.

Evidencia la Comisión que, de acuerdo con la percepción de los procuradores judiciales, dentro del proceso judicial de restitución de tierras la etapa probatoria es la más demorada, seguida por las notificaciones/vinculaciones a terceros.

A continuación, se analiza el tiempo de admisión de la demanda de conformidad con la percepción de los procuradores judiciales encuestados.

**Tabla 87:** Percepción de procuradores judiciales sobre el tiempo de admisión de la demanda

Percepción	Percepción de procuradores	%
<b>Razonables</b>	22	71
<b>No Razonables</b>	9	29

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

En cuanto al tiempo que se toman los despachos judiciales para admitir las demandas desde la radicación, se obtuvo que el 71% de los procuradores judiciales encuestados perciben que el tiempo es razonable, mientras el restante 29% indicó que no lo es.

De otra parte, se conoció que el 11% de los procuradores judiciales encuestados perciben demoras injustificadas entre el envío del expediente por los juzgados y el recibo por parte de los tribunales, mientras que el 89% restante manifestaron que no las hay.

**Tabla 88:** Percepción de procuradores judiciales sobre el tiempo de envío de expedientes de los juzgados a los tribunales

Percepción demoras injustificadas entre el envío del expediente por parte del Juzgado y el recibo en el Tribunal		
Percepción	Número de procuradores	%
<b>Sí hay demora</b>	5	11
<b>No hay demora</b>	41	89

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

En cuanto a la percepción que se tiene por parte de los procuradores judiciales encuestados respecto de la dilación del tiempo en la etapa judicial, se tiene que el 51% considera que se da en el decreto de pruebas, el 47% en emitir la sentencia y el restante 2% percibe que se da cuando se avoca conocimiento.



**Tabla 89:** Percepción de procuradores judiciales sobre mayor dilación de tiempo en la etapa judicial

Percepción sobre mayor dilación de tiempo en la etapa judicial		
Percepción	Número de procuradores	%
Avocar Conocimiento	1	2
Decretar Pruebas	22	51
Emitir Sentencia	20	47

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

Percepciones de procuradores judiciales de restitución de tierras sobre las principales dificultades que impactan el cumplimiento de términos en la fase judicial de la ruta individual.

La mayoría de los procuradores judiciales coinciden en afirmar que, el factor que más influye en la dilación de términos en la etapa judicial, tanto en los juzgados como en las salas especializadas de restitución de tierras de los tribunales superiores, obedece esencialmente a la congestión judicial y a las falencias en los informes técnicos prediales o en la información suministrada por la URT en la demanda.

Los procuradores judiciales también advirtieron entre otros, los siguientes factores adicionales que inciden en el incumplimiento de los términos legales:

- a. La ausencia del uso de poderes de instrucción y correccionales del Juez.
- b. La ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante.
- c. Sucesivas cancelaciones/reprogramaciones de audiencias y diligencias, en muchas ocasiones por ausencia de acompañamiento institucional, cuestiones de seguridad y alteración del orden público, imposibilidad de acceso a los predios en las inspecciones por el mal estado de las vías, imposibilidad de contacto o inasistencia de testigos o por problemas de conectividad en los territorios en el caso de audiencias virtuales.
- d. Demoras en la publicación de edictos por parte de la URT.
- e. Demoras en la designación de defensores públicos y curadores *ad-litem* para representar herederos indeterminados o terceros determinados. En el caso de los curadores, se ha advertido que los abogados presentan excusa para asumir el cargo y deben volver a nombrar, al punto que en un solo proceso se pueden nombrar tres o cuatro abogados antes de que alguno acepte.

- f. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC no cuenta con suficiente personal para entregar los avalúos en tiempo.
- g. La carga de trabajo en acciones constitucionales por parte del Juez transicional de restitución de tierras.
- h. Dificultades para la notificación de terceros y vinculaciones tardías de opositores y terceros.
- i. La falta de respuesta oportuna a las órdenes del juez proferidas en el auto admisorio, y en general, las demoras por parte de las entidades encargadas de dar cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas por los jueces y magistrados en la fase judicial.
- j. Insuficiencia de miembros de la Fuerza Pública dispuestos exclusivamente para el acompañamiento de diligencias.
- k. Falta de coordinación y cooperación entre las entidades encargadas de la restitución de tierras y los órganos judiciales.
- l. La falta de más jueces y magistrados y empleados judiciales.

A continuación, los principales factores que inciden en el incumplimiento de términos en los juzgados especializados:

**Tabla 90:** Factores que inciden en la dilación de términos en los juzgados

No.	Factor	Incidencia	%
1	Congestión judicial	34	14
2	Dificultades o problemas de seguridad	30	12
3	Falencias en los Informes Técnicos Prediales o en la información suministrada por la URT	29	12
4	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	23	9
5	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la URT	22	9
6	Ausencia o falencia en la identificación y/o notificación de ocupantes, terceros interesados y potenciales opositores	21	9
7	Cancelación/reprogramación de audiencias y diligencias	20	8
8	Demoras en la publicación de edictos por parte de la URT	17	7
9	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	14	6
10	Ausencia del uso de poderes de instrucción y correccionales del Juez	13	5
11	Ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante	9	4

No.	Factor	Incidencia	%
12	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la URT	7	3
13	Falencias en los informes sociales	3	1
14	Requerimientos o exigencias desproporcionadas de Jueces	2	1
15	Se practican o se decretan pruebas innecesarias	1	0

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

Frente a los principales factores que inciden en el incumplimiento de términos en la etapa judicial en las salas especializadas de restitución de tierras de los tribunales superiores, los procuradores judiciales identificaron los siguientes 15 factores:

**Tabla 91:** Factores que inciden en la dilación de términos en los tribunales

Factor	Factor	Incidencia	%
1	Congestión Judicial	33	21
2	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la URT	19	12
3	Falencias en los Informes Técnicos Prediales o en la información suministrada por la URT	14	9
4	Otras	14	9
5	Dificultades de acceso a los territorios	13	8
6	Dificultades o problemas de seguridad	11	7
7	Ausencia o falencia en la identificación y/o notificación de ocupantes, terceros interesados y potenciales opositores	10	6
8	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la URT	8	5
9	Ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante	8	5
10	Demoras en la publicación de edictos por parte de la URT	6	4
11	Ausencia del uso de poderes de instrucción y correccionales del magistrado	6	4
12	Cancelación/reprogramación de audiencias y diligencias	5	3
13	Ausencia o falta de acompañamiento de la Fuerza Pública	5	3
14	Se practican o se decretan pruebas innecesarias	3	2

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

Aunado a lo anterior, la encuesta revela que, por lo general los despachos judiciales no priorizan los casos de acuerdo con la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas, ni tampoco, hacen aplicación del principio de enfoque diferencial.

**Tabla 92:** Percepción de procuradores judiciales sobre la priorización de casos según vulnerabilidad de las víctimas

Priorización según vulnerabilidad manifiesta de las víctimas		
Percepción	Número de procuradores	%
<b>Sí</b>	17	37
<b>No</b>	29	63

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

**Tabla 93:** Percepción de procuradores judiciales sobre la priorización por aplicación del enfoque diferencial

Priorización por aplicación del enfoque diferencial		
Percepción	Número de procuradores	%
<b>Sí</b>	18	39
<b>No</b>	28	61

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

Como se observa el 63% de los procuradores encuestados coinciden en que los despachos judiciales no priorizan los casos según la vulnerabilidad que presentan las víctimas reclamantes de tierras; y el 61% de los encuestados perciben que los despachos judiciales tampoco priorizan los casos en aplicación del enfoque diferencial.

### Etapa Posfallo

El derecho fundamental a la restitución de tierras se materializa hasta que se cumplan las órdenes emanadas de las providencias judiciales. A continuación, la CSMLV procederá a realizar el análisis de aquellas órdenes estructurales dentro de la vocación transformadora de la medida.

En el marco de las sentencias proferidas durante el periodo analizado, se ha identificado órdenes, entre otras, relacionadas principalmente con (i) Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras (ii) la atención a los segundos ocupantes; (iii) la priorización del subsidio de vivienda, y (iv) la implementación de proyectos productivos familiares, conforme se desarrolla a continuación:

Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras:

- Indicador: “Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras”.

La fuente de este indicador es el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es “Número de predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras;” con este indicador se busca medir la gestión de la URT con relación al cumplimiento de las órdenes relacionadas con el tema de las compensaciones.

**Tabla 94:**Compensación a víctimas

Departamento	Año de sentencia	Número total de órdenes	Número total de órdenes en solicitudes por mujeres	Órdenes que se cumplieron de las proferidas en la vigencia evaluada	Número de órdenes en trámite de cumplimiento
Antioquia	2022	70	44	-	70
	2023	19	12	-	19
Bolívar	2022	6		-	6
Boyacá	2022	3	2	-	3
Caldas	2022	22	8	-	22
	2023	12	5	-	12
Caquetá	2022	9	2	-	9
	2023	1	-	-	1
Cauca	2022	27	11	-	27
	2023	6	2	-	6
Cesar	2022	22	11	-	22
	2023	2	-	-	2
Córdoba	2022	13	6	-	13
Cundinamarca	2022	11	6	-	11
	2023	1	1	-	1
Choco	2022	1	-	-	1
	2023	1	-	-	1
Huila	2022	5	1	-	5
La Guajira	2022	1	1	-	1
Magdalena	2022	89	78	-	89
Meta	2022	17	12	-	17
Nariño	2022	5	2	-	5

Departamento	Año de sentencia	Número total de órdenes	Número total de órdenes en solicitudes por mujeres	Órdenes que se cumplieron de las proferidas en la vigencia evaluada	Número de órdenes en trámite de cumplimiento
	2023	2	1	-	2
<b>Norte Santander</b>	2022	17	13	-	17
	2023	3	-	-	3
<b>Quindío</b>	2022	4	2	-	4
<b>Risaralda</b>	2022	7	-	-	7
	2023	6	2	-	6
<b>Santander</b>	2022	18	9	-	18
	2023	3	1	-	3
<b>Sucre</b>	2022	3	2	-	3
<b>Tolima</b>	2022	15	5	-	15
<b>Valle del Cauca</b>	2022	40	20	3	37
	2023	4	2	-	4
<b>Arauca</b>	2022	3	2	-	3
<b>Casanare</b>	2022	4	1	-	4
<b>Putumayo</b>	2022	19	11	-	19
	2023	1	1	-	1
<b>Total, general</b>		492	276	3	489

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo 2023.

Durante el periodo evaluado para compensaciones a víctimas de despojo o abandono de tierras se tuvieron 492 órdenes, de las cuales 89 corresponden al departamento de Antioquia (18%); 89 al departamento de Magdalena (18%); y 44 al departamento del Valle del Cauca (9%).

Así mismo, de las 492 órdenes de compensación a víctimas, solo 3 se cumplieron. Sin embargo, es de resaltar que la URT reportó el nivel de cumplimiento del año 2022 sin dar cuenta del nivel del rezago histórico de esta medida.

Se pudo establecer que la URT profirió la Resolución 00497 del 9 de junio de 2023 por medio de la cual, entre otros, modifica la estructura interna de ciertos grupos de trabajo dentro de los cuales se encuentra el Grupo Fondo, como el encargado de adelantar y dar cumplimiento oportuno de las órdenes de compensación.

A continuación, se procederá a hacer el análisis de la medida de compensación de segundos ocupantes en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.

Atención a los segundos ocupantes:

**Tabla 95:** Órdenes de compensación segundos ocupantes

Año de cumplimiento	Compra de predio	Dejar en el Predio	Predio equivalente	Dinero	Total, atendidas
<b>2022</b>	4	60	17	2	83
<b>Primer Trimestre 2023</b>	0	10	2		12
<b>Total</b>	4	70	19	2	95

Elaboración propia. Fuente: URT, mayo 2023.

La URT ha atendido 95 órdenes a favor de beneficiarios en calidad de segundos ocupantes, las cuales corresponden a: cuatro sobre la compra de un predio, 70 bajo la premisa de dejar en el predio; 19 a través de la compra de un predio equivalente a una unidad agrícola familiar y 2 en dinero.

La priorización del subsidio de vivienda y su ejecución

La materialización de las órdenes de vivienda a favor de familias restituidas se desarrolla en ocho etapas: (i) focalización, (ii) postulación de beneficiarios, (iii) análisis espacial, (iv) habilitación, (v) construcción, (vi) asignación del subsidio, (vii) ejecución y entrega<sup>189</sup> (viii) legalización.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión realizará el análisis de: a) las gestiones tendientes a la priorización del subsidio a cargo de la URT que se envían al Ministerio de Vivienda, b) los rezagos históricos que persisten en cabeza del Banco Agrario y Ministerio de Agricultura, para, posteriormente, c) analizar la competencia que actualmente está en cabeza del Ministerio de Vivienda en la materialización de la orden relacionada con el subsidio.

- 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.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> De conformidad con el numeral 7 del art. 18 de la Resolución 536 de 2020 proferida por el Ministerio de Vivienda, se entiende por "ejecución y entrega" el momento por el cual el hogar recibe la vivienda o mejoramiento construido.

<sup>190</sup> La Ley 1448 de 2011, en su artículo 123 dispuso 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, establecidos por el Estado." "Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad

Previo al análisis del indicador propuesto, a continuación, se desarrollará el estudio de la variable de priorizaciones del subsidio de vivienda<sup>191</sup> al ser esta la segunda etapa para garantizar la medida habitacional a cargo de la URT.

- Variable de análisis: *Número de priorizaciones del subsidio de vivienda a cargo de la URT*

**Tabla 96.:** Priorización órdenes subsidios de vivienda

Departamento	Año de sentencia	Número total de órdenes	Número total de órdenes a solicitudes presentadas por mujeres	Órdenes que se cumplieron de las proferidas en la vigencia evaluada	Número de órdenes en trámite de cumplimiento
Antioquia	2022	217	101	48	169
	2023	71	43	0	71
Arauca	2022	3	2	0	3
Bolívar	2022	66	11	8	58
	2023	1	0	0	1
Boyacá	2022	4	2	2	2
Caldas	2022	28	8	8	20
	2023	7	4	0	7
Caquetá	2022	6	1	0	6
	2023	1	0	0	1
Casanare	2022	1	0	0	1
	2023	2	0	0	2
Cauca	2022	44	11	18	26
	2023	13	9	0	13
Cesar	2022	36	17	3	33
	2023	1	0	0	1
Choco	2022	1	0	0	1
Córdoba	2022	40	10	11	29
	2023	10	3	0	10
Cundinamarca	2022	31	11	6	25
	2023	3	1	0	3

vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan”, y que es deber del Fondo nacional de Vivienda (Fonvivienda), como ente otorgante del subsidio familiar de vivienda rural, “proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.”

<sup>191</sup> Se entenderá priorizado un hogar cuando se cargue toda la información de la postulación en debida forma con todos los documentos personales del hogar, Sentencia e Informe técnico predial sumado a todos documentos técnicos del predio en los términos y condiciones del Decreto 1077 de 2015 y la Resolución 536 de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o la norma que los adicione o sustituya. Fuente Circular 003 22 de Julio de 2022 suscrita entre Fonvivienda y Min Vivienda.



Departamento	Año de sentencia	Número total de órdenes	Número total de órdenes a solicitudes presentadas por mujeres	Órdenes que se cumplieron de las proferidas en la vigencia evaluada	Número de órdenes en trámite de cumplimiento
Huila	2022	5	0	0	5
	2023	5	0	0	5
La Guajira	2022	4	3	0	4
Magdalena	2022	33	16	0	33
	2023	1	0	0	1
Meta	2022	4	3	1	3
Nariño	2022	50	16	14	36
	2023	16	8	0	16
Norte Santander	2022	22	11	2	20
	2023	7	3	1	6
Putumayo	2022	18	7	4	14
	2023	2	2	0	2
Quindío	2022	6	0	6	0
Risaralda	2022	10	0	5	5
	2023	5	1	0	5
Santander	2022	28	19	4	24
	2023	5	0	0	5
Sucre	2022	13	5	0	13
	2023	3	2	0	3
Tolima	2022	68	26	18	50
	2023	24	10	0	24
Valle del Cauca	2022	38	19	8	30
	2023	4	2	1	3
<b>Total general</b>		<b>957</b>	<b>387</b>	<b>168</b>	<b>789</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

En relación con las órdenes de priorización de subsidios de vivienda, se observa que el mayor énfasis para la entrega de la medida se ubica principalmente en los departamentos de: Antioquia, Tolima y Nariño. La priorización del subsidio en mención se materializó en 168 órdenes judiciales, es decir 18%, y continúan pendientes de cumplimiento el 82% que equivalen a 789 órdenes.

Dado que el procedimiento tendiente a la materialización de la vivienda involucra entidades con rezagos históricos como Ministerio de Agricultura y Banco Agrario, la Comisión procederá a analizar las gestiones realizadas frente al rezago, para posteriormente finalizar con el análisis de la gestión a cargo del Ministerio de Vivienda luego de los cambios de competencia entre entidades:

**Tabla 97:** Número de órdenes rezagadas de vivienda a cargo del Banco Agrario.

Fechas de sentencia y priorización	Departamento	Cantidad
2012 - 2017	Antioquia	50
2012 - 2017	Magdalena	143
2012 - 2017	Cesar	16
2012 - 2017	Córdoba	137
2012 - 2017	Sucre	21
2012 - 2017	Putumayo	40
2012 - 2017	Nariño	76
2012 - 2017	Bolívar	47
2012 - 2017	Meta	12
2012 - 2017	Tolima	10
2012 - 2017	Valle del Cauca	21
2012 - 2017	Cauca	2
2012 - 2017	Santander	4
2012 - 2017	Cundinamarca	9
2012 - 2017	Caldas	2
2012 - 2017	Norte de Santander	7
2012 - 2017	Risaralda	1
<b>TOTAL</b>	-	<b>598</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023

En relación con el rezago a cargo del Banco Agrario se observa un registro de 598 casos en los que no se ha recibido una respuesta positiva en cuanto a la culminación de las viviendas por parte de la entidad. Preocupa particularmente los departamentos de Magdalena con 143 familias pendientes de respuesta; Córdoba con 137 y Nariño con 76 familias.

La Comisión hace un llamado frente a los rezagos que se presentan, ya que estos corresponden inclusive a las primeras sentencias de restitución que se profirieron por la jurisdicción desde el año 2012.

Seguidamente, se realiza el análisis de la gestión del rezago a cargo del Ministerio de Agricultura.

**Tabla 98:** Número de órdenes rezagadas de vivienda a cargo de Ministerio de Agricultura

Fechas de sentencia	Año de priorización	Departamento	Cantidad
2017 - 2018	2017-2019	Antioquia	104
2016 - 2018	2018-2019	Magdalena	96
2017	2017-2019	Cesar	36
2017 - 2019	2018-2019	Córdoba	31
2013	2019	Sucre	35

Fechas de sentencia	Año de priorización	Departamento	Cantidad
2015-2018	2017-2019	Putumayo	33
2017	2018-2019	Nariño	68
2016-2018	2018-2019	Bolívar	78
2016	2019	Meta	1
2018-2019	2018-2019	Tolima	21
2018-2017	2018-2019	Valle del Cauca	10
2018-2019	2018-2019	Cauca	61
2017	2019	Santander	4
2017	2019	Cundinamarca	12
2018	2019	Caldas	25
2016-2018	2019	Norte de Santander	9
2017	2018	Risaralda	2
2018	2018	Caquetá	1
2016	2019	La Guajira	4
2019	2019	Huila	1
2018	2019	Chocó	1
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>633</b>

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023

En relación con el rezago a cargo del Ministerio de Agricultura se observa un registro de 633 casos en los que no se ha recibido una respuesta positiva en cuanto a la culminación de las viviendas por parte de la cartera ministerial. Se resalta el departamento de Antioquia con 104 familias pendientes de respuesta, el departamento de Magdalena con 96 familias, seguido por el departamento de Bolívar con 78 familias.

Como se mencionó anteriormente en el caso del Banco Agrario ocurre la misma omisión por parte del Ministerio de Agricultura respecto del cumplimiento de las sentencias, toda vez que, se evidencian que persiste rezagos desde el 2013.

**Tabla 99:** Número de órdenes rezagadas de vivienda cargo de Fiduagraria

Fechas de sentencia	Año de priorización	Departamento	Cantidad
2016	2017	Antioquia	131
2016-2018	2018-2019	Magdalena	115
2016	2017	Cesar	30
2016	2017	Córdoba	62
2015-2017	2017-2019	Sucre	16
2017	2018	Putumayo	30
2017-2018	2018-2019	Nariño	163
2014	2018	Bolívar	47
2017	2017	Meta	6
2014-2017	2014-2019	Tolima	36
2017	2017	Valle del Cauca	16

2017	2018	Cauca	87
2018	2019	Santander	5
2017	2017	Cundinamarca	20
2017-2018	2018-2019	Caldas	55
2018	2018	Norte de Santander	15
2014	2017	Risaralda	16
2018	2018	Caquetá	3
2018	2019	Huila	1
2018	2019	Chocó	19
<b>TOTAL</b>	-	-	873

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023

En relación con el rezago a cargo de Fiduciaria se observa un registro de 873 casos en los que no se ha recibido una respuesta positiva en cuanto a la culminación de las viviendas. Llama la atención que los departamentos con el mayor número de viviendas pendientes de terminación son en su orden: Antioquia con 131 familias; Nariño con 163 familias y Magdalena con 115 familias.

Bajo el entendido que la Ley 1955 de mayo 2019<sup>192</sup> transfiere la competencia de vivienda rural al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Fondo Nacional de Vivienda<sup>193</sup> a partir del año 2020, a continuación, se relaciona la información sobre el cumplimiento a cargo de esta entidad:

**Tabla 100::** Número de hogares priorizados y en proceso de habilitación por el Ministerio de Vivienda

Fase	Estado	Total
<b>Fase I</b>	Habilitados para contratar	355
	No habilitado (una causal y más de una causal +1)	920
	En Revisión MVCT	18
<b>Fase II</b>	Habilitados con contrato	1461

Elaboración propia. Fuente: Min. Vivienda, julio de 2023.

La URT priorizó/postuló en plataforma por 2.754 hogares para que Minvivienda realice lo de su competencia. Con base en esto, reporta el Ministerio que 920 beneficiarios no fueron habilitados por alguna de las siguientes causales: (i) cancelada por muerte del titular, (ii) error en el nombre registrado, (iii) número de cédula no registrado en la base de datos de la

<sup>192</sup> Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

<sup>193</sup> El Decreto 1341 de octubre 2020 establece un régimen de transición para que a partir del 1 de enero de 2020 el MVCT se haga cargo de la formulación y ejecución de vivienda rural a través FONVIVIENDA. La atención de los hogares priorizados hasta el 31 de diciembre de 2019 serán competencia del MADR

Registraduría Nacional del Estado Civil, (iv) hogar beneficiario de entidad otorgante diferente a FONVIVIENDA que recibió subsidio, (v) hogar registrado como propietario y registra una o más viviendas diferentes a la que será objeto del Subsidio Familiar de Vivienda.

Destaca la Comisión que, de acuerdo con la Supernotariado, varios subsidios no se han materializado entre otros a que no se han inscrito en las respectivas sentencias en el Registro Público de Propiedad por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos - ORIP, por no contar con FMI o ser devueltas por: (i) la ausencia de copia de la sentencia y los soportes de envió a la respectiva ORIP; b) Incongruencia en el área y linderos de la sentencia, con los que reposa en el folio; c) Sentencia condicionada a inscribirse una vez se publicite la adjudicación de baldíos; d) Traslape de terrenos.

### Proyectos productivos<sup>194</sup>

- Indicador: *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: *Número de Proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras.*

**Tabla 101:** Órdenes de proyectos productivos familiares implementados

Departamento	Vigencia	Total, de ordenes PPF <sup>195</sup>	Número total de órdenes a solicitudes presentadas por mujeres	Cumplidas en la misma vigencia	Proyectos implementados	Inversión en millones	En trámite de cumplimiento
Antioquia	2022	314	156	48	19	\$755	266
	2023	35	17	-	-	-	35
Arauca	2022	4	3	-	-	-	4
Bolívar	2022	77	16	16	9	\$ 359	61
Boyacá	2022	4	1	-	-	-	4
Caldas	2022	26	7	1	-	-	25
	2023	2	1	-	-	-	2
Caquetá	2022	5	-	-	-	-	5

<sup>194</sup> Con el objetivo de cumplir estas órdenes, la URT creó un Equipo Técnico de Proyectos Productivos (ETPP) para la formulación, implementación, asistencia técnica y seguimiento de los proyectos para las víctimas beneficiadas con una sentencia de restitución. En la primera etapa de caracterización, la URT contrata operadores regionales para que formulen el plan de vida productiva. Una vez la URT apruebe dicho plan, se asigna un monto de hasta 40 smlmv por familia. La URT se encarga de proveer asistencia técnica durante 24 meses con el fin de garantizar la sostenibilidad del proyecto en el tiempo. Finalmente, una tercera parte realiza la evaluación del proyecto productivo.

<sup>195</sup> Proyectos Productivos Familiares

Departamen to	Vigen cia	Total, de órdenes PPF <sup>195</sup>	Número total de órdenes a solicitudesp resentadas por mujeres	Cumplid as en la misma vigencia	Proyectos implementa dos	Inversión en millones	En trámite de cumplimie nto
<b>Casanare</b>	2022	5	2	2	1	\$39	3
<b>Cauca</b>	2022	83	26	11	5	\$199	72
	2023	7	2	-	-	-	7
<b>Cesar</b>	2022	71	25	20	-	-	51
	2023	1	-	-	-	-	1
<b>Choco</b>	2022	5	1	-	-	-	5
<b>Córdoba</b>	2022	40	10	4	4	\$ 157	36
	2023	5	1	-	-	-	5
<b>Cundinamar ca</b>	2022	35	15	8	2	\$79	27
	2023	3	1	-	-	-	3
<b>Huila</b>	2022	10	-	1	-	-	9
<b>La Guajira</b>	2022	8	3	2	-	-	6
<b>Magdalena</b>	2022	34	13	5	-	-	29
<b>Meta</b>	2022	21	5	12	-	-	9
<b>Nariño</b>	2022	55	20	10	8	\$319	45
	2023	3	1	1	-	-	2
<b>Norte de Santander</b>	2022	27	12	3	2	\$80	24
	2023	1	-	-	-	-	1
<b>Putumayo</b>	2022	44	20	7	3	\$119	37
	2023	1	-	-	-	-	1
<b>Quindío</b>	2022	10	2	-	-	-	10
<b>Risaralda</b>	2022	13	1	1	-	-	12
	2023	1	-	-	-	-	1
<b>Santander</b>	2022	23	10	2	-	-	21
	2023	4	2	-	-	-	4
<b>Sucre</b>	2022	19	6	1	-	-	18
	2023	1	-	-	-	-	1

Departamento	Vigencia	Total, de órdenes PPF <sup>195</sup>	Número total de órdenes a solicitudes presentadas por mujeres	Cumplidas en la misma vigencia	Proyectos implementados	Inversión en millones	En trámite de cumplimiento
Tolima	2022	70	26	15	6	\$238	55
	2023	2	1	-	-	-	2
Valle del Cauca	2022	82	25	8	3	\$116	74
	2023	25	8	-	-	-	25
<b>Total</b>		1.176	439	178	62	\$2.465	998

Elaboración propia. Fuente: URT mayo 2023.

Frente al nivel de cumplimiento se tiene que, para la vigencia analizada se proferieron por parte de los despachos judiciales 1.176 órdenes relacionadas con proyectos productivos y se cumplieron 178 es decir el 15%. Asimismo, se tiene que 439 órdenes que representan el 37% del total fueron a favor de mujeres; sin embargo, solo se implementaron 62 proyectos productivos en los departamentos de Antioquia (19), Bolívar (9), Casanare (1), Cauca (5), Córdoba (4), Cundinamarca (2), Nariño (8), Norte de Santander (2), Putumayo (3), Tolima (6) y Valle del Cauca (3), por un valor de \$2.465 millones; quedando en trámite de cumplimiento 998 proyectos productivos, es decir el 85%.

De la percepción de los Procuradores Judiciales que actúan en los procesos de restitución de tierras, se analizó los principales factores que inciden negativamente en la materialización de las órdenes contenidas en las providencias proferidas en materia de proyectos productivos, a saber:

**Tabla 102:** Factores que inciden en la materialización de las órdenes de las sentencias de restitución de tierras – ruta individual

No.	Factor	Incidencia	%
1	Ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la URT	38	23
2	Congestión Judicial	28	17
3	Dificultades o problemas de seguridad en los territorios restituidos	25	15
4	No se prioriza el seguimiento posfallo	23	14
5	Ausencia de vigilancia, colaboración y coordinación por parte de la URT	17	10
6	Ausencia de uso de los poderes correccionales por parte de Jueces y/o Magistrados	16	10

7	Ausencia de vigilancia y acompañamiento del apoderado judicial de(l) reclamante(s)	13	5
8	Falta de precisión en las órdenes y/o destinatarios de la Sentencia	8	5

Elaboración propia. Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2023

Frente a los factores que inciden en la materialización de las órdenes en ruta individual, conforme a la percepción de los procuradores judiciales, los que más inciden en su orden son: i) la ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales diferentes a la URT en un 23%; ii) la congestión judicial en un 17%, y iii) las dificultades o problemas de seguridad en los territorios restituidos con un 15% de incidencia.

### Principales dificultades en la etapa posfallo resultado de la encuesta aplicada a los procuradores judiciales

A continuación, se presentan las razones o motivos que impiden la materialización del derecho fundamental a la restitución de tierras en la etapa posfallo y los desafíos extraprocesales, según la percepción de los procuradores judiciales encuestados.

Percepciones sobre dilaciones en la materialización del derecho en la fase posfallo - ruta individual

De acuerdo con los procuradores judiciales, el 52% de los juzgados y salas de tribunales, ocasionalmente realizan audiencias posfallo, situación que permite concluir que un número considerable de fallos no cuentan (o cuentan parcialmente) con un seguimiento al cumplimiento de la(s) orden(es), y cada despacho judicial tiene metodologías diferentes de seguimiento, además, que existe un alto número de procesos judiciales sin ser archivados ante el incumplimiento o cumplimiento parcial de las órdenes.

Dentro de los desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución en la ruta individual se tienen entre otros los siguientes:

Voluntad política y compromiso fiscal para cumplimiento órdenes que involucran atención de políticas públicas. Cada Gobierno de turno tiene un mayor o menor compromiso para el impulso con este derecho fundamental.

Persistencia de la violencia.

Centralismo en el IGAC y la ANT. El poder de decisión en los territorios de estas entidades se da a nivel central y se entorpece o dilata el cumplimiento de órdenes judiciales.

Falta articulación institucional, obstaculiza la materialización de las órdenes.



Carencia de representación judicial en la etapa posfallo, habida cuenta que los apoderados designados por la URT incurren en conflicto de intereses al ser esta última entidad destinataria de las órdenes judiciales a favor de las víctimas.

Suspensiones excesivas para las entregas de predios por los jueces, situación que muchas veces repercute en invasiones a los predios y nuevas órdenes de desalojo.

Ausencia de garantías de no repetición, revictimización o falta de apoyo, por parte de Alcaldías y Gobernaciones.

Indebida publicación de los edictos por parte de la URT y por ello, los juzgados deben requerirle hasta en dos oportunidades para que allegue dicha información. Esto genera la cancelación y/o reprogramación de audiencias porque no tienen los testigos, no se ha(n) identificado al (los) solicitante(s) para que asista(n) a la audiencia programada previamente por el juzgado a través de auto.

Lenta materialización del subsidio familiar de vivienda de interés social (rural y urbano). Ausencia de debate en torno a la necesidad de reforma de la Ley 1448 de 2011 frente al derecho fundamental de restitución de tierras.

## **Análisis cualitativo**

### **Avances**

En el Noveno Informe de la CSMLV se recomendó a la URT “...formular estrategias encaminadas a evitar la declaratoria del desistimiento tácito de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.”; esta recomendación fue acogida por la URT y en tal sentido implementó la figura “*Archivo de procedimiento Rupta iniciado de oficio*”, con el cual se observa una mejora en el procedimiento establecido para la inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA-.

Se ha avanzado en la gestión de la etapa administrativa, resaltándose la creación de la línea estratégica para la intervención frente a zonas no micro focalizadas y suspendidas, al prever acciones inclusivas con otras fuentes de información, atención de casos ante la imposibilidad de micro focalización y fortalecimiento institucional y organizativo.

Se resaltan los esfuerzos institucionales tendientes a establecer directivas en relación con la priorización de solicitudes en la etapa administrativa por grupo etario y género, dado el incremento de reclamantes que se encuentran en condiciones de marginalidad y que, de acuerdo con los informes previos presentados por esta Comisión, hacen parte de un rezago histórico de solicitudes de la URT, sobre las que es inexcusable las dilaciones administrativas que impiden el acceso al derecho fundamental de los reclamantes.

Se resalta la implementación de lineamientos jurídicos de la URT con el fin de concretar los aspectos a valorar en el desarrollo de la etapa administrativa a partir de la interpretación del principio *pro homine*<sup>196</sup>, la presunción de la buena fe, el estándar de la prueba exigido por el ordenamiento para las resoluciones de no inscripción, la definición de parámetros orientativos para el análisis de casos sobre la procedencia de inscribir a los llamados a suceder a un ocupante fallecido, los elementos mínimos para la declaratoria de desistimientos, el carácter excepcional de la notificación por conducta concluyente y el procedimiento frente al archivo de solicitudes.

Se evidencia un avance en la gestión de la URT, en relación a la presentación de demandas ante los Jueces Especializados en Restitución de Tierras, observándose que para la vigencia evaluada se presentaron 3.897 demandas de solicitudes incluidas en el RTDAF, resaltando los esfuerzos de la URT al poner en conocimiento de la jurisdicción especializada en restitución de tierras aquellas solicitudes que se encontraban inscritas en dicho instrumento y que, de conformidad con los informes previos de esta Comisión, hacían parte de un rezago histórico.

Se resalta que la URT profirió la Resolución 00497 del 9 de junio de 2023 por medio de la cual, entre otros, modifica la estructura interna de ciertos grupos de trabajo dentro de los cuales se encuentra el Grupo Fondo, como el encargado de adelantar y dar cumplimiento oportuno de las órdenes de compensación.

La formulación del artículo 295 en la Ley 2294 del 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que establece la indexación de recursos al Banco Agrario y Ministerio de Agricultura sobre subsidios de vivienda a tope de un momento de 90 SMLMV.

La suscripción de la Circular 003 de julio de 2022 por medio de la cual el Fondo Nacional de Vivienda establece lineamientos con el fin de materializar un modelo operativo tendiente a buscar mejoras operativas para el proceso de postulación de los hogares potencialmente beneficiarios de la medida de vivienda en el marco de sentencias de restitución.

## **Dificultades**

Preocupa a la CSMLV, que de las 1.186 solicitudes o casos iniciados de oficio para la inscripción en el RUPTA, 621 no fueron decididas, las cuales equivalen al 52% del total de solicitudes; así mismo, llama la atención y causa preocupación que, de las 119 solicitudes inscritas en el RUPTA cuyos predios cuentan con FMI, 32 de ellas correspondientes al 27% quedaron pendientes del registro de la medida en el FMI; situación está que refleja una vulneración al derecho que tiene la población en condición de desplazamiento forzado, con relación a la protección jurídica real de sus bienes inmuebles.

---

<sup>196</sup> Aplicación de la interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos.



Llama la atención de la CSMLV, que la URT para la vigencia 2022 tramitó 3.953 solicitudes de cancelación y levantamiento del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), de las cuales no fueron decididas 1.307 solicitudes, correspondientes al 33% del total de estas.

Resulta alarmante el alto número de desistimientos de inscripción en el RTDAF decretados en la vigencia 2022 en zonas que han sido históricamente afectadas por el conflicto armado como lo son Putumayo y Caquetá, en estos departamentos paradójicamente la apertura de las oficinas de la URT se realizó de manera reciente, por lo que la CSMLV esperaría mayor gestión sobre decisiones de fondo. A la par de ello, se encuentra el departamento de Antioquia que para el año 2022 ocupó el tercer puesto a nivel nacional en proferir este tipo de decisiones.

Pese al alto volumen de solicitudes de inscripción en el RTDAF, las dilaciones en los términos de la etapa administrativa y las demoras en la radicación oportuna de demandas que ha venido alertando la Procuraduría General de la Nación, es notoria una demora en el proceso de contratación de personal en la segunda parte del año 2022 y primer trimestre 2023, situación que llama la atención de la CSMLV, al generar graves demoras en las salidas a campo y toma de decisiones de fondo en las solicitudes. Esta situación, genera incumplimientos en la misionalidad que le es propia a la URT y una grave afectación a los derechos de los reclamantes y las partes intervinientes.

Se evidencia una alta rotación de personal al interior de la URT, lo que a juicio de la CSMLV genera pérdida de la curva de aprendizaje de los colaboradores, la demora en la gestión administrativa de solicitudes y por ende demoras de los tramites de miles de víctimas de despojo y abandono de tierras para acceder a un procedimiento de justicia transicional.

Las salidas para la recolección de pruebas en campo son muy importantes para el proceso, sin embargo, las condiciones de orden público dificultan el acceso a algunas zonas.

Persiste la negativa en las respuestas a las solicitudes presentadas por la URT ante las diferentes entidades para la recolección de insumos (certificaciones, escrituras públicas, certificados de tradición, ubicación de terceros, etc). Muchas veces estas no se allegan dentro de los términos legales o no se responde por parte de la institucionalidad, incidiendo negativamente en el curso normal del trámite administrativo, lo cual se refleja en la afectación de los intereses de los reclamantes, y a su vez, en la mora para la presentación de la demanda.

Del total de demandas radicadas en la vigencia, la URT desconoce el estado procesal en el que se encuentran el 53% de estas, lo cual denota una falta de actualización de los sistemas de información de la entidad o, la falta de pronunciamiento por parte de los despachos judiciales respecto de la evaluación de admisión de demanda.

Bajo el entendido que el proceso judicial de restitución de tierras en el marco de la justicia transicional tenga la particularidad de que los jueces mantienen la competencia sobre el

seguimiento al cumplimiento de las sentencias por ellos proferidas, los obligaría a que de manera natural lideraran la etapa de posfallo. Sin embargo, se observa que éstos al no contar con un indicador de su gestión formulado por el Consejo Superior de la Judicatura que mida sus acciones en esta materia, tendrían la libertad de no ejercer dicho liderazgo pues les supondría una carga adicional de trabajo por la que no van a ser medidos.

Frente a las compensaciones, se evidencian obstáculos relacionados con: (i) la escogencia de los predios por parte de los beneficiarios de la medida, quienes en la mayoría de las oportunidades no optan por los predios con los que cuenta el Fondo, lo que conlleva a (ii) un largo trámite para la adquisición o compra de predios, situación que implica además contar con (iii) avalúos comerciales realizados por el IGAC que cuenta con poco personal, y sumado a (iv) la poca oferta de predios en las regiones donde se debe cumplir con las órdenes de compensaciones.

En este sentido, cabe mencionar la preocupación que desde la labor de intervención le asiste a los Procuradores Judiciales de la especialidad, por cuanto, de acuerdo con la información que se evidencia dentro del proceso judicial, la URT ha manifestado que no se cuenta con predios disponibles para dichas compensaciones y, en otros casos, la asignación presupuestal para dicho rubro es insuficiente, lo que repercute desfavorablemente en los beneficiarios de la sentencia, puesto que muchas veces son ellos quienes deben buscar un predio apto o, en el caso de compensaciones en dinero, éstas se dilatan en el tiempo.

De otra parte, se reconoce la iniciativa realizada por la URT respecto de la reformulación del Grupo Fondo a través de la expedición de la Resolución 00497 del 9 de junio de 2023, orientado en gran medida a descentralizar la toma de decisiones respecto del cumplimiento de las diferentes tipologías de órdenes judiciales. No obstante, la Comisión espera que este esfuerzo administrativo, se vea reflejado de manera decidida en la materialización de los derechos de las víctimas de despojo u abandono forzado como titulares de la medida de compensación y no se repita lo que se ha evidenciado por parte de la Comisión en donde para el periodo evaluado en este informe tan solo se compensaron 3 casos en los términos judiciales.

Aunado a ello, la Procuraduría en el marco de las mesas técnicas de seguimiento posfallo ha recibido por parte de la URT el compromiso de materializar órdenes de esta tipología, sin embargo, los resultados han sido negativos, toda vez, que los tiempos acordados por la misma URT ha sido incumplidos, situación que acarrea una clara revictimización de los derechos de las víctimas beneficiarias de los fallos de restitución, sumado al desgaste institucional y de recursos utilizados durante el proceso, que no deja de perder de vista la larga espera que debe soportar el reclamante de tierras desde la etapa administrativa.

Sobre la materialización del subsidio de vivienda, destaca la Comisión que, de acuerdo con la SNR, varios subsidios no se han materializado por no contar con la inscripción de las respectivas sentencias en el Registro Público de Propiedad por parte de las ORIP, por las



siguientes razones: (i) falta de copia de la sentencia y los soportes de envío a la respectiva ORIP. b) Incongruencia en el área y linderos de la sentencia, con los que reposa en el folio. c) Sentencia condicionada a inscribirse una vez se publicite la adjudicación de baldíos y d) Traslape de terrenos.

Sobre los proyectos productivos, se detectan los siguientes patrones sistemáticos que dificultan el cumplimiento:

Sostenibilidad del proyecto: Asuntos como la comercialización de los productos, la desconexión con los proyectos comunitarios, la precarización del campo y la descampesinización o la avanzada edad de los beneficiarios de los proyectos hacen que los estos terminen fracasando apenas la asistencia técnica finaliza;

Enfoque diferencial: se formulan proyectos que desatienden el rol de las mujeres en la ruralidad, las capacidades instaladas o por fortalecer, las particularidades del territorio y los saberes ancestrales, usos y costumbres de la población campesina y de las comunidades;

Desarticulación interinstitucional: El programa de proyectos productivos no se articula con las políticas de generación de ingresos que deviene de las políticas públicas de los entes territoriales, como las implementadas por las secretarías de desarrollo económico y productividad, desarrollo social o de agricultura departamentales; o en su defecto, las desarrolladas por el Ministerio de Agricultura o el Departamento para la Prosperidad Social;

Asistencia técnica limitada: Como se dijo supra, la asistencia técnica a cargo de la URT está limitada a 24 meses; sin embargo, la naturaleza, alcance, oportunidad y características de los beneficiarios y las comunidades de algunos proyectos productivos hacen menester un acompañamiento de más largo plazo por parte de la URT y sinergias con los entes del nivel nacional y territorial en clave de sostenibilidad.

## Conclusiones

- Se evidencia una baja gestión en el trámite para la protección predial en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, toda vez que, de las 1.186 solicitudes o casos iniciados de oficio para la inscripción en el RUPTA, 621 quedaron en trámite sin decisión de fondo, las cuales equivalen al 52% del total de solicitudes presentadas en la vigencia 2022.
- Para la vigencia 2022, la Superintendencia de Notariado y Registro estableció como meta en el PAS del CONPES 4031 de 2021, la inscripción del 100% de las medidas de protección RUPTA y la cancelación o levantamiento del 100% de las solicitudes de dichas medidas; no obstante, se evidencia un incumplimiento en la meta propuesta y una baja gestión de la Superintendencia de Notariado y Registro, toda vez que el 27

% de las solicitudes enviadas para el registro de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria, quedaron pendientes de dicho trámite.

- Preocupa a la Comisión la baja gestión realizada por parte de la URT respecto del trámite adelantado sobre las solicitudes de inclusión en el RUPTA y los resultados obtenidos durante la vigencia objeto de análisis, toda vez que, conforme la información suministrada por dicha Unidad, tan sólo el 13% de las solicitudes fueron inscritas, mientras el 14% no lo fueron; sumado a que, revisado el PAS del CONPES 4031 de 2021, se evidenció que para la vigencia 2022, la Unidad de Restitución de Tierras fijó como meta decidir 1.219 solicitudes de inclusión en el RUPTA, cifra que comparada con las 565 solicitudes decididas, representa únicamente el 46% de avance, reflejando un evidente incumplimiento respecto de la meta fijada.
- Para la vigencia 2022, la Unidad de Restitución de Tierras no decidió 1.307 solicitudes de cancelación y levantamiento del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA correspondientes al 33% del total (3.953) de dichas solicitudes. Todo lo anterior, refleja una vulneración al derecho que tiene la población en condición de desplazamiento forzado, con relación a la protección jurídica y real de sus bienes inmuebles.
- Se evidencia una gran intervención por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, en aras de atender el rezago histórico de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF (ruta individual) que no contaban con demanda ante los jueces especializados de restitución de tierras; lo anterior toda vez que, en la vigencia evaluada fueron presentadas ante los jueces especializados de restitución de tierras 3.987 demandas, de las cuales 3.933 fueron presentadas a través de apoderados de la Unidad de Restitución de Tierras.
- Las sentencias de restitución de tierras y en especial todas sus órdenes concomitantes al proceso mismo de restitución, sustitución o compensación de un bien inmueble despojado, reviste cierta integralidad en la manera en que dichas órdenes poseen una secuencia lógica en su cumplimiento, lo que conlleva necesariamente a que por ser un ejercicio de confluencia de oferta estatal a cargo de diferentes entidades, se requiera coordinación y pertinencia en su cumplimiento, para que efectivamente se pueda materializar un goce efectivo de derechos por parte de las víctimas. Pese a ello, se ha normalizado el incumplimiento de órdenes judiciales contenidas en sentencias de restitución de tierras por parte de diferentes entidades, junto con la ausente priorización de este componente en la misionalidad de cada una de ellas.

- Las compensaciones, como una de las alternativas a la restitución material del predio objeto de despojo y/o abandono forzado, merece por parte de la Unidad de Restitución de Tierras toda la atención y la puesta en marcha de distintas acciones que favorezcan una compensación real y efectiva para los beneficiarios. Sin duda, que las sinergias entre las distintas entidades del Gobierno concernidas en la política pública de restitución de tierras debe ser un imperativo para lograr materializar los mandatos de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, permitirá adicionalmente, que los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras, en un número mayor de casos a los que actualmente se concede, puedan optar por la aprobación de dicha alternativa, ante la viabilidad y la disponibilidad de predios en mejores condiciones físicas y jurídicas, que van a beneficiar exponencialmente a las víctimas de despojo y abandono forzado de bienes inmuebles con ocasión del conflicto armado interno.
- Preocupa a la CSMLV el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes relacionadas con los proyectos productivos, toda vez que, para la vigencia analizada quedó pendiente de cumplimiento el 85% de los proyectos ordenados, hecho que impide a los beneficiarios de la restitución garantizar la estabilización socioeconómica para un retorno efectivo en condiciones de dignidad, sostenibilidad y autonomía.
- De otra parte, se tiene que la meta trazada en el PAS del CONPES 4031 de 2021 para la vigencia 2022 fue de 234 proyectos productivos y solo se cumplieron 178 en la misma vigencia.
- Persiste el rezago histórico en la materialización de subsidios de vivienda a cargo del Banco Agrario y Ministerio de Agricultura, perjudicando a un número considerable de familias a lo largo del territorio nacional y que por ende otras medidas no se hayan materializado.
- Evidencia la CSMLV que dentro de las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución se centran principalmente en la congestión judicial manifestada en la extensión del periodo probatorio, de las notificaciones y vinculaciones de terceros, las falencias en los informes técnicos prediales o en la información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras en la demanda, a la ausencia de colaboración o coordinación de entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales, a falta de disponibilidad de los acompañamientos de la fuerza pública y a los problemas de seguridad y acceso a los territorios.

## Recomendaciones

- A la Unidad de Restitución de Tierras elaborar estrategias y acciones prioritarias tendientes a resolver de fondo y dentro del término legal establecido, los rezagos de

las solicitudes o casos iniciados de oficio de inscripción, cancelación y levantamiento del registro en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, recomendación que se ha reiterado en los anteriores informes de seguimiento.

- A la Superintendencia de Notariado y Registro en conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras, fortalecer las acciones, estrategias y su capacidad institucional, con el fin de garantizar la inscripción, cancelación y levantamiento de medidas de protección predial en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, de todos los predios que han sido ingresados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer su capacidad en el ejercicio de la representación judicial de los reclamantes de tierras, a efectos de ejercer un debido acompañamiento jurídico, atendiendo en debida forma y dentro de los términos legales establecidos cada uno de los procesos que se encuentran en etapa judicial.
- A la Unidad de Restitución de Tierras fortalecer el componente de capacitación a funcionarios y colaboradores de la entidad.
- A la Unidad de Restitución de Tierras revisar la oportuna actualización de los estados del módulo de etapa judicial dentro de los sistemas de información con los que cuenta la entidad, a fin de dar cuenta sobre las demandas radicadas y el estado de estas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y al Ministerio de Vivienda bajo los parámetros orientadores contenidos en los principios de buena fe, eficacia, economía y celeridad, crear mecanismos de articulación, para que desde la etapa administrativa y judicial se eviten reprocesos sobre los hogares no habilitados y con ello se genere acción sin daño a los beneficiarios de sentencia.
- A la Unidad de Restitución de Tierras y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi reformular y fortalecer de manera articulada, los lineamientos dados a los gestores y operadores catastrales.
- A la Agencia Nacional de Tierras y el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras crear equipos expertos y altamente calificados, que depuren el inventario actual de predios, excluyendo a aquéllos que presentan restricciones ambientales, sin vocación agropecuaria, difícil acceso por falta de vías, entre otros, con el fin de lograr una mejor





y mayor disponibilidad de predios aptos para su explotación y el desarrollo rural del país.

- A la Agencia Nacional de Tierras y el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras aunar esfuerzos institucionales en ampliar la oferta de predios que permitan a los beneficiarios de restitución de tierras optar, de manera libre y efectiva, por la compensación. Asimismo, vincular a esta alianza a la Sociedad de Activos Especiales, que cuenta con un amplio inventario de predios y que viene haciendo un trabajo importante en la entrega de bienes inmuebles a familias campesinas.
- A la Unidad de Restitución de Tierras aplicar instrumentos eficaces de verificación, que se traduzcan en el cumplimiento de los plazos ordenados en materia de entrega de predios equivalentes a favor de las víctimas beneficiarias de sentencia.
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ajustar los procedimientos internos y ampliar el recurso humano con el fin de lograr en corto tiempo los informes de avalúo comercial de los predios sujetos de restitución.
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Restitución de Tierras, reformular el Convenio interadministrativo suscrito entre las dos entidades, con el fin de fijar un plazo razonable para la realización de avalúos, y se generen soluciones de fondo en esta materia.
- A la Unidad de Restitución de Tierras formular estrategias encaminadas a dar mayor cumplimiento a las órdenes relacionadas con los proyectos productivos, toda vez que las metas alcanzadas resultan insuficientes frente al universo de víctimas beneficiadas con este derecho.
- Al Consejo Superior de la Judicatura, adoptar medidas para descongestionar los juzgados y tribunales de la especialidad de restitución de tierras (creación de nuevos despachos judiciales de forma permanente), e implementar estrategias que permitan priorizar labores de seguimiento posfallo, encaminadas a lograr el archivo de las sentencias por el cumplimiento definitivo de lo ordenado.
- Al Consejo Superior de la Judicatura, determinar como factor de calificación y/o evaluación de los jueces y magistrados de la jurisdicción especial de restitución de



tierras, el seguimiento al cumplimiento de los fallos; estableciendo de esta forma un indicador de gestión para el posfallo.

- Al Consejo Superior de la Judicatura y a la Unidad de Restitución de Tierras, implementar acciones de priorización frente al seguimiento y cumplimiento de las sentencias que cuentan con varios años de haber sido proferidas, en aras de materializar los derechos de las víctimas restituidas.

## VIVIENDA URBANA Y RURAL

Es obligación del Estado fijar las condiciones, para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y el de promover planes de vivienda de interés social, como está consagrado en la Constitución Política de Colombia<sup>197</sup>. 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 discapacidad<sup>198</sup>.

Al unísono con lo anterior, importante resaltar que la Sentencia T-025 de 2004 declaró un estado de cosas inconstitucional -ECI-, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada e incluyó el acceso a una vivienda digna ante la precaria respuesta institucional para atender y proteger a las víctimas y la insuficiente destinación de recursos.

Por lo tanto, para el presente capítulo, se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el acceso de la población víctima del conflicto armado a una vivienda digna, teniendo en cuenta el cumplimiento de: (i) los programas de vivienda urbana y rural del PND 2018 - 2022; (ii) las metas del CONPES 4031 de 2021 a 2022; (iii) los programas y metas del PND 2022 – 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” y avances a marzo 31 de 2023 de los programas de vivienda del actual gobierno y (iv) el seguimiento a los rezagos de subsidios y proyectos de vivienda urbana y rural de programas anteriores y la entrega efectiva de las viviendas.

Se debe tener en cuenta que, para la elaboración de este capítulo, se solicitó información al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -Minvivienda-, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Minagricultura, Fiduagraria, Banco Agrario de Colombia -BAC- y se consultó el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI- del Departamento Nacional de Planeación -DNP. Igualmente, se analizaron las respuestas<sup>199</sup> de las entidades y las bases de datos tanto de beneficiarios como de proyectos de vivienda.

### Análisis cuantitativo Vivienda Urbana

El déficit habitacional<sup>200</sup> en Colombia a 2022<sup>201</sup>, se ubicó en 30,4%, del cual el 7,3% corresponde al déficit cuantitativo y el 23,1% al déficit cualitativo, discriminado por áreas. A nivel urbano se ubicó en 20,5% (3,4% cuantitativo y el 17,1 % cualitativo) y en las áreas rurales dispersas el déficit fue del 65,5% (21,2% cuantitativo y el 44,3% cualitativo).

---

197 Art. 51 de la Constitución Política de Colombia.

198 Art. 123 de la Ley 1448 de 2011.

199 Oficio de respuesta Ministerio de Vivienda, radicado 2023EE0033567 del 28/04/2023; Respuesta Banco Agrario, radicado GV-PE 00403, del 25/04/2023; Respuesta FIDUAGRARIA PE-131 del 20/04/2022.

200 El déficit habitacional, no sólo es la ausencia o falta de vivienda, sino el conjunto de carencias o precariedad en la vivienda y las condiciones del entorno que determinan las condiciones en que habita la población en un territorio determinado.

201 Boletín “Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2022” - DANE, 20 de abril de 2023.

En lo que corresponde al nivel regional los departamentos que más presentan déficit habitacional son: Vichada (94,2%), Vaupés (91,3%), Guainía (87%), Chocó (84,3%) y San Andrés Islas (79,8%).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presenta los avances, rezagos, cumplimiento en las metas del CONPES 4031 de 2021, del PND 2018 – 2022 y las políticas del nuevo Gobierno encaminadas a reducir el déficit habitacional para la población general y en especial a la población víctima por desplazamiento forzado del conflicto armado.

### **Subsidios y proyectos rezagados – vivienda urbana**

Desde la vigencia 2003 a marzo de 2023, Minvivienda a través de Fonvivienda ha asignado a población en general 722.043 subsidios de vivienda en los diferentes programas, principalmente para adquisición de vivienda, pero también para mejoramiento y arrendamiento. Producto de estos subsidios se han entregado viviendas y han sido legalizados 625.070, con un rezago de 96.973.

Se observó que, de los 722.043 subsidios asignados a la población general, el 43,8% (316.127) se han asignado a población víctima, de estos se han aplicado o legalizado 268.000, dejando un rezago de 48.127 subsidios que no han sido aplicados o legalizados, lo que representa un 15,2% de los subsidios asignados a la población víctima. Existen casos con más de 18 años de asignación, sin aplicación para compra de vivienda o mejoramiento.

**Tabla 103:** Subsidios de vivienda asignados, aplicados y rezagados de 2003 a marzo de 2023

Bolsa o Programa	Población General			Población Víctima		
	Asignados	Legalizados	Rezago	Asignados	Legalizados	Rezago
<b>Bolsa Desplazados</b>	111.090	88.295	22.795	110.761	88.078	22.683
<b>Bolsas Anteriores202</b>	145.317	136.759	8.558	38.751	34.834	3.917
<b>Casa Digna Vida Digna</b>	12.187	7.921	4.266	2.478	1.653	825
<b>MI Casa Ya</b>	255.480	235.618	19.862	23.151	21.150	2.001
<b>Programa Vivienda Gratuita Fase I</b>	100.438	99.121	1.317	91.400	90.217	1.183
<b>Programa Vivienda Gratuita Fase II</b>	24.441	8.944	15.497	17.315	5.348	11.967
<b>Semillero de Propietarios Ahorro</b>	1.867	1.316	551	268	192	76

202 Bolsas anteriores reúne a programas destinados a la población general donde también hay beneficiarios de población desplazada, entre los programas se encuentran: Bolsa de actos terroristas, bolsa de concejales, desastres naturales, esfuerzo territorial, ordinaria, única nacional, concurso esfuerzo territorial.

<b>Semillero de Propietarios Arriendo</b>	21.020	808	20.212	2.832	130	2.702
<b>VIPA</b>	50.203	46.288	3.915	29.171	26.398	2.773
<b>Total, general</b>	722.043	625.070	96.973	316.127	268.000	48.127

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda. Marzo 2023

También llama la atención que se encuentran casos de proyectos de vivienda con más de 10 años de inicio de obras, sin que se cuente con la entrega efectiva de las mismas. Los programas que presentan mayor rezago para la población víctima son: (i) la “Bolsa de Desplazados” con el 47% (22.683), (ii) el “Programa de Vivienda Gratuita” (PVG II) con 24,9% (11.967), el cual, continúa asignando subsidios y ejecutando proyectos y (iii) el denominado Bolsas Anteriores con el 8% (3.917).

### Subsidios Aplicados a Proyectos de Vivienda

En el periodo comprendido entre el año 2012 al año 2022, se asignaron 216.923 subsidios que fueron asociados a proyectos de vivienda, de los cuales se han terminado el 84% (182.478), existen 17.676 subsidios asociados a proyectos que están: (i) por iniciar 126, (ii) en ejecución 8.863, (iii) paralizados o suspendidos 8.466 y (iv) no se han ejecutado 218, lo que representa el rezago de subsidios en los proyectos de vivienda. (ver tabla 95).

Importante indicar que en el rezago se resaltan los “Programas de Demanda y Oferta – POD”<sup>203</sup>, que representaban el 30% de los subsidios para esta población y que apoyaban con diseños y estudios, trámites de notariado y registro, estudios de estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda y en especial de obras de urbanismo, acceso a servicios públicos y vías, fundamentales para la entrega de las viviendas<sup>204</sup>. Por lo tanto, este rezago por paralización de los proyectos de POD, tiene impacto en el inicio de 17 proyectos de vivienda, lo que ha impedido el acceso a 4.499 hogares desplazados a una vivienda digna.

Por su parte, en el “Programa de Vivienda Gratuita Fase II”, se observó que permanecen en ejecución 4.629 subsidios, pero llama la atención que hay 2.339 Subsidio Familiar de Vivienda -SFV- (50%), asociados a 17 proyectos de vivienda que se encuentran paralizados.

**Tabla 104:** Estado de proyectos de vivienda rezagados por programa a marzo de 2023

Estado del Proyecto	Bolsa Desplazados	POD Vivienda	PVGI	PVGII	VIPA	Total
Por Iniciar	0	0	0	40	86	126
En ejecución	1.101	202	0	4.629	2.931	8.863

<sup>203</sup> Subsidios complementarios, destinados a la población desplazada.

<sup>204</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015, Art. 2.1.1.1.2.2.1. Promoción de oferta y demanda.

<b>No ejecutado</b>	134	84	0	0	0	218
<b>No iniciado</b>	3	0	0	0	0	3
<b>Paralizado</b>	1.488	4.499	140	2.339	0	8.466
<b>Supervisión Terminada</b>	13.350	3.419	0	0	0	16.769
<b>Terminado</b>	2.943	1.712	93.701	20.495	63.627	182.478
<b>Total, general</b>	19.019	9.916	93.841	27.503	66.644	216.923

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo de 2023

Ahora bien, entre los programas con proyectos de vivienda que más asignaron subsidios desde el año 2012 al año 2022 se encuentran los PVG Fase I y II y VIPA, que en este periodo asignaron 187.988 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana -SFVU. A nivel regional, los diez departamentos con mayor número de subsidios asignados que se relacionan en la Tabla 96, concentran el 62.4% (117.363) y otros departamentos el 37.6% (70.625). Entre los departamentos que desde 2012 a 2022 tuvieron menores subsidios asignados para los programas VIPA y PVG fase I y II se encuentran Guainía (208), Amazonas (299), Guaviare (305), Vichada (394) y Arauca (918).

**Tabla 105:** Distribución Regional del PVG y VIPA de 2012 a 2022

DEPARTAMENTO	PVG Fase I y II	VIPA	Total, SFV
<b>Atlántico</b>	11.970	8.839	20.809
<b>Valle del Cauca</b>	8.225	9.093	17.318
<b>Bogotá D.C.</b>	3.464	10.567	14.031
<b>Antioquia</b>	11.634	0	11.634
<b>Cesar</b>	5.562	4.773	10.335
<b>Norte de Santander</b>	6.686	3.108	9.794
<b>Bolívar</b>	5.739	3.588	9.327
<b>Magdalena</b>	7.028	1.324	8.352
<b>Nariño</b>	5.700	2.213	7.913
<b>Córdoba</b>	7.850	0	7.850
<b>Otros Departamentos</b>	47.486	23.139	70.625
<b>Total</b>	121.344	66.644	187.988

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

### **Saldos en Cuentas de Ahorro Programado – CAP- y en Fiducias**

Las CAP activas en el BAC con los subsidios otorgados a población víctima por Bolsas Anteriores cuentan con saldos a marzo de 2023 que ascienden a \$288.069 millones y que corresponden a 19.367 subsidios, cabe anotar que el 95% de estos pertenecen al programa de Bolsa de Desplazados. De estos subsidios sin aplicar el 75.4% (14.606), se encuentran en nueve departamentos y Bogotá.

**Tabla 106:.** Saldos en cuentas de ahorro por programa a marzo de 2023  
Cifras en millones de pesos

Departamento	SFVU	Valor Asignado	Valor Indexado	Total, Valor
Antioquia	3.934	\$ 51.766	\$ 3.223	\$ 54.989
Caquetá	1.578	\$ 27.452	\$ 1.350	\$ 28.803
Bolívar	1.550	\$ 25.793	\$ 1.204	\$ 26.997
Choco	1.459	\$ 18.989	\$ 2.173	\$ 21.162
Córdoba	1.279	\$ 20.845	\$ 1.275	\$ 22.120
Cesar	1.205	\$ 16.446	\$ 765	\$ 17.211
Bogotá D. C.	1.072	\$ 13.999	\$ 942	\$ 14.942
Magdalena	854	\$ 11.405	\$ 1.245	\$ 12.650
Meta	849	\$ 10.650	\$ 1.593	\$ 12.243
Valle Del Cauca	826	\$ 11.179	\$ 354	\$ 11.533
Otros departamentos	4.761	\$ 60.733	\$ 4.687	\$ 65.419
<b>Total, general</b>	<b>19.367</b>	<b>\$ 269.258</b>	<b>\$ 18.811</b>	<b>\$ 288.069</b>

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo 2023

De los recursos destinados a los PVG Fase I y II siguen pendientes por girar \$469.022 millones, los cuales permanecen en los patrimonios autónomos, que conciernen al programa de Vivienda Gratuita, y se encuentran discriminados en un el 22% que corresponden a la Fase I y un 78% a la Fase II.

**Tabla 107:** Saldos en fiducias a marzo de 2023. Cifras en millones de pesos

Programa	Recursos Comprometidos	Recursos transferidos al PAT	Valor pendiente de giro - FONVIVIENDA
PVG	\$ 4.277.050	\$ 4.174.385	\$ 102.664
PVGII	1.891.416	\$ 1.525.058	\$ 366.358
<b>Total</b>	<b>\$ 6.168.466</b>	<b>\$ 5.699.443</b>	<b>\$ 469.022</b>

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo de 2023

### **CONPES 4031 de 2021 – Vivienda Urbana**

En materia de vivienda, la estrategia del CONPES está centrada en mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos - GED, de esta población. La finalidad es lograr la disminución en los déficits cuantitativos y cualitativos habitacionales de la población víctima.

Al respecto, los indicadores principales presentan los siguientes avances acumulados de las vigencias 2021 y 2022:

**Tabla 108:** Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 vigencia 2022, Vivienda Urbana

VIGENCIA		2021			2022			Cumplimiento a 2022	
Nombre Indicador	Formula del Indicador	Línea base	Meta	Avance	Meta	Avance			
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.	3.570	11.500	10.463	22.850	18.436	80,7%		
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	11.500	5.006	22.850	5.006	21,9%		
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés 2ª 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	2.500	18	5.000	18	0,4%		
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	1.000	1.263	2.000	2.268	113,4%		
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas – VISU.	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas.	289	1.000	304	2.000	3.318	165,9%		

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022





En el número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana, el cumplimiento fue del 80.7%, resaltando que en la vigencia 2022 se presentó una disminución dado que se asignaron 7.973 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana -SFVU, frente a 10.463 en 2021.

El número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana, a 2022 presenta un cumplimiento del 113%, resaltando que en 2021 se asignaron 1.263 de una meta de 1.000 y en 2022 se asignaron 1.005 subsidios de mejoramiento, aunque se recuerda que las metas de mejoramiento para población desplazada son muy bajas para las necesidades de ésta (Ejemplo 28,5% (732.426) hogares desplazados que no cumplen de materiales adecuados<sup>205</sup>).

En relación con el número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbana, este presenta un avance del 165.9% a 2022, en esta vigencia se asignaron 3.318 subsidios, sobre una meta de 2.000, al igual que en mejoramiento son metas muy bajas, para dos vigencias.

No se reportaron por parte de la entidad ni en el aplicativo Mecanismo Único de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas MUSVI del DNP, al CONPES 4031, como tampoco en el proyecto de inversión reportado en el SPI del DNP en especial los indicadores de cobertura a la tasa de interés de primera y segunda generación.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**

El PND 2018 – 2022 que terminó en el año 2022, se centró en tres programas “(i) Mi Casa Ya” para mejoramiento de vivienda, (ii) “Casa Digna, Vida Digna” y (iii) “Semillero de Propietarios – Arriendo”.

Así entonces, los indicadores de vivienda del PND 2018 – 2022, planteados para la población general, y que se obtuvieron del SPI del DNP para población víctima son los siguientes:

- Indicador. *“Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda”*.

Su fórmula de cálculo: 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 periodo comprendido entre el año 2019 y el año 2022, de los “Programas de Vivienda Gratuita FASE I y II”, VIPA, “Bolsa de Desplazados”, y “Mi Casa Ya” para adquisición de vivienda nueva, con una meta de 135.000 subsidios asignados para población en general y

---

<sup>205</sup> Informe anual del Gobierno 2021 junio 2022, “Avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional sobre población víctima de desplazamiento forzado”.

28.000 para población víctima, el cumplimiento fue del 165% para población en general y del 126,3% para población víctima.

- Indicador. “Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de VISU”.

Su fórmula de cálculo: Suma de los subsidios otorgados para arriendo del programa “Semillero de Propietarios – Arriendo”. La meta para la población general era de 200.000 subsidios, de estos se lograron asignar el 10.5%, lo que resulta muy bajo. Para población víctima la meta era asignar 4.000 subsidios de arrendamiento y su cumplimiento fue del 70,8%. Si bien su cumplimiento es superior al de la población general, el número también resulta bajo para atender a la población víctima.

- Indicador. “Viviendas de interés social urbanas mejoradas”.

Su fórmula de cálculo: Suma de los subsidios otorgados para mejoramiento de viviendas del programa “Casa Digna, Vida Digna”.

En este indicador la meta era de 112.590 subsidios asignados para población general y 2.000 para población víctima. El cumplimiento para población general fue del 10.6% que resulta muy baja y para población víctima del 122.2%, lo que se explica porque la meta fue muy baja para la población víctima en relación con sus necesidades de vivienda.

**Tabla 109:** Cumplimiento de indicadores del PND 2018 – 2022, por programa y vigencia

Programas		Adquisición de vivienda nueva		Subsidio de arrendamiento		Mejoramiento de vivienda	
Vigencia	Subsidios	Meta	Avance	Meta	Avance	Meta	Avance
2019	SFV	32.311	38.885	40.000	317	27.516	0
	SFV víctimas	10.000	8.566	1.000	53	500	0
2020	SFV	32.689	44.042	40.000	2.107	26.622	1.132
	SFV víctimas	6.000	8.362	1.000	304	500	176
2021	SFV	35.000	71.791	60.000	7.935	29.247	5.859
	SFV víctimas	6.000	10.463	1.000	1.032	500	1.263
2022	SFV	35.000	69.135	60.000	10.661	29.205	4.970
	SFV víctimas	6.000	7.973	1.000	1.443	500	1.005
Total	SFV	135.000	223.853	200.000	21.020	112.590	11.961
	SFV víctimas	28.000	35.364	4.000	2.832	2.000	2.444
%	SFV		165,8%		10,5%		10,6%
Cumplimiento	SFV víctimas		126,3%		70,8%		122,2%

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

De los programas para adquisición de vivienda en el periodo 2019 – 2022 se asignaron 223.853 subsidios a la población general y de estos se destinaron 35.364 subsidios a población víctima (16%). En el mismo periodo se entregaron o legalizaron 206 a la población general un 82% (185.764) de los subsidios asignados, de las cuales 19.474, es decir un 10% fueron para la población víctima.

En términos de asignaciones y legalizaciones para población víctima se tiene: (i) “Mi Casa Ya” concentró el 53.9% de los subsidios asignados y el 87,7% de las legalizaciones, (ii) el “Programa de Vivienda Gratuita Fase II”, representó el 34,6% de los subsidios y el 7,8% de las viviendas entregadas y (iii) El programa VIPA con el 8,5% de las asignaciones y el 3,6% de las viviendas entregadas en el cuatrienio.

**Tabla 110.** Asignación y entrega de vivienda población general y víctima 2019 – 2022

Programa	Población General		Población Víctima	
	SFV	Viviendas entregadas o legalizadas	SFV	Viviendas entregadas o legalizadas
<b>Bolsas Anteriores</b>	1.016	28	663	21
<b>Bolsa Desplazados</b>	167	38	167	38
<b>Mi Casa Ya</b>	202.007	182.417	19.060	17.085
<b>PVG Fase I</b>	256	130	233	118
<b>PVG Fase II</b>	16.137	2.198	12.240	1.512
<b>VIPA</b>	4.270	953	3.001	700
<b>Total</b>	223.853	185.764	35.364	19.474

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

Del programa de mejoramiento de vivienda, “Casa Digna, Vida Digna”, en el periodo mencionado se asignaron 11.961 subsidios a la población en general y se entregaron 7.921 viviendas mejoradas. Para la población víctima se asignaron 2.444 subsidios (20%) y se entregaron 1.653 viviendas con mejoramientos (20%). En el programa “Semillero de Propietarios” a población en el cuatrienio se asignaron, 21.020 subsidios a la población general, y 2.832 a población víctima (13%).

### **Distribución Regional**

La distribución regional de los SFV para adquisición de vivienda a población víctima de los programas referidos, que para el periodo 2019–2022, ascendieron a 35.364 subsidios asignados en diez departamentos (Valle del Cauca, Atlántico, Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Huila, Bogotá, Magdalena y Santander) que concentran el 68,3% (24.171) de los

206 Decreto Único reglamentario del Sector Vivienda 1077 de 2015, Art. 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 meses siguientes.

subsidios asignados por los diferentes programas. Mientras que, en el mismo periodo se asignaron muy pocos subsidios a departamentos como, Guainía (208), Guaviare (172), Cundinamarca (166), Vichada (140), Arauca (49) o Amazonas (41) en los cuatro años del PND.

**Tabla 111.** Distribución regional por programa de vivienda 2019 - 2022

Departamento	Bolsas Anteriores	Mi Casa Ya	VIPA	PVG I y II	Total
Valle del Cauca	136	3.506	0	60	3.702
Atlántico	0	2.823	288	359	3.470
Antioquia	12	1.851	0	1.313	3.176
Bolívar	7	1.077	1.366	274	2.724
Cesar	10	726	276	1.693	2.705
Córdoba	1	1.415	0	665	2.081
Huila	248	419	6	1.272	1.945
Bogotá D. C.	5	1.391	220	1	1.617
Magdalena	36	547	0	906	1.489
Santander	10	745	0	507	1.262
Otros departamentos	365	4.560	845	5.423	11.193
<b>Total</b>	<b>830</b>	<b>19.060</b>	<b>3.001</b>	<b>12.473</b>	<b>35.364</b>

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

### PND 2019-2022 - Atención Diferencial

En el periodo 2019-2022 por atención diferencial, (Tabla 103) se han asignado de los programas de adquisición de vivienda, mejoramiento o de arriendo, a las mujeres cabeza de hogar 25.102 subsidios, dentro de los cuales se destacan “Mi Casa Ya” y de los Programas de Vivienda Gratuita. A la población Negra, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero -NARP, se le asignaron 978 subsidios, a la población con discapacidad 824, a la población indígena 184, la población Rrom 94 y a población con orientación sexual e identidad de género diversa -OSIGD, seis principalmente en Mi Casa Ya, cinco y una en Casa Digna Vida Digna.

**Tabla 112.** Atención diferencial por programa de vivienda 2019 – 2022

Programa	Mujeres Cabeza de Hogar	Indígenas	NARP	Rrom	Discapacidad	OSIGD
Bolsas Anteriores (1)	596	18	7	0	81	
PVG Fase I y II	8.170	63	555	86	499	
VIPA	2.087	0	10	0	106	
Mi Casa Ya	10.414	62	243	3	16	5
Casa Digna Vida Digna	1.762	7	17	0	76	1
Semillero de propietarios – Arriendo	1.925	34	116	4	45	

<b>Semillero propietarios Ahorradores</b>	<b>de</b>						
	-	148	0	30	1	1	
<b>Total</b>		25.102	184	978	94	824	6

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

## **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

En este PND 2022 - 2026, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, de los cinco ejes de transformación<sup>207</sup> los temas de vivienda se plantean en la transformación 5 “Convergencia Regional”, en la que se destaca el indicador de primer nivel “Porcentaje de hogares con déficit habitacional” el cual pretende bajar el déficit habitacional del 31% en 2021 a 26% en 2026, sin embargo, no se presentan las variables sobre las cuales se trabajará para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo<sup>208</sup> ni la disminución de estos para la población víctima. El PND 2022 - 2026, menciona estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores<sup>209</sup>.

De los Catalizadores<sup>210</sup>, se destacan los Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios que articulará las acciones en materia de vivienda; la construcción social de los territorios a través del programa de “Barrios de Paz”; el programa de mejoramiento, “Cambia Mi Casa” y la política de Mejoramiento Integral de Barrios. Se establecen “Mecanismos diversos de acceso a la vivienda” (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autogestión) y se desarrollarán los componentes SFV en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, usada, arrendamiento, autogestión, compra de materiales y adquisición o urbanización de terrenos.

Además, se plantea un programa de “Democratización del crédito para acceder a soluciones habitacionales”, fortalecer la banca de vivienda y se promoverán figuras que mejoren el acceso al crédito de los hogares y de las formas asociativas. Dentro de los capítulos de “Actores diferenciales para el cambio”, en el capítulo 3 “Reparación efectiva e integral a las víctimas”,

<sup>207</sup> Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” Art. 3°. Ejes de Transformación del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>208</sup> Déficit cuantitativo: cuantifica los hogares que necesitan una nueva vivienda para su alojamiento. Déficit cualitativo: identifica los hogares que habitan en viviendas susceptibles a ser mejoradas.

<sup>209</sup> Ley 2294 Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA, Art. 295. Adiciónese el inciso quinto y tres párrafos al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así: Art. POLÍTICA DE ESTADO DE VIVIENDA Y HÁBITAT.

<sup>210</sup> Si bien no existe una definición de Catalizador en las Bases del PND 2022-2026, este se encuentra asociado a “un evento, que produce un cambio o acción, que hace que ciertas cosas sucedan” por ejemplo en la Transformación “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental” (pág. 40) Para lograr las metas en ordenamiento territorial, materializar el enfoque y alcances de esta transformación, y hacer de Colombia una potencia mundial de vida, se establecerán 6 catalizadores: 1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva. 2. El agua y las personas en el centro del ordenamiento territorial. 3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales. 4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial. 5. Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT). 6. Tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada



en las Bases del PND 2022 - 2026, en el apartado dos (2) “Estabilización socioeconómica para las víctimas” el Gobierno se centrará en la optimización, priorización y focalización de la población víctima en la oferta social, con lo que se busca avanzar en la garantía de los derechos socioeconómicos más rezagados, como el derecho a la vivienda y a la generación de ingresos.

Adicionalmente, se observan los siguientes indicadores propuestos en relación con vivienda a nivel nacional, los cuales inician su medición en el mes de junio, posterior a la firma del acto legislativo del Plan.

Indicador, “Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales”, tiene una meta de 400.000 subsidios para el cuatrienio. Este indicador no presenta, las metas diferenciales para áreas urbanas y rurales, así como tampoco metas para población víctima. Indicador, “Hogares beneficiados con el programa Barrios de paz”, tiene una meta de 139.800 beneficiarios. Este indicador no es claro en relación con lo que busca subsanar ya que el tema aborda problemáticas en los procesos de legalización de barrios, prestación de servicios públicos, titulación de predios, mejoramiento de vivienda y entornos y la provisión de espacios públicos y equipamientos.

- Indicador, “*Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales*”, con una meta de 222.121 subsidios asignados. Este indicador no presenta las metas diferenciadas para áreas urbanas y rurales, así como tampoco metas para población víctima.

El actual Gobierno mantiene el programa de SFVU para Adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”, el cual tiene un cambio para ampliar la cobertura a áreas urbanas y rurales. El programa de mejoramiento de vivienda, cambio de, “Casa Digna, Vida Digna”, a “Cambia Mi Casa” y en cual se busca llegar a todos los territorios del país y a mayor cantidad de municipios, especialmente de categorías 5 y 6, con una mayor meta en el cuatrienio. A marzo de 2023 se han asignado 10 subsidios al programa “Mi Casa Ya” y 34 a “Cambia Mi Casa”. De Bolsas anteriores se han asignado 50 subsidios y de Vivienda Gratuita Fase II, dos (2).

Indicador. “Goce Efectivo del Derecho -IGED de Vivienda Urbana”

Según lo informado por el Gobierno nacional, para 2021211, el universo de hogares víctimas de desplazamiento era de 3.750.073 y los ubicados en el sector urbano fueron 2.565.641, el avance de una vivienda adecuada es del 24% (618.969) de viviendas que cuentan simultáneamente con las condiciones de espacio suficiente, materiales adecuados, servicios públicos domiciliarios, seguridad jurídica de la tenencia y que no han sido afectadas por desastres naturales en los dos últimos años. Sobre este avance es necesario que se evalué el aporte de los programas de vivienda del Gobierno al indicador y los procesos de

---

211 Informe Anual de Gobierno 2022, vigencia 2021, Avances en la superación del ECI sobre población víctima de desplazamiento forzado, pág. 326.



caracterización. No se presentaron en su totalidad cifras consolidadas del indicador de GED del acceso a vivienda digna por atención diferencial en la vigencia 2021 acumulado, solo de algunos programas.

Es de anotar que en el Auto 859 de 2022, frente a los indicadores existentes de vivienda urbana y rural, la Corte Constitucional los encontró impertinentes para la medición del goce efectivo del derecho a la vivienda, además, de insuficientes e inadecuados, por lo que ordenó definir nuevos indicadores entre el Minvivienda y el DNP, para ponerlos a consideración en la vigencia 2023.

## **Análisis cualitativo vivienda urbana**

### **Avances**

De los 722.043 subsidios de vivienda en los diferentes programas, en el periodo 2003 – marzo de 2023 a nivel nacional se han asignado a población víctima el 43,8% (316.127), de estos se han aplicado y/o entregado 268.000 soluciones de vivienda es decir el 85%.

Por su parte, de las metas de vivienda a población víctima del PND 2018-2022, se observa un cumplimiento, en los programas de adquisición de vivienda del 126,3% (35.364 subsidios otorgados), que, si bien es un indicador, alto para el periodo, no se compadece con la necesidad real, se mantuvo la tendencia de asignaciones de los anteriores planes de desarrollo.

El PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, busca en la transformación cinco (5) “Convergencia Regional”, reducir el Porcentaje de hogares con déficit habitacional del 31% al 26%. Establecer nuevos mecanismos de acceso a la vivienda, estrategias para aplicar los subsidios de vigencias anteriores no aplicados, aumentar los hogares con mejoramiento de vivienda y hogares que se beneficien con subsidios para adquisición de vivienda, mecanismos diversos de acceso a la vivienda” (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autogestión) y la democratización del crédito para el acceso a soluciones habitacionales, fortaleciendo la banca de vivienda y promoviendo figuras que mejoren el acceso al crédito de los hogares y de las formas asociativas.

### **Dificultades**

Se observa que los rezagos que se presentan actualmente en vivienda urbana para población víctima son de 48.127 subsidios asignados sin aplicar, situación que evidencia la grave problemática de hogares víctimas que, para el caso de bolsas de desplazados, llevan hasta 12 años esperando la materialización de su derecho.

Es así que para marzo de 2023 permanecen recursos en las Cuentas de Ahorro Programado -CAP-, que corresponde a 19.367 subsidios otorgados desde la vigencia 2004, por un valor de

\$288.069 millones, con más de 18 años sin aplicar a una solución de vivienda (convocatorias 2004 – 2007). De otra parte, se evidenció que los subsidios de vivienda en especie de los programas de vivienda gratuita de proyectos en ejecución, permanecen en patrimonios autónomos con recursos por girar de un total de \$469.022 millones.

En este mismo sentido, los programas que se desarrollaron a través de proyectos de vivienda entre 2012 y 2022, en los que se asignaron 216.923 SFVU, se presenta un rezago de 17.676 en donde el 47,9% (8.466), corresponden a proyectos paralizados y el 33,6% (5.932) a proyectos que continúan en ejecución estos últimos principalmente del PVG Fase II.

De los proyectos de vivienda con subsidios del “Programa de Demanda y Oferta” – POD-, existen 39 proyectos, que aún están en ejecución, no han terminado o están paralizados y que están asociados a 4.499 subsidios. Lo que afecta directamente la ejecución de los proyectos de vivienda para población víctima de la bolsa de desplazados.

Las metas de subsidios para población víctima que requiere una vivienda digna en el CONPES 4031 de 2021, para adquisición de vivienda a 2022 fue del 80.7% (18.436 SFVU) cifra que es baja y no se compadece con la necesidad real que se presenta en este derecho. Además, las metas de mejoramientos y arrendamientos a 2022 eran muy bajas (2.000 en cada programa) lo que generó un cumplimiento del 113,4% (2.268) y 165,9% (3.318) respectivamente, no obstante, estos resultados no tienen impacto frente a la realidad que actualmente tiene la población desplazada del país en este derecho.

Por otro lado, no se reportaron por parte de la entidad en el aplicativo MUSVI de seguimiento al CONPES 4031 los indicadores de cobertura a la tasa de interés de primera y segunda generación, como tampoco en los informes del proyecto de inversión reportado en el SPI del DNP.

En cuanto a los programas insignias del PND 2018 – 2022, se observa que en el periodo se asignaron en total 24.336 subsidios a la población víctima, es decir que en promedio anual se entregaron 6.084 subsidios de vivienda, lo que resulta ser un indicador muy bajo para las necesidades de esta población. Entre los programas con la asignación de subsidios más bajos se encuentran Casa Digna Vida Digna y Semillero de Propietarios con 2.444 y 2.832, respectivamente para los cuatro años del PND 2018-2022.

**Tabla 113:** Subsidios asignados de los programas del PND 2018 - 2022

Programa	2019	2020	2021	2022	Total, programa
<b>Casa Digna Vida Digna</b>		176	1.263	1.005	2.444
<b>Mi Casa Ya</b>	3.191	3.510	6.057	6.302	19.060
<b>Semillero de Propietarios - Arriendo</b>	53	304	1.032	1.443	2.832
<b>Total, general</b>	3.244	3.990	8.352	8.750	24.336

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022





Sobre el programa de adquisición vivienda nueva, “Mi Casa Ya” se asignaron 19.060 SFVU en el periodo, en promedio se asignaron 4.765 SFVU por año, cifra que es muy baja frente a la población víctima que requiere acceso a una vivienda digna.

Importante resulta el hecho de que el programa “Mi Casa Ya” haya presentado barreras de acceso a la población víctima, teniendo en cuenta que el requisito para acceder a este subsidio requiere de un cierre financiero, que se logra con el otorgamiento de un crédito de entidades financieras, siendo estas las que definen el acceso al programa. Adicionalmente, se observa que los cinco puntos que otorgan como priorización a la población desplazada en el proceso de selección de beneficiarios, pierden validez ante la imposibilidad de acceso a un crédito financiero.

De los “Programas de Vivienda Gratuita Fase I y II”, VIPA y Bolsa de Desplazados, las viviendas entregadas entre 2019 y 2022 son muy bajas (2.368), con la gravedad que son viviendas cuyos proyectos iniciaron en vigencias anteriores.

También llama la atención la concentración de SFVU en 10 departamentos del 68,3% (24.171) de los subsidios asignados (Valle del Cauca con 3.702, Atlántico 3.470, Antioquia 3.176, Bolívar 2.724, Cesar 2.705, Córdoba 2.081, Huila 1.945 , Bogotá 1.617, Magdalena 1.489 y Santander con 1.262), mientras que otros departamentos (Guainía, Guaviare, Cundinamarca, Vichada Arauca o Amazonas) en el periodo se les asignó entre 41 y 208 subsidios, teniendo en cuenta que en estas regiones existe un alto nivel de déficit habitacional.

Se observa una muy baja asignación de subsidios a poblaciones Indígenas (184), NARP (978) y a Rrom (94) en los cuatro años del PND 2018-2022, comparado con el total de subsidios asignados (35.364).

En el PND 2022-2026, el principal indicador en la política de vivienda es el de reducir el déficit habitacional del 31% en 2021 a 26% en 2026, no obstante, se presenta como un indicador general, sin diferenciación del déficit cuantitativo y cualitativo, ni de su impacto en áreas urbanas y rurales.

Sobre los indicadores de programas por tipo de solución del PND 2022-2026, se presentan los indicadores de “Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales”, con una meta de 400.000 y “Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales”, con una meta de 222.121, en la misma línea del anterior no realizan una diferenciación por área urbana o rural, ni de la población focalizada y priorizada, en especial para población víctima que será beneficiaria.

## VIVIENDA RURAL

Subsidios y proyectos rezagados - Vivienda rural.

En el periodo 2000 - 2023, se han desarrollado diferentes programas para la asignación y entrega de viviendas, para los cuales han existido diferentes entidades que han cumplido la función de otorgantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural -SFVISR, como han sido el BAC entre 2000 y 2017, Minagricultura con Fiduagraria como entidad ejecutora entre 2018 y 2019 y el Minvivienda a partir de 2020.

Entre las vigencias 2000 a 2019 se han asignado a la población general, 223.970 subsidios, de los que 152.489 se destinaron a adquisición de vivienda nueva rural y 81.481 a mejoramientos de vivienda. Los subsidios asignados por el BAC representan el 94,7% (221.457) del total en el periodo y los de Minagricultura – Fiduagraria, el 5,3% (12.513).

A través de varios programas para construcción de vivienda nueva o contratos de mejoramiento, en dicho periodo, se han terminado y entregado 182.088 viviendas, que representan el 77.8% de los subsidios asignados, de estas al BAC le corresponden 180.243 soluciones de vivienda y por Minagricultura – Fiduagraria 1.845. Lo anterior, refleja que hay un rezago de 51.882 soluciones de vivienda que no se han entregado a la población en general.

Para población víctima, los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR asignados en el periodo son 56.915 que representan un 24,3% de los asignados a la población general. Por entidad otorgante el BAC ha asignado 46.702 (82%) de estos subsidios entre 2000 y 2017 y Minagricultura – Fiduagraria 10.213 (18%) entre 2018 y 2019.

El rezago de subsidios de vivienda rural a población víctima identificado en el periodo es de 21.886 soluciones que no se han entregado, por tipo de solución, para adquisición de vivienda nueva es del 61,4% (13.340) y para mejoramiento de vivienda representa un 38,6% (8.456) de las soluciones que no se han terminado y/o entregado. Por entidad otorgante el BAC tiene 13.179 soluciones que no se han entregado y el Minagricultura – Fiduagraria 8.707.

**Tabla 114:** Asignación, entrega y rezagos de SFVISR a población general y víctima  
Periodo 2000 – 2019 – BAC y MADR

Entidad Otorgante	Tipo de Solución	Población General			Población Víctima		
		SFVISR Asignados	Viviendas entregadas	Rezagos	SFVISR Asignados	Viviendas entregadas	Rezagos
Banco Agrario de Colombia	Mejoramiento	74.685	60.532	14.153	9.100	5.634	3.466
	Adquisición	146.772	119.711	27.061	37.602	27.889	9.713

BAC							
2000 - 2017							
<b>Total, BAC</b>		221.457	180.243	41.214	46.702	33.523	13.179
<b>MADR - Fiduagraria</b>	Mejoramiento	6.796	736	6.060	5.623	633	4.990
<b>2018 - 2019</b>	Adquisición	5.717	1.109	4.608	4.590	873	3.717
<b>Total, Fiduagraria</b>		12.513	1.845	10.668	10.213	1.506	8.707
<b>Total, general</b>	Mejoramiento	81.481	61.268	20.213	14.723	6.267	8.456
	Adquisición	152.489	120.820	31.669	42.192	28.762	13.430
		233.970	182.088	51.882	56.915	35.029	21.886

Elaboración propia. Fuente: BAC y Fiduagraria, marzo de 2023

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y con el fin de cumplir con las órdenes judiciales sobre restitución de tierras, se firmó un convenio entre la Unidad de Restitución de Tierras -URT- y el BAC, donde la Unidad presentaría los hogares postulados de restitución de tierras y el BAC en el marco de sus programas y a través de un operador, construiría y entregaría las soluciones de vivienda. En el periodo se asignaron 3.723 subsidios, de las que se han entregado 2.196 viviendas, se han retirado 943 hogares de diferentes proyectos, lo que refleja un rezago de 584 hogares a los que no se les ha entregado la solución de vivienda.

En el periodo 2018 y 2019 por parte del Minagricultura- Fiduagraria, en convenio con la URT se adelantó el programa "Víctimas -URT", de sentencias de Restitución de Tierras, asignando 672 SFVISR, de los cuales se han entregado 126 viviendas, por lo que se evidencia un rezago de 546, que representa el 81.3% del total de subsidios asignados.

Los proyectos de vivienda contratados desde 2012 a 2017 por parte del BAC y que permanecen aún en 2023, son 1.549 a través de los cuales se han asignado 25.011 SFVISR, se han terminado 13.763 viviendas, se han liquidado 58 proyectos y 1.435 hogares se han retirado de proyectos. Los que siguen en ejecución o no han iniciado son 1.491 y 9.813 SFVISR están rezagados, los cuales representan el 39.2% del total de subsidios asignados.

De los 1.549 proyectos contratados en el periodo y que a corte de marzo de 2023, no se han terminado, están paralizados, suspendidos, no se han liquidado o no han iniciado es decir proyectos rezagados, llaman la atención 427 que permanecen en ejecución y 859 en revisión técnica (son proyectos que no se ha definido el operador, no han iniciado y no se han desembolsado recursos), de este último se resalta que se han retirado 1.035 hogares, que representan el 62,5% (6.133) del total de subsidios rezagados.

En los registros se observa que por "Revisión Técnica y Ajustes para Inicio" -RTA-, se han entregado 66 viviendas, en programas que no han iniciado y no se les ha realizado desembolsos de recursos. El BAC envió algunas justificaciones, como que se están realizando una migración de las bases de datos o que en realidad se realizó contrato con una gerencia,

pero se mantuvo el registro como RTA y que hay doble registro, pero la inconsistencia permanece.

**Tabla 115.** Estado de los proyectos de vivienda iniciados de 2012 – 2022 BAC

Estado de los Proyectos	N.º de Proyectos	SFVISR	Soluciones Terminadas	Hogares retirados	Rezago de SFVISR
En ejecución	427	10.514	6.573	301	3.640
Liquidados	58	2.601	2.539	62	0
Por Liquidar	205	4.662	4.585	37	40
Revisión Técnica	859	7.234	66	1.035	6.133
<b>Total, general</b>	<b>1.549</b>	<b>25.011</b>	<b>13.763</b>	<b>1.435</b>	<b>9.813</b>

Elaboración propia. Fuente: BAC, marzo de 2023

Los programas de Fiduciaria varían de acuerdo con los convenios o al tipo de población que requieren atención, es así como para programas a población víctima, en el periodo 2018 – 2019 se asignaron 9.191 SFVISR, de los cuales se han entregado 1.265 viviendas (mejoradas y nuevas), con 7.926 subsidios en estado de ejecución en proyectos de vivienda o por iniciar, lo que representa un rezago del 86.2%. En el programa “Víctimas-UARIV”, se asignaron 350 subsidios asociados a procesos de Retornos y Reubicaciones, de los cuales se han entregado 115 y permanecen en ejecución 235.

**Tabla 116:** Subsidios asignados y viviendas entregadas por tipo de solución FIDUAGRARIA 2018-2023

BOLSA	SFVISR asignados	Viviendas entregadas	Rezago
Nacional	2.137	205	1.932
Nacional - ADR	163	134	29
Victimas	9.191	1.265	7.926
Victimas - UARIV	350	115	235
Victimas - URT	672	126	546
<b>Total, General</b>	<b>12.513</b>	<b>1.845</b>	<b>10.668</b>

Elaboración propia. Fuente: Fiduciaria, marzo de 2023

En la revisión de las bases de datos de Fiduciaria, la Comisión observó que existían registros con doble asignación, en 39 beneficiarios entre las vigencias 2018 y 2019, y 646 subsidios con asignación en Fiduciaria y en el BAC. De estas últimas las entidades informaron que se encuentran realizando una depuración para establecer el procedimiento a seguir y no tenga afectación para los hogares. Sobre este particular la CGR procederá a adelantar las acciones que se consideren pertinentes.

### **CONPES 4031 de 2021 – Vivienda rural**

De acuerdo con la información reportada por el Minvivienda - Fonvivienda212, a 2022 se avanzado de la siguiente forma en los indicadores de vivienda rural del CONPES 4031 de 2021:

En relación con el número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales, a 2022 fueron asignados 1.330 subsidios, lo que representa un avance de cumplimiento acumulado del 22.8%, para las dos (2) vigencias.

En el número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales, el Ministerio reporta 23 subsidios, lo que representa un mínimo cumplimiento a 2022 del 0.8%

**Tabla 117. Metas y Avances del CONPES 4031 de 2021 en vivienda rural**

VIGENCIA				2021		2022		Cumplimiento a 2022
Nombre Indicador	Formula del Indicador	Línea base	Meta	Avance	Meta	Avance		
<b>Número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.</b>	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	3.174	0	5.844	1.330	22,8%	
<b>Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales.</b>	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales.	0	565	0	2.717	23	0,8%	

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, diciembre 2022

### **Plan Nacional de Desarrollo PND - 2018 – 2022**

La Ley 1955 de 2019 del PND213, le asignó la competencia en la implementación de la política de vivienda rural al Minvivienda. Es así como, se establecieron dos indicadores, para la población general, con base al objetivo estratégico “Promover soluciones de habitabilidad a la población rural” el primer indicador fue el de “Viviendas de interés social rural construidas” y el

212 Minvivienda oficio con radicado 20231E0003083 del 28 de abril de 2023, con asunto, Respuesta a la solicitud de información sobre metas y productos de la política de Atención, asistencia y reparación Integral a Víctimas del conflicto Armado.

213 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.

segundo “Viviendas de Interés Social Rural mejoradas”. No se establecieron metas específicas para población desplazada.

Teniendo en cuenta que, en la vigencia 2019 cuando inició el presente Plan, la política estaba a cargo de Minagricultura - Fiduagraria, el presente análisis se tomará en dos momentos: el primero con los subsidios y viviendas entregadas por Minagricultura – FIDUAGRARIA en 2019 y el segundo los avances de Minvivienda de 2020 a 2022.

En 2019 se asignaron a la población en general 7.081 SFVISR por parte del MADR-FIDUAGRARIA, de los cuales 5.684 fueron para población víctima (3.728 en mejoramientos y 1.956 en vivienda nueva). Entre 2019 y 2022 se entregaron 1.722 viviendas a la población en general y 1.425 viviendas a la población víctima.

**Tabla 118:** Subsidios asignados y viviendas entregadas a Población general y víctimas, PND 2019 – 2022 Minagricultura – Fiduagraria

Tipo de Solución	Población General		Población Víctima	
	N.º SFVISR	Viviendas Entregadas	N.º SFVISR	Viviendas Entregadas
<b>Mejoramiento de Vivienda</b>	4.444	651	3.728	581
<b>Vivienda Nueva</b>	2.637	1.071	1.956	844
<b>Total, general</b>	7.081	1.722	5.684	1.425

Elaboración propia. Fuente: Fiduagraria, diciembre 2022

En las vigencias 2020 y 2021 Minvivienda, realizó convenios con 70 municipios, para desarrollar el programa de vivienda rural denominado “Vivienda Social para el Campo” y que en el actual Gobierno se denominara “Mi Casa en el Campo”. De los convenios suscritos se han asignado 1.507 subsidios de vivienda rural a población en general, de los cuales 1.077 (71%) se destinaron a población víctima y de los subsidios asignados se han entregado 368 viviendas a población general de las cuales 331 (90%), corresponden a población víctima.

Adicional a lo anterior el Gobierno nacional, realizó compromisos con las comunidades étnicas, en las que se asignaron 497 subsidios a población general y 35 a población víctima: de lo anterior, se han entregado 176 viviendas nuevas y 113 mejoramientos a la población étnica general y de estos se entregaron seis (6) viviendas nuevas y 12 mejoramientos a población étnica víctima. Por Sentencias Judiciales de Restitución de Tierras, se asignaron 212 SFVISR de las cuales se han entregado 51 viviendas. En resumen:

Indicador, “Viviendas de interés social rural construidas”, cuya formula es, sumatoria de vivienda nuevas, construidas y entregadas y cuya meta para el cuatrienio era de 7.250 viviendas construidas, a 2022 se entregaron a población general 1.666, es decir tuvo un cumplimiento del 23%. De las viviendas construidas y entregadas, 1.232 se destinaron a población víctima.



Indicador, “Viviendas de Interés Social Rural mejoradas”, cuya fórmula es sumatoria de mejoramientos de vivienda rural mejoradas y cuya meta para el periodo era de 2.461 mejoramientos para la población general, el avance fue de 764 viviendas mejoradas, lo que refleja un cumplimiento del 31%, de estas 581 se entregaron a población víctima.

De los programas de vivienda manejados por BAC de 2000 a 2017, en el cuatrienio se entregaron 8.150 viviendas nuevas y 804 mejoramientos de los proyectos iniciados antes de 2018. De estos, 2.545 fueron viviendas nuevas y 508 mejoramientos para población víctima.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

En la Ley 2294 de 2023 con la que se aprobó el PND 2022 - 2026, la vivienda rural se desarrollará, en la Transformación 5ª “Convergencia Regional”. La Política de Estado de Vivienda y Hábitat, busca tener enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y especialmente de la población víctima del conflicto armado, así como, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.

Con base en lo anterior se establecerán, estrategias para la provisión y mejoramiento de vivienda en los centros poblados y el rural disperso, y se avanzará hacia el cálculo del déficit habitacional de grupos étnicos. Se promoverá la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, considerando los municipios PDET, en territorios afectados por la violencia y la incidencia de cultivos de uso ilícito. Sobre “Vivienda diferencial, de Interés Cultural y Vivienda Productiva”, se promoverán vivienda con enfoque diferencial y territorial.

Sobre los rezagos de subsidios sin materializar de los programas desarrollados entre las vigencias 2000 a 2019, el Minagricultura, contratará una Auditoría para establecer el estado de avance de ejecución y los valores que se requieren para su cumplimiento, como resultado de la auditoría se indexarán los SFVRS de las vigencias 2000 al 2019, que no hayan culminado la fase de obra. Como se mencionó en vivienda urbana hay indicadores generales y no hay indicadores definidos para población urbana y rural, e igualmente no se establecen metas para población víctima.

### **Programas del Actual Gobierno**

Sobre los programas de vivienda, no ha sido muy claro cómo se desarrollarán los tipos de soluciones y sus metas. De lo reportado por parte del Minvivienda, se entiende que se cambia el nombre del programa “Vivienda Social para el Campo” por el de “Mi Casa en el Campo”. Adicional a esto, en la Ley del PND 2022 - 2026, se menciona que el Minagricultura indexará los proyectos de vivienda rural, que se encuentran rezagados, por lo que es necesario que se



reporten los montos a indexar, el número de proyectos que entraran en este proceso y los hogares que se beneficiaran, cuando el ministerio termine su auditoría.

- Indicador. *Goce Efectivo del Derecho -IGED de Vivienda Rural.*

Según lo informado por el Gobierno Nacional, para 2021<sup>214</sup>, se presentó un retroceso en el acceso a vivienda adecuada, ya que, el universo de hogares víctimas de desplazamiento ubicados en el sector rural fueron 881.894 en 2021, con un indicador del 11% (99.880), frente a un 15% de las 129.851 de viviendas reportadas en 2020, sin embargo, en el documento no se explica esta diferencia.

Al igual como se señaló en vivienda urbana, es importante reiterar lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 859 de 2022, en donde se mencionó la necesidad de definir nuevos indicadores entre el Ministerio de Vivienda y el DNP, para ponerlos a consideración en la vigencia 2023 toda vez que, los actuales no cumplen con los criterios de idoneidad.

## **Análisis cualitativo de vivienda rural**

### **Avances**

En PND 2022-2026, el objetivo de la Política de Estado de Vivienda y Hábitat es priorizar el enfoque diferencial étnico y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado; sobre “Provisión y mejoramiento de vivienda rural”, en los centros poblados y el rural disperso. El programa de vivienda rural se realizará a través del programa “Mi Casa en el Campo” en el actual gobierno. Se resalta que además se indexarán, los proyectos de vivienda rural, que se encuentran rezagados de vigencias anteriores a 2020.

### **Dificultades**

Se evidencia que a 2022 se mantiene un rezago de 9.813 subsidios de vivienda rural asignados entre 2012 y 2022 por el BAC, asociados a proyectos de vivienda, en donde 6.133 no han iniciado la etapa de ejecución. Lo anterior ha incidido en que los hogares no accedan a una vivienda digna.

De los subsidios asignados por el Ministerio de Agricultura – Fiduagraria en el periodo 2018 – 2019 en la que se asignaron 10.213 subsidios a población víctima y que se asociaron a proyectos de vivienda, se presenta un rezago del 85% (8.707).

---

<sup>214</sup> Informe Anual de Gobierno 2022, vigencia 2021, Avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre población víctima de desplazamiento forzado, página 332.



La meta relacionada con “Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales” del CONPES 4031 de 2021 a 2022 es muy baja, ya que su avance fue de 0,8% (23). De la meta “Número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales” su avance fue del 22,8% (1.330) en el acumulado de 2022. Lo anterior frente 729.909 hogares que no tienen una vivienda adecuada en zona rural de acuerdo con el informe del Gobierno de 2021.

De las metas de vivienda del PND 2018-2022, la relacionada con “Viviendas de interés social rural construidas” a población general, el cumplimiento fue del 23% (1.666), de estas se entregaron 1.232 viviendas a población víctima; de los mejoramientos de vivienda el cumplimiento de la población general fue del 31% (764) y a población víctima se entregaron 581 mejoramientos. Estos indicadores muestran bajo cumplimiento de las metas de vivienda rural.

En la revisión de las bases de datos de Fiduagraria, la Comisión observó que existían registros con doble asignación, en 39 beneficiarios entre las vigencias 2018 y 2019, y 646 subsidios con asignación en Fiduagraria y en el Banco Agrario, de estas últimas las entidades informaron que se encuentran realizando una depuración para establecer el procedimiento a seguir y no tenga afectación a los hogares. Lo que puede incidir en la medición del Goce Efectivo del Derecho a la vivienda.

El PND 2022 – 2026, en la Política de Estado de Vivienda y Hábitat, busca un enfoque diferencial, pero no observan indicadores y metas asociados a las poblaciones más vulnerables incluida la población víctima, en los programas de adquisición de vivienda nueva y de mejoramientos de vivienda para el cuatrienio en zona rural.

## Conclusiones

### Generales

- Entre el año 2000 y marzo de 2023, se han asignado 316.127 subsidios de vivienda urbana y 56.915 de vivienda rural a población víctima de desplazamiento, de las cuales se han entregado o legalizado 268.000 viviendas urbanas y 35.029 vivienda rurales y se mantiene 48.127 viviendas urbanas sin entregar o legalizar y 21.886 viviendas rurales, lo que significa que a marzo de 2023 hay un rezago de 70.013 subsidios que no se han aplicado, o en proyectos de vivienda que no se han terminado.
- Los programas de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, presentaron una muy baja asignación de subsidios a población víctima de desplazamiento en el cuatrienio, el programa de “Mi Casa Ya” otorgó 19.060, el Programa de “Casa Digna Vida Digna” asignó 2.444, el programa de arriendo “Semillero de Propietarios” 2.832 y del programa “Vivienda Social para el

Campo” 1.507 subsidios. Estas bajas cifras de asignación subsidios de vivienda no se adecúan con la cantidad población víctima que requiere una solución de vivienda.

- En el periodo 2019 – 2022 se asignaron 12.249 subsidios de vivienda del Programa de Vivienda Gratuita Fase II y del programa de Vivienda de Interés Prioritario 3.001 subsidios y se han entregado 1.512 por vivienda gratuita y 700 por vivienda de interés prioritario a población víctima.
- En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se busca reducir el déficit habitacional del 31% al 26%, con nuevos mecanismos de acceso a la vivienda, estrategias para atender los rezagos de anteriores vigencias, mecanismos diversos de acceso a la vivienda y la democratización del crédito para el acceso a soluciones habitacionales. Asimismo, se establecieron metas de 400.000 mejoramientos de vivienda y 222.121 Subsidios Familiares de Vivienda de adquisición urbanos y rurales para el cuatrienio, sin embargo, a marzo de 2023, no se han establecido las metas específicas por programa para población víctima, lo que dificulta el seguimiento de su cumplimiento.

### Vivienda Urbana

- De los subsidios asignados para vivienda urbana en el periodo 2004 a 2011 y que corresponden a subsidios entregados a hogares para que los aplicaran en la compra de vivienda nueva o usada y que se consignaron en el Banco Agrario de Colombia, como Cuentas de Ahorro programado -CAP-, a marzo de 2023 se mantienen 19.367 subsidios por un valor de \$288.069 millones que no ha sido posible aplicarlos por los beneficiarios, lo que representan el 27,7% de los rezagos totales de subsidios sin aplicar o ejecutar.
- En la medición de la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales -ECI para la población víctima de desplazamiento, no es clara la cifra de cuantos hogares requieren de una solución al déficit habitacional. De acuerdo con el gobierno el universo de hogares víctimas es de 3.750.073 en 2021<sup>215</sup>, pero los hogares no determinados son de 213.216 en áreas urbanas y de 95.068 en áreas rurales.
- En las metas acumuladas del CONPES 4031 de 2021 con corte a 2022 en subsidios para adquirir vivienda nueva, el cumplimiento fue del 80,7% (18.436), para

---

215 Informe anual del Gobierno “Avances en la superación del estado de cosas inconstitucionales sobre población víctima de desplazamiento forzado” junio de 2022, página 326

mejoramientos de vivienda fue del 113,4% (2.268) y para arrendamientos fue del 165,5% (3.318). Si bien se observa que en los dos últimos indicadores se superan las metas, es necesario indicar que estas son bajas frente al universo de la población víctima que para 2021 se ubicó en 3.750.073 hogares y los que no cumplían por ejemplo con materiales adecuados eran 471.197 hogares.

- Frente a las metas del CONPES 4031 de 2021 relacionadas con la cobertura a la tasa de interés y la cobertura otorgada a la tasa de interés 2ª generación a población víctima, la entidad no presentó cifras, así como tampoco fue posible ver un reporte en la página del Sistema de seguimiento a proyectos de inversión -SPI- del Departamento Nacional de Planeación -DNP-. En el Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas -MUSVI- del DNP y en Sinergia este indicador presenta un avance de la población general a 2022 del 9,9%, pero no hay reporte para población víctima.
- Del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se destaca que el número de subsidios de vivienda en el periodo fueron muy bajos. Entre los programas desarrollados se observó que, de 24.336, 19.060 correspondieron a “Mi Casa Ya” (6.084 asignados en 2022), de “Casa Digna Vida Digna”, 2.444 y “Semillero de Propietarios” 2.832. De la misma manera, sobre estos dos últimos las metas para cuatrienio también fueron muy bajas, 2.000 subsidios para mejoramientos y 4.000 para arrendamientos de un universo de 3.750.073 hogares.
- En el cuatrienio 2019 – 2022, por atención diferencial en el mismo periodo se asignaron 25.102 subsidios a mujeres cabeza de hogar, 184 a población indígena, 978 a población NARP, 824 a hogares con algún miembro con discapacidad y 94 a población Rrom y seis a población OSIGD.
- El programa de vivienda “Mi Casa Ya”, requiere un cierre financiero por parte de los beneficiarios de los subsidios, que en el caso de la población víctima por su condición de vulnerabilidad no tiene los recursos y no cumple con los requisitos exigidos por la banca para acceder a estos créditos, por lo tanto, preocupa a la Comisión de seguimiento, cómo el Gobierno facilitaría el acceso a este programa.
- Entre 2019 y 2022, se resalta que de los 35.364 subsidios otorgados para adquisición de vivienda a población víctima, el 53,9% (19,060) fueron de Mi Casa Ya, el 34,6% (12.240) del “Programa de Vivienda Gratuita Fase II” y el 8,5% (3.001) en el programa de “Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores -VIPA”. En el periodo se entregaron o legalizaron 19.474 soluciones de vivienda a población víctima.

### Vivienda Rural

- En vivienda rural para el periodo 2000 a marzo de 2023 de los 233.970 subsidios familiares de vivienda rural asignados por el Banco Agrario de Colombia y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, el 24,3% (56.915) se otorgaron a población víctima y de estos se han entregado 35.029 soluciones de vivienda, con un rezago de 21.886 viviendas no entregadas o sin realización de las mejoras pertinentes.
- Se presentan inconsistencias en la información reportada por el Banco Agrario, en donde se observa la entrega de 66 viviendas, en el estado de obra “Revisión Técnica y ajustes para inicio- RTA”, estado que se caracteriza por subsidios que no han sido formalmente asociados a un contrato de construcción, no hay desembolso, como tampoco avances de obra.
- Los indicadores del CONPES 4031 de 2021, acumulados a 2022 sobre hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales y hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales, presentaron un bajo cumplimiento, de 22,8% (1.330) y 0,8% (23) respectivamente. Situación que preocupa a la CSMLV por la baja cobertura de aplicación de los programas en dos años.
- En el PND 2018 – 2022, no se establecieron metas específicas a población víctima en los programas “Viviendas de interés social rural construidas” y en “Viviendas de Interés Social Rural mejoradas” y se presentaron bajos avances del Ministerio de Vivienda en el programa de vivienda rural. Respecto de los proyectos de vivienda de vigencias anteriores por parte del Banco Agrario y de Fiduagraria, en el mismo periodo se entregaron 3.726 viviendas nuevas y 1.568 viviendas con mejoramientos.
- En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se cuenta con un enfoque diferencial que reconoce las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas. Sin embargo, no tiene establecidas metas específicas para adquisición de vivienda y para mejoramientos de vivienda para población étnica, ni para población víctima de desplazamiento del conflicto armado.
- Se evidencia, falta de control en los procesos de asignación en Fiduagraria, con el reporte de doble asignación en sus programas, en la cual se asignó más de un subsidio familiar de vivienda a un mismo beneficiario. Como se mencionó, se encontraron 39 casos, y 646 casos con asignación en Fiduagraria y en los subsidios asignados por el Banco Agrario, los cuales serán materia de seguimiento de la Comisión.

## Recomendaciones

### Vivienda urbana

- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda, informar la estrategia en vivienda urbana, que permitirá garantizar prioritariamente soluciones a la población víctima que tiene subsidios sin aplicar (48.127), incluyendo estrategias que permitan terminar proyectos de vivienda rezagados y en especial los que están asociados al Programa de Demanda y Oferta – POD en coordinación con las Entidades Territoriales, a la Bolsa de Desplazados y de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores –VIPA.
- Al Ministerio de Vivienda y al Fondo Nacional de Vivienda, establecer una estrategia específica que permita a los hogares que todavía poseen cuentas de ahorro programado – CAP, acceder de manera prioritaria a un programa de adquisición de vivienda nueva que desarrolle el actual gobierno, con criterios que se ajusten a su condición socioeconómica.
- Al Ministerio de Vivienda y al Departamento Nacional de Planeación, establecer metas para el cuatrienio 2023 – 2026 sobre reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, urbano y rural, y metas específicas para poblaciones focalizadas (Victimas, indígenas, NARP, mujeres cabeza de hogar, Rrom, población con discapacidad). Adicional a lo anterior incluir en el Plan Estratégico del Ministerio las metas por grupos priorizados.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, establecer cómo se va a adelantar la estrategia para facilitar acceso a créditos del sistema financiero a la población víctima de desplazamiento forzado, que se encuentran en estado de vulnerabilidad o una estrategia de acceso a vivienda para población víctima de desplazamiento forzado específicamente, que se adecue a su situación socioeconómica.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, actualizar el reporte en el aplicativo Mecanismo Único de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas MUSVI del DNP, al CONPES 4031, y el proyecto de inversión reportado en el SPI del DNP en especial los indicadores de cobertura a la tasa de interés de primera y segunda generación.



### Vivienda Rural

- Al Ministerio de Agricultura y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. y al Banco Agrario de Colombia, definir una programación de los recursos que se indexarán por parte del Gobierno nacional en las próximas vigencias y los proyectos de vivienda que se priorizarán, teniendo en cuenta la condición de la población víctima de desplazamiento forzado. Asimismo, informar las soluciones que se brindarán a la población víctima de proyectos que se consideren inviables.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, definir la estrategia para la provisión y mejoramiento de vivienda, de acuerdo con su procedencia étnica, priorización de los municipios PDET, población desplazada y su distribución regional.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, informar si se van a desarrollar en las áreas rurales programas adicionales al de adquisición de vivienda nueva rural y mejoramientos de vivienda, como programas de autogestión, autoconstrucción, concurrencia con programas territoriales u otros.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, tener en cuenta los déficits habitacionales y la concentración étnica en especial a la población indígena y Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros -NARP-, para la distribución regional del recurso, además de la concentración población.

## EDUCACIÓN SUPERIOR

El artículo 51 de la Ley de Víctimas, establece que las entidades de naturaleza pública que ofertan educación superior establecerán procesos que faciliten el acceso de la población víctima. En este marco, el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación) debe incluir a este grupo poblacional dentro de las estrategias y programas de atención a población diversa, con líneas especiales de crédito y subsidios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX).

El Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado en Colombia (en adelante el Fondo) nació en 2013 con el objetivo de otorgar créditos educativos de pregrado a esta población. Existen otras entidades que tienen beneficios para educación superior a población víctima en Colombia, como lo son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Minciencias), el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV).

Este capítulo presenta, en primer lugar, un análisis cuantitativo que incluye datos de los recursos asignados al Fondo junto con el número de beneficiarios, así como, un estudio sobre el acceso, deserción y permanencia de los estudiantes víctimas y un análisis comparativo sobre los resultados obtenidos por esta población en las pruebas Saber 11. En segundo lugar, se realiza un análisis cualitativo que da cuenta de los distintos programas y estrategias en materia de educación para la población víctima con sus avances y dificultades.

### Análisis cuantitativo

- **Indicador:** “Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior”.

Este indicador fue diseñado por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de personas víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior”.

Mineducación a través del Sistema Nacional de Información de Educación superior (SNIES), contabiliza los estudiantes inscritos en el RUV que se encuentran en algún nivel de educación superior de la siguiente manera:

**Tabla 119:** Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior

Vigencia	Número de Víctimas vinculadas algún Nivel de Educación Superior				Mujer	Hombre	Discapacitado	OSIG D
	Técnico profesional	Tecnólogo	Universitario	Postgrado				
2018	8.622	81.086	158.005	3.730	0	0	0	0
2019	10.161	85.800	168.613	3.846	0	0	0	0
2020	7.398	84.699	153.643	9.104	145.000	109.844	1.732	S. I

2021	9.680	92.231	170.806	10.534	163.193	120.058	2.134	S. I
2022	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I
31/03/2023	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I	S. I

Elaboración propia. Fuente: Mineducación, marzo de 2023.

En total durante 2020 estuvieron vinculadas 254.844 víctimas a algún nivel de educación superior, cifra que para 2021 se incrementó en un 11% con un total de 283.251 personas. En ambas vigencias se observó que el número de mujeres víctimas que accedieron a educación superior es mayor al número de hombres.

Según reporte de Mineducación, los datos para 2022 y primer trimestre de 2023 estarán disponibles al cierre del primer semestre de 2023, dado que se encuentran en proceso de revisión, validación, auditoría y cálculo de indicadores. Al respecto, la CSMLV considera que es necesario trabajar en la optimización de estos procesos para contar con esta información en el primer trimestre de cada año.

- Indicador: *“Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo”*

Sobre este indicador, Mineducación reportó que el Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) que tiene como objeto consolidar la información para hacer seguimiento a la deserción, no cuenta con la desagregación para identificar la población víctima, por lo tanto, no se reportó información que permita analizar el indicador.

- Indicador: *“Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas”*

Este indicador tiene como fórmula “sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo”, fue construido por la CSMLV para establecer el aumento o disminución de los recursos totales con los que cuenta el Fondo, el ICETEX en su papel de administrador de este, reportó la siguiente información:

**Tabla 120:** Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación.  
Cifras en millones de pesos constantes de 2023

Año	Mineducación	Secretaría de Educación del Distrito Capital	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación	Total, recursos aportados por vigencia al Fondo
2018	\$24.009	\$2.000	\$846	\$26.855
2019	\$24.007	\$2.000	\$2.100	\$28.107
2020	\$ 29.556	\$ 2.497	\$ 2.747	\$ 34.800
2021	\$ 26.308	\$ 0	\$ 0	\$ 26.308



2022	\$ 20.947	\$ 4.534	\$ 0	\$ 25.481
31/03/2023	\$ 3.077	\$ 0	\$ 0	\$ 3.077

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2023.

La Comisión resalta el aumento en términos reales<sup>216</sup> del 81,6% de los recursos asignados por parte de la Secretaría de Educación del Distrito entre 2020 y 2022, sin embargo, se aclara que para 2021 no se presentó aporte.

Mineducación por su parte, ha disminuido su aporte a precios constantes en un 29%, pasando de \$29.556 millones en 2020 a \$20.947 millones en 2022, lo que se refleja directamente en el total de recursos asignados al Fondo por vigencia. Cabe anotar que la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación no aportó recursos al Fondo en las últimas vigencias 2021 y 2022.

- Indicadores: “Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima” y “Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas mujeres”.<sup>217</sup>

Los indicadores de créditos permiten visualizar el avance entre la solicitud y su legalización es decir su entrega. Las fórmulas que los componen son: “(número de créditos aprobados y/o legalizados / número de créditos solicitados por población víctima) y (número de créditos condonables adjudicados por el Fondo a mujeres / número de créditos condonables solicitados al Fondo) \*100”.

**Tabla 121:** Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados para población víctima.

Año	Créditos condonables solicitados	Créditos condonables aprobados	Créditos condonables legalizados
<b>Convenio 389 de 2013</b>			
2018	32.746	3.560	2.277
2019	26.044	887	440
2020	14.647	1.377	730
2021	9.304	538	281
2022	9.499	330	158
<b>2023 (31 de marzo)</b>	13.029	854	313
<b>Total</b>	105.269	7.346	4.199

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2023.

<sup>216</sup> Es decir, a precios constantes sin efecto de la inflación.

<sup>217</sup> Estos indicadores no miden la adjudicación de becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo solamente aprueba y legaliza créditos condonables.

El total de créditos solicitados entre 2018 y primer trimestre de 2023 fue de 105.269, con 7.346 aprobados. Entre 2020 y marzo del 2023 se presentaron 46.479 solicitudes de crédito, de las cuales solo se aprobaron un 6% es decir 2.899. La Comisión resalta el hecho de que para el primer trimestre de 2023 hubiera un total de 13.029 solicitudes que son superiores al total de solicitudes de las vigencias 2021 en 40% y la de 2022 en un 37%. Esto se puede atribuir a que en el seguimiento a las recomendaciones de la CSMLV, Mineducación reportó que ha socializado la oferta con las mesas de víctimas y eso ha hecho que aumenten las solicitudes. No obstante, se resalta que un 4% es un porcentaje bajo de aprobaciones frente al total de solicitudes.

Para legalizar y condonar un crédito se necesita: (i) cumplir con la totalidad del tiempo de estudios, (ii) obtener el título o grado respectivo otorgado por una IES y (iii) participar en el programa de acompañamiento establecido por la UARIV. Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente analizar el número de créditos legalizados frente a los aprobados por vigencia, pues éste es un dato de referencia para identificar que en promedio se legaliza un 50% de los créditos aprobados por vigencia.

La vigencia 2020 es la que mayor porcentaje de legalización tuvo, con un 53% de créditos, en 2022 se presentó un 47% de legalización con respecto a los aprobados.

*Indicador: “Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”*

Este indicador diseñado por la CSMLV tiene como fórmula de cálculo “sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”.

**Tabla 122:** Créditos solicitados, aprobados y legalizados por departamento 2022.

Vigencia 2022	Número de Créditos Condonables solicitados	Número de Créditos Condonables aprobados (Adjudicados)	Número de Créditos Condonables legalizados (Beneficiarios)
Amazonas	3	0	0
Antioquia	1074	47	20
Arauca	96	4	0
Atlántico	447	14	11
Bogotá D.C.	1689	76	38
Bolívar	851	23	9
Boyacá	82	1	1
Caldas	81	7	3
Caquetá	77	1	0
Casanare	156	5	4
Cauca	297	15	7
Cesar	476	15	9
Choco	403	13	6

Vigencia 2022	Número de Créditos Condonables solicitados	Número de Créditos Condonables aprobados (Adjudicados)	Número de Créditos Condonables legalizados (Beneficiarios)
Córdoba	488	10	6
Cundinamarca	289	10	7
Guainía	2	0	0
Guaviare	22	1	0
Huila	90	4	2
La Guajira	158	7	4
Magdalena	392	15	5
Meta	217	4	1
Nariño	407	14	4
Norte De Santander	171	4	2
Otro País	1	0	0
Putumayo	125	2	1
Quindío	40	3	1
Risaralda	72	4	3
San Andrés	2	0	0
Santander	211	4	2
Sucre	535	6	4
Tolima	98	6	2
Valle Del Cauca	440	14	5
Vichada	7	1	1
<b>Total</b>	<b>9.499</b>	<b>330</b>	<b>158</b>

Elaboración propia. Fuente: ICETEX, marzo 2023.

En la tabla se evidencia que para la vigencia de 2022 el número de solicitudes es superior al número de créditos aprobados ya que, de 9.499 solicitudes solo se aprobaron 3,5%. Adicionalmente, de los créditos aprobados se legalizó un 48%. Llama la atención que todos los departamentos tuvieron al menos una solicitud de crédito de educación superior, lo que indica el conocimiento de las convocatorias del Fondo por parte de las víctimas. A nivel de solicitudes se destacan en su orden Antioquia (9%), Bogotá (8%), Bolívar (6%), Córdoba (4%) y Sucre (4%).

Para el año 2022 continúa siendo el Distrito Capital la entidad territorial con mayor número de créditos aprobados (76) y legalizados (38), cabe resaltar su participación como aportante del Fondo para la misma vigencia con recursos a precios corrientes de 2023 fue de \$4.000 millones.

A nivel de créditos aprobados, las entidades territoriales que se destacan con 15 de estos beneficios educativos o más son: Bogotá D.C. Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar y Magdalena. En cambio, Amazonas, Guainía, San Andrés, Boyacá, Caquetá, Guaviare y Vichada en su

orden tienen entre 0 y 1 crédito aprobado para esta vigencia, lo cual indica que las zonas apartadas del territorio nacional tienen menor acceso a este programa de educación superior.

### Resultados prueba Saber 11 – ICFES

A lo largo de los informes de la CSMLV se ha identificado que en materia de educación superior las víctimas no solicitan crédito al Fondo debido a que no son admitidos en instituciones de educación públicas o privadas cuyo requisito de ingreso es el resultado de la prueba saber 11. Es por ello que para el presente informe se indagó al ICFES sobre los resultados que obtienen los estudiantes víctimas del conflicto armado en estas pruebas, a nivel de conocimiento y por departamento, comparados con la demás población que presenta estas pruebas.

En primera instancia es de aclarar que la prueba saber 11 es un instrumento de evaluación estandarizada que mide oficialmente la calidad de la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media. La prueba Saber 11 está compuesta por cinco pruebas: Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales y Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés. Se realiza dos veces al año según el calendario académico A (segundo semestre) o B (primer semestre) y el puntaje global es entre 0 y 500 puntos.

**Tabla 123:** Estudiantes víctimas inscritos en el RUV que presentaron examen Saber 11

Vigencia	Número Total de víctimas que presentaron la prueba saber 11	
	Calendario A	Calendario B
2020	84.464	561
2021	85.153	337
2022	87.106	1.036

Elaboración propia Fuente: ICFES, marzo 2023.

La mayoría de los estudiantes pertenecientes a la población víctima presentaron el examen en el segundo semestre, es decir en calendario A. En la última vigencia 2022 aumentó el número de estudiantes inscritos en el RUV que presentaron la prueba con un total de 87.106 personas. Llama la atención que pese a que 2020 fue una vigencia afectada por la emergencia ocasionada por Covid-19, se mantuvo el número de estudiantes que presentaron la prueba con relación a las vigencias posteriores.

A continuación, se analizará el número de estudiantes víctimas del conflicto armado que presentaron el examen prueba Saber 11 en la vigencia 2022, en calendario A (segundo semestre) por departamento y el rango de resultados obtenidos:

**Tabla 124:** Estudiantes víctimas que presentaron prueba saber 11 en el segundo semestre de 2022 por departamento y el rango de resultado

Departamento	Número de Estudiantes Víctimas que presentaron prueba saber 11 en el segundo semestre de 2022	Rango de Resultado
Amazonas	32	163-330
Antioquia	16.998	102-410
Arauca	1.061	125-376
Archipiélago de San Andrés	5	202-308
Atlántico	2.648	93-442
Bogotá D.C.	3.741	14-395
Bolívar	5.320	99-442
Boyacá	466	148-375
Caldas	1.156	131-393
Caquetá	1.651	126-401
Casanare	891	118-384
Cauca	3.342	110-410
Cesar	4.098	98-418
Chocó	2.445	119-349
Córdoba	4.618	134-418
Cundinamarca	2.066	110-387
Guainía	91	133-370
Guaviare	382	153-367
Guajira	1.746	86-401
Huila	1.952	135-403
Magdalena	4.153	127-382
Meta	2.490	106-395
Nariño	4.608	92-400
Norte de Santander	2.502	143-397
Putumayo	1.714	149-371
Quindío	562	143-368
Risaralda	1.135	133-382
Santander	2.408	116-410
Sucre	3.841	139-403
Tolima	2.378	140-457
Valle del Cauca	6.432	105-390
Vaupés	102	140-340
Vichada	72	159-328

Elaboración propia. Fuente: ICFES, marzo de 2023.

Teniendo en cuenta la información reportada por el ICFES, los departamentos en los cuales los estudiantes víctimas tienen resultados con rango de puntaje superior y cercano a 500 (valor máximo) son en su orden: Tolima con un rango de 140-457, Bolívar 99-452 y Atlántico 93-442 puntos, esto indica que en estos departamentos la población víctima tiene mayor oportunidad de acceso a la educación superior.

Por el contrario, los departamentos en los que el máximo puntaje está en un rango por debajo de 330 son en su orden: Amazonas 163-330, Vichada 159-328 puntos y San Andrés 202-308,

con respecto a las solicitudes de créditos por departamento, las zonas alejadas son las que tienen menor acceso a la educación superior.

**Tabla 125:** Comparación de resultados prueba Saber 11 de población víctima, con los rangos de resultados de población general por vigencia

Promedio del Puntaje Vigencia	Población víctima			Población General		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Global</b>	229	228	232	252	249	253
<b>Lectura Crítica</b>	49	49	49	53	53	53
<b>Matemáticas</b>	47	46	47	52	50	51
<b>Ciencias Naturales</b>	44	45	46	49	49	50
<b>Sociales y Ciudadanas</b>	44	43	44	49	47	48
<b>Inglés</b>	43	44	45	48	50	51

Elaboración propia. Fuente: ICFES, marzo 2023.

Al comparar los datos de los resultados del examen prueba Saber 11, la CSMLV encuentra que para todas las vigencias y en todas las áreas de conocimiento los estudiantes pertenecientes a la población víctima tienen un promedio de puntaje inferior al promedio de la población general. Es así, como en el promedio de puntaje global de 2020, la población general tuvo 252 puntos, lo que representa, 10 puntos porcentuales superior al obtenido por la población víctima de 229 puntos, situación que se mantiene durante las vigencias de análisis. Para 2022, el puntaje de 253 de la población general es 9 puntos porcentuales superior al de 232 obtenido por la población víctima.

Al revisar las áreas de conocimiento evaluadas en 2022, el área que mayor margen de diferencia presenta es inglés con 13 puntos porcentuales entre los resultados de la población víctima (45 puntos) con la población general (51), cabe resaltar que ésta es un área de requisito de graduación en la mayoría de las Instituciones de Educación Superior -IES.

Finalmente, la CSMLV indagó sobre el cobro a la población víctima para presentar el examen, frente a lo que la entidad indicó que, la exención del pago está prevista en la Ley 2156 del 15 de septiembre de 2021<sup>218</sup> y podrá aplicarse una vez se expida el decreto que reglamente la Ley y se garanticen los recursos por parte de Minhacienda.

### Política de Gratuidad

Las aprobaciones de beneficiarios del Programa Generación E del componente de Equidad tuvieron vigencia entre 2019 y el segundo semestre de 2022, por lo que no se evidencia reporte para 2023. A continuación, los valores de recursos y el número de beneficiarios.

<sup>218</sup> Respuesta CSMLV radicado ICFES 202310029740

**Tabla 126:** Número de beneficiarios víctimas y valor de recursos asignados al componente de equidad del programa Generación E. Cifras en millones de pesos constantes de 2023

Vigencia	Política equidad	Total, personas	Total, víctimas	Presupuesto asignado para víctimas
2018	N. A	N. A	N.A.	N.A.
2019	S. I	S. I	17.724	\$25.361
2020	\$ 130.741	80.002	23.858	\$ 37.553
2021	\$ 140.845	82.331	29.259	\$ 50.024
2022	\$ 154.109	84.356	18.786	\$ 33.365

Elaboración propia. Fuente: Mineducación, marzo 2023.

En total, entre 2020 y 2022 se asignaron recursos de alrededor de \$146 mil millones para 89.627 víctimas del conflicto armado en este programa, el componente de equidad cubría el 100% de la matrícula para personas en condición de vulnerabilidad, entre ellas población víctima del conflicto armado.

Por otro lado, la Política de Gratuidad inició su implementación en la vigencia 2022, a partir de lo señalado en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021, y a la fecha de elaboración de este informe no se había surtido el proceso de otorgamiento de beneficiarios en dicha política para el periodo 2023-1.

**Tabla 127:** Beneficiarios y recursos asignados para víctimas mediante la política de gratuidad. Cifras en millones de pesos constantes de 2023

Vigencia	Programa gratuidad	Total, personas	Total, víctimas	Presupuesto asignado para víctimas
2022	Política de Gratuidad en la Educación Superior	745.839	101.905	\$ 103.541
31/03/2023	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: Mineducación, marzo de 2023.

La creación del Fondo de Solidaridad como política de gratuidad busca mejorar el acceso a la educación superior en instituciones de educación superior públicas a los jóvenes de las familias más vulnerables del país. Durante 2022 se beneficiaron en total 745.839 jóvenes de los cuales el 14% fueron estudiantes víctimas del conflicto armado, con una asignación presupuestal de \$103.541 millones, comparado con la asignación para víctimas del

componente de Equidad para la misma vigencia con recursos por \$33.365 millones, se evidencia el aumento de presupuesto y de cobertura con el Fondo de Solidaridad.

### SENA

El SENA cuenta con programas técnicos, tecnológicos y especializaciones tecnológicas, a través de 117 centros regionales en todo el país, lo que representa una gran opción de acceso a la educación superior para la población víctima. Si bien la oferta es general, la entidad cuenta con un programa de bienestar del aprendiz que da beneficios a población vulnerable incluida la población víctima del conflicto armado.

- Indicador: “Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA”

La CSMLV diseñó este indicador y su fórmula de cálculo es “sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA”.

**Tabla 128:** Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior

Vigencia	Nº víctimas en educación superior	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIGD	Pertenencia Étnica			
						Afrodescendiente	Indígena	Rrom	Palenquero(a)
2018	50.888	26.76 3	24.125	682	N.A.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.
2019	53.975	28.67 1	25.304	907	N.A.	S.I.	S.I.	N.A.	N.A.
2020	55.511	30.60 1	24.910	899	N.A.	4.817	982	N.A.	N.A.
2021	66.565	37.85 1	28.714	1.150	N.A.	8.392	2.959	N.A.	N.A.
2022	64.694	36.25 1	28.443	1.178	N.A.	8.079	2.864	N.A.	N.A.
31/03/2023	40.278	21.88 1	18.397	726	N.A.	4.764	1.790	N.A.	N.A.

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2023.

Dentro de las últimas tres vigencias, 2021 se destaca por ser la vigencia en que mayor número de jóvenes o adultos víctimas fueron vinculados a algún nivel de educación superior del SENA. En total fueron 66.565 y de ellos el 57% correspondió a mujeres y el 43% a hombres. Llama la atención que la entidad no tiene desagregación de información por OSIGD y al preguntar por la misma se argumenta que el RUV aun no cuenta con dicha desagregación.

Por otra parte, a 31 de marzo de 2023, se han vinculado 40.278 personas víctimas a algún nivel de educación superior, analizando el total de vigencias anteriores, esta cifra representa



un 62%, lo que indica que la mayoría se inscribe en programas de educación superior durante el primer trimestre de cada vigencia.

- Indicador: “*Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo*”.

La CSMLV diseñó este indicador y su fórmula de cálculo es “Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”.

**Tabla 129:** Número de Víctimas vinculadas a algún nivel de Educación Superior que desertaron antes de terminar el mismo

Vigencia	Tecnólogo	Esp. Tecnológica	Otro Profundización técnica	Total, cupos otorgados educación superior	Nº de Víctimas algún nivel de Educación Superior que desertaron
2018	0	0	0	50.888	7.913
2019	0	0	0	53.975	7.183
2020	53.944	1.567	177	55.688	6.055
2021	65.902	663	155	66.720	11.347
2022	64.243	250	201	64.694	12.884
31/03/2023	40.188	24	66	40.278	1.770

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2023.

La deserción es un fenómeno que se puede presentar con mayor facilidad en la población víctima del conflicto armado, debido a su condición socioeconómica y a la falta de apoyos para su subsistencia mínima lo que puede generar que la educación superior no sea su prioridad. Se observa que la vigencia con mayor porcentaje de deserción ha sido 2022 con un 20% (12.884).

Es de resaltar que la modalidad de tecnólogo tiene mayor acogida de elección para los estudiantes víctimas en todas las vigencias de aproximadamente el 100%.

- Indicador: “*Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA*”.

La CSMLV creó este indicador, a partir del PND 2018-2022, y su fórmula de cálculo es “Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.

**Tabla 130:** Ciudadanos inscritos en el RUV titulados en algún nivel de educación del SENA

Vigencia	Nivel de Educación Superior			Total
	Esp. Técnica (Prof. Técnica)	Tecnólogo	Esp. Tecnológica	
2018	0	0	0	0
2019	0	0	0	0

<b>2020</b>	48	7.396	857	8.301
<b>2021</b>	80	13.359	209	13.648
<b>2022</b>	116	12.404	250	12.770
<b>31/03/2023</b>	5	1.572	2	1.579

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2023.

En la vigencia 2021 se titularon 13.648 personas víctimas del conflicto armado, el mayor número del periodo. Para 2022 disminuyó el número de titulados un 6% pasando a 12.770. Al comparar esta misma vigencia con el número de personas que desertaron 12.884, resulta mayor este dato frente al número de víctimas que obtienen un título del SENA.

**Tabla 131:** Programas del SENA que más elige la población víctima

Programa SENA	Número de víctimas
<b>Análisis y desarrollo de sistemas de información</b>	16.691
<b>Gestión administrativa</b>	13.815
<b>Gestión logística</b>	11.281
<b>Gestión de mercados</b>	10.147

Elaboración propia. Fuente: SENA, marzo 2023.

La entidad reportó que, de un total de 87.431 víctimas vinculadas a algún programa de formación a corte de 31 de marzo de 2023, el mayor número de inscritos se encuentra en programas de análisis y desarrollo de sistemas de información, gestión administrativa, logística y de mercados y las entidades territoriales donde se encuentran principalmente son Antioquia (18%), Bogotá D.C. (12%) y Atlántico (7%).

## **Análisis cualitativo**

### **Avances**

El Fondo ha sido una oportunidad para el acceso a universidades privadas y públicas del país, en reuniones de seguimiento con Mineducación, la CSMLV ha identificado el interés de la entidad por una mejora continua, y de estrategias para lograr que más entidades territoriales se sumen al mismo, lo que expresa una orientación hacia el cumplimiento a las recomendaciones de informes anteriores relacionadas con este aspecto, no obstante, a corte de este informe no se evidencia un aumento en los recursos.

La Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá lleva varias vigencias con aportes al Fondo, tuvo un incremento de recursos en términos reales del 81,6% al pasar de \$2.497 millones en 2020 a \$4.534 en 2022 lo que para la CSMLV estos datos significan un avance ya que en la vigencia 2021 no hubo aportes.

### Universidades Públicas y UARIV

La UARIV a través de la RNI implementó un Geoportal que presenta el mapa de oferta académica del país, allí se puede encontrar la oferta específica para víctimas, reportada por las universidades en todo el territorio nacional con los programas y modalidades de estudio. En total a la fecha de elaboración de este informe había 36.033 ofertas disponibles<sup>219</sup>. La CSMLV considera que esta accesibilidad para la población víctima facilita la búsqueda de un programa de educación superior de acuerdo a su ubicación geográfica.

A continuación, se presentan los beneficios para estudiantes inscritos en el RUV.

**Tabla 132:** Beneficios otorgados por la Universidades Públicas a la Población Víctima

Departamento	Institución de Educación Superior	Inscripción gratuita para víctimas	Admisión especial para víctimas	Beneficios de bienestar universitario para víctimas
Bogotá D.C	U.D Francisco José de Caldas	NO	SI	SI
Bogotá D.C	Universidad Pedagógica Nacional	NO	NO	SI
Bogotá D.C	Universidad Nacional de Colombia	SI	SI	SI
Antioquia	Universidad de Antioquia	SI	SI	SI
Chocó	Universidad Tecnológica del Chocó	NO	SI	SI
Tolima	Universidad del Tolima	NO	SI	SI
Caldas	Universidad de Caldas	NO	SI	SI
Boyacá	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	NO	SI	SI

Elaboración propia. Fuente: Universidades Públicas, marzo de 2023.

De la información reportada se destaca que la Universidad de Antioquia cuenta con curso de preparación para el examen de admisión exclusivo para víctimas.

Adicionalmente la UARIV cuenta con el programa de acompañamiento para los estudiantes del Fondo, esta estrategia se llama “Construyendo mi futuro”. La entidad reportó a la Comisión que en 2022 destinó 30 funcionarios en total en todo el territorio nacional para dicho acompañamiento. No obstante, al revisar la información, en la misma vigencia se aprobaron

<sup>219</sup> <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapaacademico/>

330 créditos que mayoritariamente se encuentran en EETT como Antioquia, Bogotá D.C, Arauca, lo que implica que es necesario la destinación de funcionarios suficientes a nivel territorial al número de créditos aprobados.

Una de las recurrentes recomendaciones en informes anteriores de la CSMLV ha sido mejorar la socialización de la oferta educativa y de las convocatorias del Fondo, a nivel de las mesas de participación efectiva de víctimas. En la respuesta enviada por la UARIV se reporta la socialización en 20 reuniones virtuales a nivel nacional, lo que pudo influir en el aumento de solicitudes de crédito por parte de la población víctima.

De otro lado, Minciencias presenta cada año convocatorias de posgrados en el exterior en las cuales la población víctima del conflicto armado cuenta con un puntaje adicional. Así las cosas, desde 2020 ha venido aumentando el número de víctimas beneficiarias de posgrados en el exterior. A continuación, se detalla el número de ellos.

**Tabla 133:** Número de víctimas beneficiarias de crédito-beca otorgados por Minciencias y aliados para estudios en exterior

Vigencia	Alemania	Brasil	España	Estados Unidos	Nueva Zelanda	Reino Unido	Total, vigencia
2020	1	3	5	0	0	1	10
2021	1	1	7	4	1	1	15
2022	0	0	0	8	0	0	8
<b>Total, País</b>	2	4	12	12	1	2	33

Elaboración propia. Fuente: Minciencias, marzo de 2023.

España y Estados Unidos son los países con mayor número de víctimas estudiando programas de posgrado en el exterior, en las áreas de conocimiento de Ciencias Médicas y de la Salud, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.

A continuación, se desagrega por género y etnia a las personas víctimas que estudian algún programa en el exterior. El año corresponde al momento en el que se ofertó la convocatoria, y el programa lleva el año en que se creó.

**Tabla 134:** Beneficiarios de crédito-beca en el exterior que se identifican como víctimas

Año	Programa / Convocatoria)	Nº de Beneficiarios	Mujeres	Hombres	Discapacidad	OSIGD	Palenquero	Afrodescendiente	Indígena	Rrom
2020	Doctorados en el Exterior 2020	10	2	8	0	0	0	0	0	0
2021	Convocatoria Minciencias - Fulbright 2021	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2021	Doctorados en el Exterior 2020	5	2	3	0	0	0	0	0	0
2021	Doctorados en el Exterior 2021 (Dos convocatorias)	4	3	1	0	0	0	1	0	0
2021	Programa Crédito Beca Colfuturo 2021	5	2	3	0	0	0	0	0	0
2022	Convocatoria Minciencias/Fulbright 2022 - 2023	8	2	6	0	0	0	0	0	0

Elaboración propia. Fuente: Minciencias, marzo de 2023.

En el cuadro se identifica que la mayoría de los estudiantes víctimas en el exterior son hombres. Adicionalmente, se observa que los beneficiarios no se auto reconocen como pertenecientes de pueblos étnicos.

### Dificultades

El PND 2022-2026 en el capítulo “Educación de calidad para reducir la desigualdad” contempla la educación superior como un derecho fundamental para la realización humana e incluye el acceso de 500 mil nuevos estudiantes mediante la política de gratuidad, acompañado de programas de permanencia y graduación en municipios PDET y contextos vulnerables y de ruralidad dispersa. La CSMLV encuentra con preocupación que estas metas no incluyen una estrategia especial para población víctima del conflicto armado ni estipula los recursos que serán asignados. Si bien es una política pensada para priorizar a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa, donde hay gran cantidad de población víctima, no son específicas, ni medibles de acuerdo con el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

En el seguimiento a las 14 recomendaciones del Noveno Informe de la Ley de víctimas en materia de Educación Superior, se encontró que las entidades implicadas acogieron nueve relacionadas con mejorar articulación entre ellas, aumento de recursos del Fondo, diálogo con mesas de víctimas y mejoras en difusión de convocatorias. No obstante, las que no acogieron hacen referencia, primero a *“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”*, en la que Mineducación indicó que incrementará la destinación de recursos al Fondo de Educación Superior para Víctimas, dada la integralidad del programa frente a las necesidades de la población víctima, lo que es valorado positivamente por la CSMLV toda vez que el fondo es exclusivamente para esta población y la política de gratuidad es para población vulnerable en general.

La segunda recomendación que no acogió el ICETEX fue, *“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”*, frente a la cual la entidad respondió que, *“a través del proyecto de permanencia realiza seguimiento a los estudiantes para que logren culminar su carrera, graduarse y así cumplir los requisitos de condonación, el seguimiento a la ejecución de los proyectos de permanencia será liderado por el Ministerio y la UARIV, desde el nivel nacional y territorial”*, en este caso desde la CSMLV se hará estricto seguimiento al programa de acompañamiento de la UARIV. Finalmente, dos de las recomendaciones quedaron pendientes de respuesta por parte del SENA.

## Conclusiones

- Para 2021, en el Sistema Nacional de Información de Educación superior (SNIES), se encontraron 254.844 víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior, de las cuales el 64% corresponde a mujeres. Cabe anotar que a la fecha no se encuentra disponible información de 2022, ni desagregación de datos de deserción en el Sistema de Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), situación que preocupa a la CSMLV y requiere atención prioritaria, a fin de contar con datos para realizar los análisis correspondientes sobre el acceso y las causas de deserción de esta población de forma oportuna.
- Sobre la ejecución de recursos del Fondo de Educación Superior para Víctimas, se evidencia que el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación) a precios constantes de 2023, ha disminuido su aporte pasando de \$ 26.308 millones en 2021 a \$ 20.947 millones en 2022. No obstante, en los últimos encuentros con la CSMLV la entidad ha manifestado su propósito de aumentar los recursos del Fondo, sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe no se evidencia dicho aumento.

- La Secretaría de Educación del Distrito Capital incrementó en 81% (\$2.037 millones), a precios reales, el aporte entre 2020 y 2022 al Fondo de Educación Superior para Víctimas. En 2021 no realizó aportes y para 2022 se adicionaron recursos por \$4.000 millones.
- El total de créditos solicitados entre 2018 y primer trimestre de 2023 fue de 105.269, con 7.346 aprobados. Entre 2020 y marzo del 2023 solo se ha aprobado un 6% (2.899) de los créditos solicitados (43.479), debido a la baja asignación presupuestal y de cupos para créditos condonables del Fondo de Educación superior para víctimas. De los créditos aprobados se ha legalizado un 47% entre 2020 y el primer trimestre de 2023, es decir, que se han condonado 1.513 créditos para víctimas del conflicto armado.
- Las entidades territoriales que se destacan por número de créditos aprobados son: Bogotá D.C. (76), Antioquia (47), Bolívar (23), Cauca (15), Cesar (15) y Magdalena (15). De otro lado, se observó que departamentos como: Amazonas, Guainía, San Andrés, Boyacá, Caquetá, Guaviare y Vichada contaron con una mínima participación en la aprobación de créditos (entre 0 y 1), lo que indica un menor acceso al programa.
- Dada su condición socioeconómica es necesario que las víctimas del conflicto armado cuenten con apoyo para el pago de las pruebas del ICFES. Este apoyo ya está aprobado por la Ley 2156 de 2021, pero a la fecha de elaboración de este informe estaba pendiente la expedición del Decreto por parte de Minhacienda para la destinación de recursos.
- Frente a los resultados de la prueba Saber 11, se observó que los estudiantes víctimas se encuentran por debajo del promedio en los puntajes de todas las áreas de conocimiento. Así mismo, en el puntaje global las víctimas para 2022 en las pruebas del calendario A obtuvieron 232 de promedio y la población general 253 puntos, los municipios con más baja calificación son los más apartados.
- A nivel territorial, se destacan los resultados superiores en las pruebas Saber 11 para estudiantes víctimas de los departamentos de Tolima (entre 140-457 puntos), Bolívar (99-452 puntos) y Atlántico (93-442 puntos). De otro lado, se nota la baja puntuación de Amazonas (163-330), Vichada (159-328 puntos) y San Andrés (202-308 puntos).
- Se destaca el incremento del 173% en la ejecución de los recursos para población víctima a precios constantes en 2022, que pasó de \$50.024 millones ejecutados en



2021 a \$33.365 millones por el programa de Generación E y \$103.541 millones por la política de gratuidad en 2022.

- El SENA disminuyó el número de titulados para 2022 en un 6% pasando a 12.770, Este porcentaje ha venido disminuyendo en relación con 2021 ya que en esa vigencia se titularon 13.648 personas en total. Llama la atención que disminuya el número de titulados, pero aumente el número de inscritos, año tras año.
- De los 40.278 cupos otorgados por el SENA en programas técnicos, tecnológicos y especializaciones tecnológicas en 2022, se presentaron 12.884 deserciones, lo que representa el 20% del total de los cupos otorgados a población víctima, lo cual tiene como una de las causas la situación socioeconómica de las familias de los beneficiarios.
- La Unidad para las Víctimas ha avanzado en la socialización de la oferta de Educación superior con algunas mesas de víctimas, sin embargo, se debe ampliar la cobertura de esa socialización, así como mejorar la estrategia de acompañamiento a los estudiantes del Fondo para la Educación Superior de las Víctimas.
- El Ministerio de Ciencia y Tecnología ha tenido en cuenta a las víctimas dentro de sus convocatorias de estudio en el exterior; es así que entre 2020 y 2022 han participado 33 estudiantes. Los países ofertantes de programas de estudios con mayor número de solicitantes son España (12) y Estados Unidos (12) al 31 de marzo de 2023. Sin embargo, la participación de estudiantes víctimas en general, se redujo entre 2021 (15) y 2022 (8).

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional aumentar los recursos destinados al Fondo de Educación Superior para Víctimas en un porcentaje que corresponda con el número de solicitudes y de estudiantes víctimas que se van graduando de bachillerato.
- Al Ministerio de Educación Nacional implementar la desagregación de población víctima en su Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES).





- Al Ministerio de Educación Nacional aumentar el porcentaje de créditos aprobados y legalizados sobre el número de solicitudes por vigencia, para que sean más los estudiantes víctimas del conflicto beneficiarios.
- Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad para las Víctimas crear un programa especial de nivelación de conocimientos para población víctima del conflicto armado que se encuentren en educación media, que contenga estrategias para desarrollar destrezas y habilidades para la presentación de la prueba Saber 11.
- A la Secretaría de Educación del Distrito Capital aumentar su aporte anual al Fondo, que garantice que para próximas vigencias el valor incremente de acuerdo con el número de solicitudes de créditos de estudiantes víctimas del conflicto armado en Bogotá D.C.
- A las Gobernaciones de Antioquia y Atlántico destinar recursos económicos al Fondo de Educación Superior para Víctimas dado el volumen de solicitudes de la población víctima existente en estos departamentos.
- Al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado en Colombia, revisar la aplicación de las convocatorias para dar mayor participación a departamentos como Amazonas, Guainía y San Andrés con bajo porcentaje de solicitudes y de aprobados. Además, promover la participación de otras entidades territoriales en el Fondo a través de articulación con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.
- Al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES promover estrategias especiales de preparación de las víctimas para presentar el examen prueba Saber 11.
- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público agilizar la expedición del decreto que reglamente la Ley 2156 de 2021 respecto a los recursos para la exención del pago de la prueba saber 11 a la población víctima del conflicto armado.
- Al Ministerio de Ciencia y Tecnología promover y difundir con las Mesas de Víctimas las convocatorias para estudios en el exterior.



- Al Servicio Nacional de Aprendizaje formular e implementar una oferta con enfoque territorial para víctimas del conflicto armado y estar en permanente diálogo con la Mesa Nacional y las mesas territoriales de participación efectiva de víctimas para ofertar los programas en las diferentes sesiones.
- A la Unidad para las Víctimas en articulación y coordinación con las Instituciones de Educación Superior, mejorar las estrategias de acompañamiento a los estudiantes del Fondo para la Educación Superior de Víctimas, de tal forma que disminuya la deserción y se logre la graduación de los beneficiarios

## GENERACIÓN DE INGRESOS

Este componente estructural dentro del objetivo de superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto, conlleva la necesidad de que todas las acciones del Gobierno Nacional se encaminen hacia la garantía de una estabilidad socioeconómica de la población víctima, mediante el mejoramiento de su empleabilidad y capacidades para el emprendimiento, buscando el desarrollo de sus proyectos de vida.

La Honorable Corte Constitucional definió la superación del ECI en el derecho a la generación de ingresos<sup>220</sup>, cuando el porcentaje de población desplazada que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema sea del cero por ciento (0%). Asimismo, especificó que, una vez superada la línea de pobreza, esta población no se puede rezagar frente al resto de la población nacional de condiciones socioeconómicas comparables. Lo anterior, implica la necesidad de un fortalecimiento del perfil ocupacional que mitigue las barreras de acceso al empleo y permita el acceso a mejores oportunidades laborales y medios de subsistencia.

A pesar de la trascendencia que tiene la garantía del derecho a la generación de ingresos para la población víctima, los esfuerzos y sinergias institucionales son todavía escasos. Si bien, el Gobierno nacional ha avanzado en la medición del goce efectivo de este derecho, los resultados de las mediciones permiten observar la necesidad de encontrar rutas específicas de atención para esta población con enfoque diferencial. Una Política Pública articulada permitirá identificar roles y competencias y a su vez racionalizar los esfuerzos de coordinación institucional, ya que, la oferta estatal actual de generación de ingresos es atendida por 4 sectores, 10 entidades y 13 planes/ programas/ proyectos, lo que puede denotar una atención desarticulada y disímil en inversiones e impactos para la población y el territorio.

Este capítulo presenta los avances y dificultades en la superación de las falencias identificadas en informes anteriores, así como los reportes de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 y se hace seguimiento a las recomendaciones del Noveno Informe de la CSMLV.

### Análisis cuantitativo

- Indicador CSMLV: *“Número de víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente”*.

La fórmula de cálculo se establece como el Número de Víctimas en edad de trabajar/Número de víctimas que están vinculadas al mercado laboral o que te tienen una actividad independiente. En la siguiente tabla se presentan los datos del indicador con discriminación por género.

---

<sup>220</sup> Auto 373 de 2016

**Tabla 135:** Indicador Número de víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente

Año	Población víctima vinculada al mercado laboral	Población víctima en edad de trabajar - Mayor o igual a 15 años	Población víctima vinculada al mercado laboral/tienen ocupación independiente (%)	Hombres	Mujeres	Discapacidad	OSIGD
2021	1.606.785	7.754.562	20,7	920.475	686.067	43.085	3.614
2022	1.462.733	7.869.277	18,6	869.783	598.761	37.342	2.393
2023 <sup>221</sup>	4.174	8.053.295	0,1	2.369	1.805	215	198

Elaboración propia. Fuente: UARIV, abril 2023.

Revisados los datos se puede establecer que en la vigencia 2022 hubo una disminución de número de víctimas vinculadas laboralmente o con ocupación independiente, además de verificarse que en las vigencias analizadas es considerablemente mayor el número de hombre vinculados u ocupados en relación con las mujeres en la misma condición.

- Indicador CSMLV: “Número de personas víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento”.

En este indicador su fórmula de cálculo se da por el número de personas víctimas incluidas en el RUV que cumplen las condiciones para acceder a un emprendimiento.

**Tabla 136:** Víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento

Vigencia	No. Personas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIGD
2021					
2022	1870	1531	339	129	20
marzo 2023	18	14	4	NA	NA

Elaboración propia. Fuente: UARIV, abril 2023.

<sup>221</sup> Según el reporte de la UARIV la cifra para el año 2023 solo incluye la información de la entrevista de caracterización, puesto que a la fecha no se encuentra disponible el corte de la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA) para los meses de enero a abril de 2023.

Los datos suministrados por la UARIV no permiten realizar un análisis comparativo entre vigencias, ya que para el 2021 no se allegan datos y para 2023 el corte de información no muestra un avance significativo.

- Indicador: “Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo (SPE)”.

Este indicador que fue formulado en el PND 2018-2022<sup>222</sup>, mide el número de vinculaciones laborales realizadas por los empleadores a víctimas, como resultado de la gestión de los prestadores del SPE, en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.<sup>223</sup> La fórmula de cálculo es “sumatoria de las colocaciones realizadas a través de los prestadores de la SPE, de personas registradas en el RUV”.

**Tabla 137:** Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo<sup>224</sup>

Año	Línea base <sup>225</sup>	Meta <sup>226</sup>	Avance	% Avance reportado	% Avance real
	206.539				
<b>2019</b>		230.321	289.520	349	126
<b>2020</b>		296.316	368.047	179	124
<b>2021</b>		362.162	463.976	165	128
<b>2022</b>		426.277	595.225	177	140
<b>2018-2022</b>		426.277	595.225	177	140

Elaboración propia. Fuente: Sinergia, julio 2023.

Si bien en SINERGIA se relaciona un avance para el cuatrienio del 177%, revisados los valores por año se evidenciaron inconsistencias en el reporte realizado por el Gobierno nacional presentando progresos muy superiores a los realmente alcanzados. Por lo anterior, desde la CSMLV se hace un llamado para la revisión y ajuste de los datos y se reitera la necesidad de contar con información veraz sobre las gestiones realizadas en pro del cumplimiento de las metas planteadas.

Para este indicador en 2022 se logró una colocación de víctimas de 168.948 con lo cual se superó la meta propuesta en un 140%.

<sup>222</sup> Corresponde al programa del Gobierno nacional “Colombia atiende y repara a las víctimas” en cabeza del sector trabajo.

<sup>223</sup> Reporte ficha técnica plataforma Sinergia 2023.

<sup>224</sup> 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. 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.

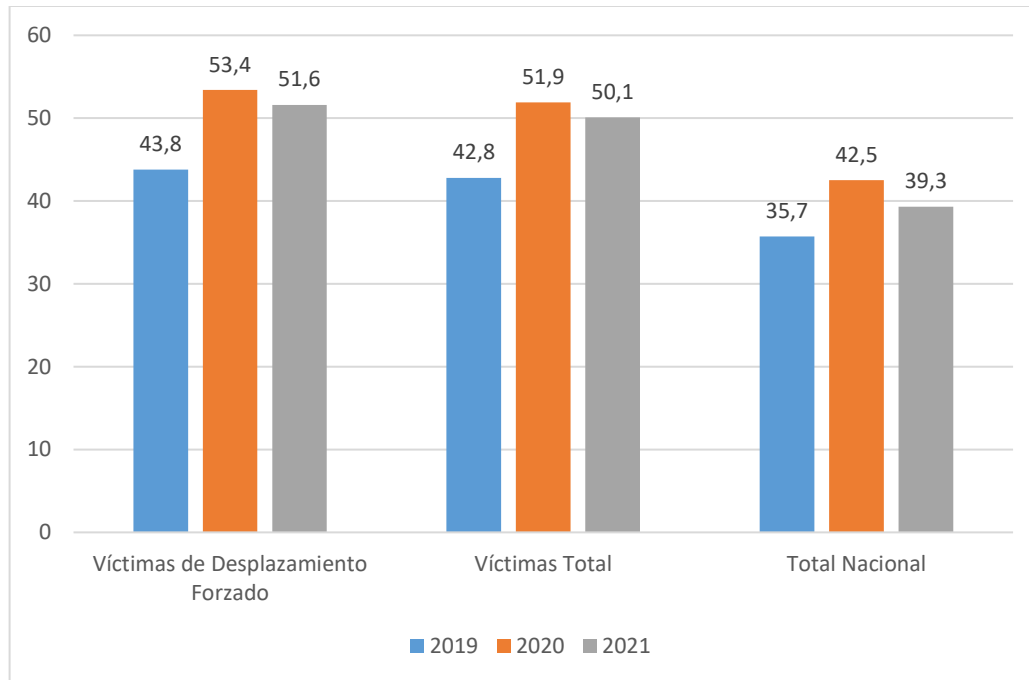
<sup>225</sup> Línea base calculada en el 2018, reportada por la UAESPE. Radicado No. SPE-GRC-2022-ER-0002507, 12/05/2022

<sup>226</sup> Tanto la meta como el avance son acumulados, es decir, se tiene en cuenta la línea base para su cálculo.

- Indicador: “Incidencia de la pobreza extrema en población desplazada” e “Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada”

El Gobierno nacional en el último semestre del año 2022, presentó por primera vez la medición de los indicadores de pobreza monetaria y monetaria extrema para la población víctima total y de desplazamiento realizada por el DANE<sup>227</sup>. Para 2019, el porcentaje de población víctima que pertenecía a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza se ubicó en 42,8%, para 2020 en 51,9% y para 2021 en 50,1%. Para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado que pertenecían a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza se ubicó en 43,8%, para 2020 en 53,4% y para 2021 en 51,6%, como se puede observar en la gráfica.

**Gráfica 9** IGED Pobreza Monetaria  
2019-2021

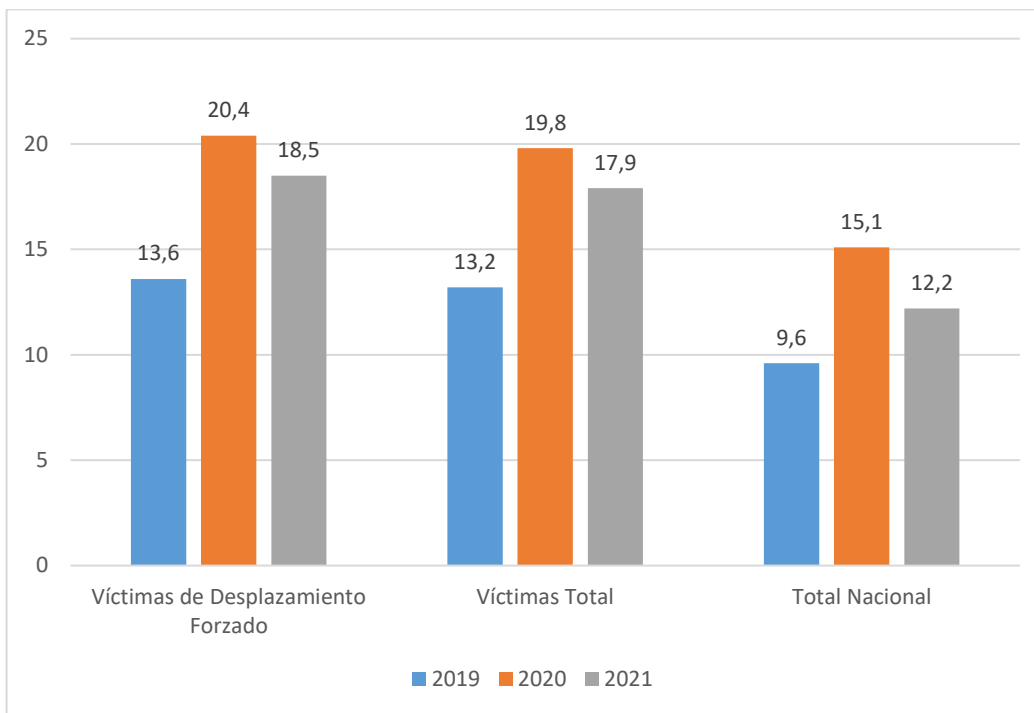


Elaboración propia. Fuente: Informe Gobierno Nacional 2021- DANE, julio 2023.

En 2019 la línea de pobreza extrema para la población víctima total se ubicó en 13,2%, para 2020 en 19,8% y para 2021 en 17,9%. De acuerdo con estos cálculos se evidencia un incremento en el indicador de pobreza monetaria de 7,3 puntos porcentuales y de pobreza monetaria extrema de 4,7 puntos porcentuales. Frente a la línea de pobreza extrema para población desplazada, este dato se ubicó en 2019 en 13,6%, para 2020 en 20,5% y para 2021 en 18,5%, tal y cómo se presenta a continuación.

<sup>227</sup> Comunicado de prensa DANE, Pobreza monetaria 2021, 2 de junio de 2022, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/CP-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/CP-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf)

**Gráfica 10** IGED Pobreza Monetaria Extrema  
2019-2021



Elaboración propia. Fuente: Informe Gobierno Nacional 2021- DANE, julio 2023.

De acuerdo, con los datos presentados para las vigencias 2019-2021, la población víctima se encuentra en condiciones de mayor pobreza y mayor pobreza extrema, frente al total nacional, y en el caso de la población víctima de desplazamiento forzado los datos son superiores.

Según lo reportado por el DNP<sup>228</sup> los resultados de la vigencia 2022 se encuentran en proceso de medición por lo que a la fecha de corte del presente informe no se encuentran disponibles, en igual sentido el cálculo de los IGED tiene una periodicidad anual, por tanto, no es posible obtener información del primer trimestre de 2023.

Respecto al nuevo indicador complementario<sup>229</sup> de *“Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno nacional para la generación de ingresos”*, la medición realizada en 2021 establece el acceso a programas para un 34,98% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza, equivalente a 612.175 hogares.

Para la CSMLV representa un avance significativo la medición del impacto de las acciones dirigidas a la población víctima en términos de ingresos en comparación con la población

<sup>228</sup> Oficio respuesta DNP 20235920270611 del 2/04/2023

<sup>229</sup> Fundamento Jurídico número 4, Auto 1082 de 2022

vulnerable del país y su estabilización en términos económicos. Sin embargo, es importante seguir profundizando en acciones para que la medición de los IGED sea continua y permita medir el impacto de los programas realizados y así avanzar en la superación del ECI.

### **Indicadores CONPES 4031 de 2021**

Para el derecho a la generación de ingresos se identificaron 13 indicadores<sup>230</sup> de los cuales, 12 reportan avance de cumplimiento y 6 de ellos, obtuvieron un cumplimiento de 100%. Entre los avances más significativos en 2022 se encuentra el indicador de “*Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral*”, el cual tenía como meta de acceso en 2022 de 397.260 víctimas, donde se atendieron 629.281 víctimas, lo cual refleja un aumento de 232.021 por encima de la meta establecida.

Sin embargo, llama la atención de la CSMLV que tres indicadores de la línea de emprendimiento y fortalecimiento no presentan avances, siendo dos de ellos exclusivos para el sector rural, razón por la cual se hace un llamado a la articulación interinstitucional para avanzar en estos programas fundamentales para la población víctima.

**Tabla 138:** Avance de los Indicadores del Conpes 4031  
Vigencia 2021-2022

Entidad	Nombre	Fórmula de cálculo	Tipo	Línea base	Meta 2021	Meta 2022	Avance 2021 (%)	Avance 2022 (%)
UAESPE	Número de víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral.	Número de víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral.	Acumulado	62.272	118.320	175.114	79,8	77,1
SENA	Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	Flujo	384.763	384.763	397.260	100	100
SENA	Personas víctimas del desplazamiento forzado orientadas	Sumatoria de personas víctimas del desplazamiento forzado orientadas	Flujo	223.888	223.888	230.605	100	59,7

<sup>230</sup> Ver anexo técnico.

<sup>231</sup> Los datos se toman del avance consignado en el PAS en la columna denominada Corte No. 2: 06/2022, ya que el corte No. 3 no tiene datos completos de avance



Entidad	Nombre	Fórmula de cálculo	Tipo	Línea base	Meta 2021	Meta 2022	Avance 2021 (%)	Avance 2022 (%)
	ocupacionalmente	ocupacionalmente						
<b>PS</b>	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio	Acumulado	8.005	0	14.505	S.I	S.I.
<b>PS</b>	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	Acumulado	4.326	0	6.703	S.I	S.I.
<b>SENA</b>	Planes de negocio formulados por víctimas de desplazamiento forzado	Sumatoria de planes de negocio formulados por víctimas de desplazamiento forzado	Acumulado	2.166	2.166	2.231	100	100
<b>Mintrabajo</b>	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 del 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.	Acumulado	11.48	12.337	13.187	96	89,7

Entidad	Nombre	Fórmula de cálculo	Tipo	Línea base	Meta 2021	Meta 2022	Avance 2021 (%)	Avance 2022 (%)
<b>UAEOS</b>	Número de organizaciones solidarias conformadas por población víctima, vinculadas a procesos de fomento, durante la vigencia	Sumatoria del número de organizaciones solidarias conformadas por población víctima, vinculadas a procesos de fomento, durante la vigencia	Acumulado	40	81	122	100	100
<b>Mincomercio</b>	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 fortalecidos mediante asistencia técnica, capitalización o gestión comercial	Acumulado	440	2.532	3.532	100	100
<b>ADR</b>	Porcentaje de productores rurales víctimas del conflicto atendidos con los servicios de fomento y fortalecimiento o asociativo	(Número de productores rurales víctimas del conflicto atendidos mediante los servicios de fomento y fortalecimiento o asociativo / Número total de productores rurales priorizados) * 100	Flujo	33%	25%	25%	100	100
<b>ADR</b>	Porcentaje de víctimas que han recibido la	(Número de productores rurales víctimas beneficiados	Flujo	32,20 %	30%	30%	100	100

Entidad	Nombre	Fórmula de cálculo	Tipo	Línea base	Meta 2021	Meta 2022	Avance 2021 (%)	Avance 2022 (%)
	cofinanciación de PIDAR	con la cofinanciación de PIDAR <sup>232</sup> en el periodo / Total de beneficiarios de cofinanciación de PIDAR en el periodo) * 100						
<b>Mintrabajo</b>	Número de víctimas del conflicto armado certificadas en competencias laborales	Sumatoria de personas víctimas del conflicto armado certificadas en competencias laborales	Acumulado	17.981	19.481	20.981	100	94,1
<b>SENA</b>	Personas víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	Sumatoria de personas víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	Flujo	48.330	48.330	48.330	94	46,1

Elaboración propia. Fuente: PAS CONPES 4031 de 2021- SISCONPES, julio 2023.

Sobre los indicadores del PAS del CONPES 4031 de 2021 como “Incidencia de la pobreza extrema en la población desplazada” e “Incidencia de la pobreza monetaria en la población desplazada”, es necesario revisar su ficha técnica y los resultados que se están reportando<sup>233</sup>, ya que, no son consistentes los avances con lo determinado en el indicador y que además coinciden con los IGED de generación de ingresos.

#### **Sisbén IV**

232 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural

233 En el primero se reportan los avances de superación de situación de vulnerabilidad referente a retornos y reubicaciones y en el segundo avance en planes de reparación colectiva.

El DNP aclara que, respecto al uso del Sisbén como instrumento para determinar el ingreso a diferentes medidas o programas sociales, según lo dispuesto en la norma<sup>234</sup>, que este es un sistema de información neutral frente a los programas sociales. En últimas según la entidad, son las entidades administradoras de los programas sociales las encargadas de definir los criterios de acceso y seleccionar finalmente a los beneficiarios, por ello, los criterios de acceso pueden incluir elementos diferenciales o preferenciales para la población víctima, si así lo define la entidad administradora del programa. Consideraciones que, aunque contenidas en la norma, afectan el acceso de la población víctima a la oferta institucional como lo ha manifestado en reiteradas oportunidades la CSMLV.

Indagada dicha entidad respecto del porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV<sup>235</sup> señala que, con corte al 21 de abril, el instrumento cuenta con 33.733.641 personas registradas, de las cuales 6.187.942 corresponden a población víctima y 5.811.632 sujetos de atención de acuerdo con el intercambio de información realizado con el RUV. Estos datos corresponden al 77,4% del total de sujetos de atención.

**Tabla 139:** Resultados de la clasificación de la población víctima en Sisbén IV<sup>236</sup>

<b>Grupo Sisbén</b>	<b>Número de personas 2022</b>	<b>Número de personas 2023</b>	<b>Participación 2023 %</b>
<b>Grupo A: Pobreza Extrema</b>	2.148.589	3.001.318	48,50%
<b>Grupo B: Pobreza Moderada</b>	1.995.987	2.255.801	36,40%
<b>Grupo C: Población Vulnerable<sup>237</sup></b>	886.627	767.279	12,40%
<b>Grupo D: Población no Pobre ni Vulnerable</b>	179.547	163.544	2,60%
<b>Total</b>	<b>5. 210.750</b>	<b>6.187.942</b>	

Elaboración propia. Fuente: DNP. Abril de 2023

234 Decreto 441 de 2017, Por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones.

235 La fórmula de cálculo está determinada por el número de víctimas sujetas de atención inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) que se encuentran en la base del Sisbén IV / Total de víctimas sujetas de atención inscritas en el RUV) \*100

236 Según lo indicado por el DNP en el Oficio de respuesta DNP 20235920270611 del 2/04/2023, en la tabla los grupos se definen así: El Grupo A incluye a la población en condición de pobreza extrema; el Grupo B -pobreza moderada- incluye la población que supera la pobreza extrema, pero no la pobreza monetaria; Grupo C -población vulnerable- define la población que si bien supera la pobreza monetaria, sus condiciones en términos de acceso a bienes y servicios sociales, tenencia de activos y calidad de las fuentes del ingreso del hogar, los pone en riesgo de caer en condición de pobreza; finalmente, el Grupo D designa a la población no pobre ni vulnerable.

237 Menciona el DNP que no se debe confundir la denominación del Grupo C "población vulnerable" con el concepto de Superación de Situación de Vulnerabilidad. Ya que el primero responde a una clasificación propia de la política social y el segundo responde a la verificación de criterios de la Resolución 2200 de 2018 en donde la información de Sisbén es utilizada primordialmente a partir de la verificación de los criterios individuales señalados, a partir de variables diferentes a la ordenación.

De acuerdo con la clasificación de la población víctima en el Sisbén IV, reportada por el DNP, se observa un crecimiento en el número de víctimas encuestadas mediante esta herramienta frente al año anterior del 18,7%, pasando de 5.210.750 a 6.187.942. En la información con corte a abril de 2023, se resalta que 5.257.119 de personas (84%), 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 con la línea de pobreza extrema calculada por el DANE para 2021. Lo anterior refuerza la necesidad de contar con una ruta específica de generación de ingresos para la población víctima.

## Análisis cualitativo

### Avances

Como resultado de las recomendaciones emitidas por la CSMLV, la Corte Constitucional ordenó a la UARIV, entre otros actores, la revisión de los criterios de cumplimiento de cada uno de los derechos, las nuevas fuentes de información, temporalidad de la medición, disposición de resultados y acciones de seguimiento interinstitucional, dado que se ha advertido que los actuales criterios de medición no reflejan la situación de vulnerabilidad de la población víctima.

El indicador complementario de “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno nacional para la generación de ingresos” se calcula con base en la oferta programática que se expone a continuación, haciendo énfasis sobre los beneficiarios que se encuentran bajo la línea de pobreza y un balance del cumplimiento de la política pública de víctimas. Se presenta la información con base en el informe presentado por el Gobierno nacional a finales de 2022. A la fecha de corte del informe, no se cuenta con información actualizada de los programas.

**Tabla 140:** Oferta Programática Generación de Ingresos, por Entidades SNARIV

Línea de oferta programática: medición del indicador complementario			
I. Sector: Inclusión social y Reconciliación			
Entidad Responsable	Programa/Objeto /Características	Focalización del Programa	Acciones Realizadas / Resultados
PS	IRACA Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional.	Enfoque Étnico / Hogares de comunidades indígenas y afrocolombianas, que se encuentran en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad o en riesgo de desaparición física y cultural.	(Acompañamiento técnico y social orientado al desarrollo productivo). Total de personas 5.048 Personas bajo LP 2.997 Hogares Total 3.472 Hogares bajo LP 2019

<b>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas</b>	FEST Familias en su Tierra	Población desplazamiento forzado reubicada en zonas rurales.	Víctima retornada o	de	Total de personas 43.349
					Personas bajo LP 31.151 Hogares Total 27.304 Hogares bajo LP 19.314 Asignación Presupuestal (2021) \$ \$137.284 millones
	Caracterización Módulo SIGO-PAT en la medida de GI con los siguientes programas: Formación para el trabajo, Generación de Ingresos, Proyectos o Iniciativas Productivas, empleabilidad.	Población Víctima			Programas creados en los PAT 2021 Empleabilidad: 171 Formación para el trabajo: 464 Generación de Ingresos: 705 Proyectos o iniciativas productivas: 975

**Línea de oferta programática: medición del indicador complementario**

**II. Sector: Trabajo**

<b>Entidad Responsable</b>	<b>Programa/Objeto /Características</b>	<b>Focalización del Programa</b>	<b>Acciones Realizadas / Resultados</b>
<b>Ministerio del Trabajo</b>	Formándonos para el Futuro	Víctimas de desplazamiento forzado en etapa de reparación bajo la línea de pobreza.	Certificación a través del programa a 1.035 Víctimas de desplazamiento forzado, 968 Hogares, con ingresos bajo la línea de pobreza, en competencias laborales en contabilidad, administración, enfermería, gastronomía, hotelería y turismo. Un incremento del 6% para 2021.
	Programa "El Futuro es de los Jóvenes"	Jóvenes víctimas entre 16 y 21 años desplazados con un encargo fiduciario, que se ubican por debajo de la línea de pobreza.	618 jóvenes recibieron orientación vocacional.
	Orientación Vocacional y Socio-Ocupacional		
<b>SENA</b>	Programa de Generación de Ingresos mediante el autoempleo.	Víctimas del desplazamiento forzado bajo la línea de pobreza.	Apoyo para la formulación e implementación de perfiles productivos a través de "Yo trabajo por Colombia", 755 personas bajo LP para 2021.
	Certificación de Competencias, Formación para el	Hogares víctimas de desplazamiento forzado.	Agencia Pública de Empleo: Personas total: 7.348 Personas bajo LP: 3.628.

<b>Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo</b>	Trabajo y vinculación Laboral.		Hogares Total: 7.106
			Hogares bajo LP: 3.502.
	Acceso al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo	Hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados en situación de pobreza monetaria.	Acceso al SISE:
			Personas Total: 50.714
			Personas bajo la LP: 29.594
		Hogares Total: 49.621	
		Hogares bajo LP: 28.853	

### Línea de oferta programática: medición del indicador complementario

#### III. Sector: Comercio, Industria y Turismo

Entidad Responsable	Programa/Objeto /Características	Focalización del Programa	Acciones Realizadas / Resultados
<b>Ministerio de comercio</b>	Fortalecimiento Productivo y comercial a Grupos Étnicos que incluye: diagnóstico y evaluación de productos y mercado; asistencia técnica integral; educación financiera; avances en procesos de formalización e; identificación y cierre de brechas para la comercialización.	Grupos Étnicos	6.795 personas y 6.711 hogares de los cuales, un 50% están por debajo de LP.
<b>Bancoldex</b>	Líneas de crédito con recursos Bancóldex.	Víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado que cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza.	Total Personas: 18.675 Personas bajo LP: 8.991 Total Hogares: 8.466 Hogares bajo LP: 8.908
<b>Finagro</b>	Acceso a líneas de crédito con recursos de Finagro para hogares víctimas de desplazamiento forzado.	Hogares víctima de desplazamiento forzado que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.	Personas Total: 16.784 Personas bajo LP: 6.765 Hogares Totales: 16.076 Hogares bajo LP: 6.543

### Línea de oferta programática: medición del indicador complementario

#### IV. Sector: Agropecuario

Entidad Responsable	Programa/Objeto /Características	Focalización del Programa	Acciones Realizadas / Resultados
<b>Ministerio de Agricultura</b>	El campo emprende	Hogares víctima de desplazamiento forzado que se encuentran por debajo de LP.	Total Personas: 5.294 Personas bajo LP: 3.132 Total Hogares: 4.905

	Alianzas Productivas para la vida	para	Hogares de desplazamiento que se encuentran por debajo de LP.	víctima de	Hogares bajo LP: 2.922
					Total, Personas: 5.053
					Personas bajo LP: 3.098
					Total hogares: 5.190
					Hogares bajo LP: 2.945
<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas</b>	Programa Productivos	de	Busca el restablecimiento de los derechos de las víctimas que han sufrido despojo y/o abandono forzado, a través de la incorporación productiva de los predios entregados en restitución y/compensación.		650 familias para lo cual se transfirieron recursos por más de \$23.022 millones, distribuidos en 20 departamentos con un promedio de 35 millones por departamento.

Fuente: Elaboración CGR febrero 2023. Balance Política Pública Generación de Ingresos Auto 1082 de 2022. UARIV

De acuerdo con lo anterior se puede observar que la oferta programática del gobierno nacional se realiza a través de 4 sectores, 10 entidades y 13 planes/programas/proyectos y que el resultado de la medición del indicador complementario de generación de ingresos fue del 34,98%.

De otra parte, el reporte de la medición de situación de superación de vulnerabilidad realizada por la UARIV, evidencia que el número de personas que aún no supera esta situación es de 2.052.418 y que el universo sin medición es de 1.022.784, lo que implica, que la oferta programática es insuficiente frente al universo.

Es necesario la creación de una ruta de generación de ingresos articulada con una oferta específica para las personas y hogares que están por debajo de la línea de pobreza y de pobreza extrema, y que permita evidenciar el impacto en la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

Adicionalmente, la CSMLV considera necesario fortalecer la empleabilidad y el emprendimiento de la población víctima, con acciones de formación, capacitación y certificación de competencias laborales y orientación ocupacional para lograr la reducción de las brechas que impiden su inserción al mercado laboral.

### Proyectos de inversión relacionados con generación de ingresos 2022 - 2023

A continuación, se presentan los proyectos de inversión de siete entidades nacionales que se encuentran marcados para la PPARIV en la medida de generación de ingresos con corte a diciembre de 2022 y el presupuesto para la vigencia 2023:



**Tabla 141:** Proyectos Generación de ingresos. Cifras en millones de pesos.

ENTIDAD	VIGENCIA PROYECTO	Presupuesto Definitivo	2022		2023
			% Comprometido	% Obligado	Presupuesto Definitivo
<b>ADR</b>	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional	0	0	0	3.713
	Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio nacional	515	100	100	530
	Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional- (previo concepto DNP)	0	0	0	45.496
	Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional	67.115	100	99	0
<b>DPS</b>	Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional	10.000	73	33	10.000
	Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional	24.570	100	74	25.095
<b>Mincomercio</b>	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	18.362	48	2	19.000
<b>Mintrabajo</b>	Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional	16.514	99	89	17.009

ENTIDAD	VIGENCIA PROYECTO	Presupuesto Definitivo	2022		2023
			% Comprometido	% Obligado	Presupuesto Definitivo
	Desarrollo de la ruta de empleo y autoempleo a sujetos de reparación colectiva a nivel nacional	9.379	96	94	9.660
	Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado, nacional	16.543	100	98	17.040
<b>SENA</b>	Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA nacional	7.245	99	95	7.462
	Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia a nivel nacional	56.744	98	97	62.713
<b>UAE Organizaciones Solidarias</b>	Desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos a nivel nacional	1.954	100	100	2.012
<b>UAE Servicio Público De Empleo</b>	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas a través del SPE nacional	6.300	98	98	6.489

Elaboración propia. Fuente SPI – DNP 2022, marzo 2023.

En la vigencia 2022, se ejecutaron 13 proyectos de inversión, de los cuales, cuatro fueron direccionados a fortalecimiento de las rutas y servicios de atención, dos a programas de formación y capacitación y seis a programas de emprendimiento, inclusión en mercados e inclusión productiva. En total contaron con un presupuesto de \$238.846 millones de los cuales se comprometió un 92% y se ejecutó un 84% de los recursos. Frente a la vigencia 2021, el presupuesto fue menor en un 84% (\$395.644 millones), aclarando que en 2021 se ejecutaron 15 proyectos de inversión.

Para la vigencia 2023, se cuenta con 13 proyectos con un presupuesto definitivo para generación de ingresos de \$226.219 millones. De estos proyectos de inversión siete, están dirigidos a la población víctima del conflicto armado. Preocupa a la CSMLV que el presupuesto asignado a los proyectos de inversión de generación de ingresos haya disminuido en el 2022 y 2023, dado que es necesario aumentar la cobertura de los programas y para esto es necesaria una mayor asignación presupuestal por parte del Gobierno nacional.

## Dificultades

Producto de la realización de mesas técnicas de trabajo y recopilación de información de varias fuentes, el Gobierno nacional reporta que se logró adelantar la estructuración de un documento metodológico que permitiera establecer la ruta para la generación de ingresos y empleo. Dicho ejercicio ha sido liderado por el Ministerio del trabajo quién adoptó el rol de definidor de la política y estará a cargo de la mesa estratégica de generación de ingresos. No obstante, pese a estos primeros esfuerzos de acercamiento hacia una real articulación de las entidades responsables, a la fecha no se cuenta con una política robusta de generación de ingresos que consolide los avances y esfuerzos del Gobierno nacional hacia el logro de la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima.

De acuerdo con la oferta programática para la estabilización socioeconómica de la población desplazada, se evidenció que el sector de la inclusión social y la reconciliación focalizan su intervención a la atención de población vulnerable y en ese sentido, si bien es necesario contar con avances en la caracterización de la población que deben atender, también es necesario que se establezcan programas específicos, rutas de atención y mediciones del impacto de los programas para la población víctima de desplazamiento forzado que está bajo la línea de pobreza en concordancia con la medición de la situación de superación de vulnerabilidad que realiza la UARIV.

Asimismo, llama la atención la muy baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión del DPS y Mincomercio que se ubicaron en un 33% y 2% respectivamente, en temas claves de apoyo al emprendimiento con iniciativas y/o fortalecimiento de un negocio, asistencia técnica y comercialización de sus productos.

En cuanto al sector trabajo, si bien es fundamental la orientación ocupacional, es importante incluir planes en los que además de capacitación, se cuente con una ruta que conlleve a obtener un empleo dentro de la oferta pública y del mercado laboral. Así como, a adquirir herramientas para desempeñarse efectivamente en labores que sean transversales y de mayor acceso propiciando la permanencia de los beneficiarios en los sectores productivos.

El sector comercio cuenta con diferentes instrumentos para focalizar la población víctima y a través de ellos brindar oferta de programas y líneas de crédito, sin embargo, es importante revisar la medición de la pobreza en el país para re direccionar esas estrategias, y enfocar planes solo para personas que estén por debajo de la línea de pobreza. A raíz de la pandemia se les ha hecho más difícil recuperar su empleabilidad informal dada la situación socioeconómica y de acceso frente a la población en general.

Sobre los programas de la ADR que están direccionados a población víctima rural, es necesaria la priorización de la población víctima que se encuentra por debajo de la línea de pobreza ya que, estos programas de generación de ingresos no formales, puede presentar una mayor accesibilidad para ellos.

Respecto de la recomendación presentada por la CSMLV en el Noveno informe, sobre la formulación de preguntas exclusivas para Población Víctima en el Sisbén IV, el DNP no la acogió, argumentando que el formulario de Sisbén IV cuenta con aproximadamente 80 preguntas, que indagan sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana, incluida la población víctima de desplazamiento.

La importancia de tener preguntas exclusivas para la población víctima fortalece la caracterización que realiza la UARIV a través del Modelo Integrado, y contribuye a la verificación de los derechos compartidos entre la población general y la población desplazada de acuerdo con los criterios establecidos en la Resolución 2200 de 2018, tal como se recomendó.

## Conclusiones

- En la ejecución de los programas y proyectos de generación de ingresos y empleabilidad persisten: (i) la desarticulación interinstitucional; (ii) la falta de una política de generación de ingresos robusta; (iii) la inexistencia de una ruta específica de generación de ingresos para población víctima, especialmente la que se encuentra en condiciones de pobreza monetaria y pobreza extrema, (iv) las bajas metas frente al universo de atención; y (v) la falta de caracterización de la población víctima.
- Frente a los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos relacionados con la incidencia de la pobreza monetaria y extrema sobre la población desplazada, se evidencia que entre 2019 y 2021, se presentó un incremento en la pobreza monetaria de 7,8 puntos porcentuales y de la pobreza monetaria extrema de 4,9 puntos. Asimismo, se evidenció que la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra en condiciones de mayor pobreza y pobreza extrema frente a la población comparable del país y frente al total nacional.
- El porcentaje de la población desplazada en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza monetaria fue 43,8% en 2019 y para 2021 de 51,6%. Frente a la pobreza extrema el porcentaje para 2019 se ubicó en 13,6% y para 2021 en 18,5%.
- De acuerdo con la clasificación de la población víctima en el Sisbén IV, reportada por el DNP, se observa un crecimiento en el número de víctimas encuestadas del 18,7%, pasando de 5.210.750 en el reporte de 2022 a 6.187.942 con corte a abril de 2023. Resalta que para 2023, 4.144.576 personas (79%) se encuentran en niveles de pobreza extrema y moderada, y de éstas, más del 40% registra ingresos individuales inferiores a \$354.031 de acuerdo con la línea de pobreza extrema calculada por el DANE para 2021. Preocupan a la CSMLV, las condiciones socioeconómicas de la

población víctima que expresa la Encuesta y el acceso de la población víctima que se encuentra en los niveles más altos frente a la oferta estatal.

- Preocupa a la Comisión que, con corte a marzo de 2023, el número de personas que aún no supera la Situación de Vulnerabilidad en cuanto el derecho a la generación de ingresos es de 1.022.784. Esto implica, que la oferta programática y las metas planteadas por el Gobierno nacional resultan insuficientes frente al universo pendiente de atención.
- Referente a los Indicadores del CONPES 4031 de 2021, de 13 indicadores relacionados con generación de ingresos, se destaca el avance del 158% en el indicador de “Personas víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral”, que tenía una meta planteada para 2022 de 397.260 víctimas, y de atención a 629.281 víctimas. De otra parte, la CSMLV destaca que tres indicadores de la línea de emprendimiento y fortalecimiento no presentan avances, siendo dos de ellos exclusivos para el sector rural, razón por la cual se hace un llamado a la articulación interinstitucional para avanzar en estos programas fundamentales para la población víctima.
- La oferta estatal actual de generación de ingresos es atendida por cuatro sectores, diez entidades del Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas y 13 planes/programas/proyectos. Se observa que los programas son disímiles en población objetivo, territorios y enfoques, así como en las inversiones realizadas y la medición del impacto de los programas.
- Para 2022, 13 proyectos de generación de ingresos para la población víctima tuvieron un presupuesto de \$238.846 millones, con compromisos por 92% y obligaciones por 84%. En contraste, en 2023 se asignaron recursos por \$226.219 millones. Preocupa a la CSMLV que este presupuesto haya disminuido entre 2022 y 2023, dado que es necesario aumentar la cobertura de los programas para atender al universo pendiente.
- Llama la atención la muy baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión de Prosperidad Social y del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, que se ubicaron en 33% y 2% respectivamente, en temas relacionados con el apoyo al emprendimiento con iniciativas y/o fortalecimiento de un negocio, asistencia técnica y comercialización de sus productos.

## Recomendaciones

- Al Ministerio del Trabajo y la Unidad para las Víctimas, establecer una política de generación de ingresos para población víctima definiendo una ruta articulada entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y condiciones específicas para garantizar el mejoramiento de la situación de la población víctima en condiciones de pobreza monetaria y pobreza extrema, logrando su estabilización socioeconómica.
- Al Ministerio del Trabajo, la Unidad para las Víctimas, Prosperidad Social, al Servicio nacional de Aprendizaje, y al Servicio Público de Empleo, fortalecer los programas de empleabilidad y emprendimiento, articulados y acompañados con acciones de formación, capacitación y certificación de competencias laborales, para lograr la reducción de las brechas que impiden la inserción en el mercado laboral.
- Al Ministerio del Trabajo y a la Unidad para las Víctimas, articular con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, para definir criterios de acceso y selección de beneficiarios, que incluyan elementos diferenciales o preferenciales para la población víctima.
- A Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio Industria y Turismo mejorar la ejecución presupuestal de los recursos asignados para población víctima.
- A Prosperidad Social, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia de Desarrollo Rural, al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad para las Víctimas y al Servicio Público de Empleo, aumentar la cobertura en los programas de generación de ingresos y empleabilidad para la población víctima realizando socialización de la oferta con las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas.

## INDEMNIZACIÓN

La indemnización forma parte del conjunto de las medidas de reparación integral definidas en la ley de víctimas y que se otorga por el Gobierno nacional mediante un procedimiento administrativo<sup>238</sup>; constituye una compensación monetaria simbólica a los hechos victimizantes reconocidos para la indemnización de tipo administrativo<sup>239</sup> con el propósito de fortalecer y/o reconstruir el 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.<sup>240</sup>

En este capítulo, se presenta un análisis cuantitativo del número de víctimas indemnizadas por año, hechos victimizantes, departamentos y enfoque de género; y algunas variables adicionales como: (i) costeo de la medida (ii) encargo fiduciario, (iii) reintegros y reprogramación de giros (iv) implementación de la Resolución 370 de 2020, v) implementación de la Resolución 1049 de 2019, ruta prioritaria y general. Además, se analiza el avance de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 y se realiza un análisis cualitativo de los avances y las dificultades que persisten en el acceso a la indemnización administrativa, dado que 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.

La información presentada, se recoge de: (i), la respuesta de la UARIV a los requerimientos de información (ii) visita administrativa realizada a esta entidad para ampliar la explicación de las cifras. y (iii) el seguimiento a las recomendaciones emitidas en el noveno informe de la CSMLV.

### Análisis cuantitativo

- Indicador: “*Víctimas indemnizadas administrativamente por año*”

Este indicador propuesto por la CSMLV tiene como fórmula de cálculo la “Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente” frente a la meta establecida en el PND 2018-2022 “Víctimas reparadas administrativamente”, que incluye por lo menos, el pago de la indemnización. Lo anterior, permite identificar el cumplimiento de la medida, teniendo en

---

<sup>238</sup> 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.

<sup>239</sup> 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.

<sup>240</sup> Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV, Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización.

Resolución 370 de 2020 expedida por la UARIV, Por la cual se reglamenta el procedimiento para reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentren en situaciones excepcionales de vulnerabilidad.

cuenta que el PND de esa vigencia no contaba con indicadores para medir específicamente el número de víctimas indemnizadas. Para el cierre del PND y desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se tuvo un total de 1.195.936 víctimas indemnizadas.

**Tabla 142.** Víctimas indemnizadas administrativamente PND 2018-2022,

Año	Línea base	Meta	No. de víctimas indemnizadas	% avance	No. de víctimas indemnizadas que recibieron otra medida
	<b>784.694<sup>241</sup></b>				
2019		<b>127.574</b>	<b>79.668</b>	<b>62</b>	<b>53.504</b>
2020		<b>127.574</b>	<b>105.183</b>	<b>82</b>	<b>71.382</b>
2021		<b>127.574</b>	<b>104.194</b>	<b>82</b>	<b>85.766</b>
2022		<b>127.574</b>	<b>122.197</b>	<b>95</b>	<b>122.197</b>
2019-2022		<b>510.296</b>	<b>411.242</b>	<b>80</b>	
Total, acumulado			<b>1.195.936<sup>242</sup></b>		

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2022.

Así las cosas, se identificó que, en el cuatrienio, el indicador tuvo un 80% de cumplimiento, con 411.242 indemnizaciones respecto a las 510.296 propuestas como meta. Llama la atención que la UARIV manifestó que las víctimas indemnizadas en 2022 también se repararon integralmente, porque accedieron a otras medidas en vigencias anteriores<sup>243</sup>, sin que haya claridad de la forma en que se midió el indicador para las anteriores vigencias, pues si una víctima accedió a una medida adicional, esta debió tenerse en cuenta en la medición de cada vigencia.

Esto indica que continúan los rezagos según el reporte de la UARIV, donde el universo de eventos a indemnizar es de 9.789.262, de los cuales, entre 2011 y 2022 se pagaron 1.195.936, lo que corresponde a un 12%. Porcentaje que se mantiene, teniendo en cuenta que el universo de víctimas no es estático y, se continúa incluyendo en el RUV por la persistencia del conflicto y victimización de la población, y que el presupuesto<sup>244</sup> no aumenta lo suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas.

Según el reporte de la UARIV, para el primer trimestre de la vigencia 2023 no se realizó ningún pago por indemnización, sin tener en cuenta los criterios de la ruta prioritaria. En mesa técnica y en el alcance de la respuesta<sup>245</sup> no hubo claridad respecto a las razones que retrasaron el pago de las indemnizaciones para el corte de este informe, afectando directamente a la población víctima que ya tenían el reconocimiento y estaban a la espera del pago.

<sup>241</sup> Total de víctimas indemnizadas desde 2011 a 2018

<sup>242</sup> Sumatoria de línea base, más N. de víctimas indemnizadas del 2019 al 2022

<sup>243</sup> Aclaración presentada en la visita administrativa del 25 de mayo de 2023.

<sup>244</sup> Para mayor información remitirse al capítulo de presupuesto de este informe.

<sup>245</sup> Visita administrativa realizada a la UARIV el 25 de mayo de 2023 y Respuesta UARIV radicado 2023-084159-1 del 13 de junio de 2023



De acuerdo con la proyección en el PND 2022-2026, la UARIV informó que se tendrá un indicador de "víctimas indemnizadas en el cuatrienio" con una meta de 600.000 de los cuales en el 2023 la meta es de 105.000 y para los siguientes tres años es de 165.000 indemnizaciones anuales. Preocupa el cumplimiento de la meta propuesta debido al aumento significativo del SMMLV en esta vigencia, siendo este el mecanismo para determinar el valor de la indemnización.

- Variable de análisis: "Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes"

A continuación, se presenta el pago de indemnizaciones administrativas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tomando el número de víctimas indemnizadas por año y hecho victimizante.

**Tabla 143:** Víctimas indemnizadas administrativamente por hecho victimizante.

Año	Desplazamiento	Homicidio	Desaparición forzada	Lesiones	Secuestro	Otros <sup>246</sup>	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	74.125	2.334	533	47	34	61	79.688
2020	98.937	3.531	931	763	563	448	105.183
2021	93.297	8.392	1.630	105	283	487	104.194
2022	100.684	3.920	720	178	478	574	122.197
A marzo de 2023	0	0	0	0	0	0	0
Otros <sup>247</sup>						11.590	11.590
<b>Total</b>	762.943	329.420	56.738	3.577	10.888	21.979	1.195.936
	64,4%	27,5%	4,9%	0,2%	1%	2%	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

De lo anterior, podemos evidenciar que, el mayor número de personas indemnizadas corresponde al hecho de desplazamiento forzado con el 64,4%, seguido de homicidio con

<sup>246</sup> Tortura, reclutamiento y delitos contra la libertad integridad y formación sexual y en depuración

<sup>247</sup> Indemnizaciones realizadas que la UARIV no identificó el año



27,5% y desaparición forzada con 4,9%, 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 y 2022. De acuerdo con el reporte de la UARIV, a marzo de 2023, no se ha reportado indemnizaciones.

Asimismo, se analizó el costeo realizado en número de eventos y número de víctimas que faltan por indemnizar, y la necesidad de destinar un mayor presupuesto para avanzar en esta medida en un menor tiempo. Para este último se advierte que no se pueden totalizar, pues una víctima puede haber tenido más de un hecho, es decir, a la fecha continuamos sin un registro del total de víctimas sujetas de indemnización independiente del número de hechos que haya sufrido. Así las cosas, se observa que el último costeo realizado en 2023 está calculado con el SMMLV de 2023, pero este va a seguir incrementando de acuerdo al valor de este cada año, por lo que es necesario que se realice un ejercicio de costeo en SMMLV, de acuerdo con los eventos y personas pendientes de indemnizar.

**Tabla 144:** Eventos y personas pendientes de reparación por hecho victimizante.

Hecho	No. de eventos pendientes de reparación	No. Personas pendientes de reparación	N.º de hogares Sujetos de reparación	Presupuesto Estimado*	No. de víctimas indemnizadas
<b>Desplazamiento (27SMMLV)</b>	3.395.684	3.143.056	735.256	23.028.217	
<b>Desplazamiento (17 SMMLV)</b>	4.830.295	4.388.402	1.431.923	28.237.521	762.943
<b>Homicidio</b>	181.130	181.130		8.088.706	329.420
<b>Desaparición forzada</b>	34.634	34.634		1.483.344	56.738
<b>Secuestro</b>	17.175	145.359		796.920	10.888
<b>Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual</b>	25.585	24.643		890.358	
<b>Lesiones personales que produzcan o no incapacidad permanente</b>	90.745	86.433		4.210.568	3.577
<b>Reclutamiento ilícito</b>	5.943	5.663		117.210	
<b>Tortura</b>	6.220	6.118		169.800	
<b>MAP/MUSE/AEI</b>	5.915	5.759		274.456	
<b>Otros hechos</b>	151.583	145.359		6.595.574	
<b>Total</b>	8.593.326		2.167.769	67.433.635	1.195.936

Elaboración propia. Fuente: UARIV red nacional de información, diciembre 2022.

Se puede observar que, el desplazamiento forzado sigue siendo el hecho que más afecta a la población víctima del conflicto. Desde el año 2011 a marzo de 2023, se han registrado un total de 8,7 millones de eventos, de los cuales solo se han indemnizado el 8% (762.943). La UARIV informó que, a marzo de 2023<sup>248</sup>, hay un total de 8,2 millones de eventos por el hecho de desplazamiento pendientes de indemnizar, que corresponde a 2,1 millones de hogares, con un presupuesto estimado requerido de \$51,2 billones. En general, se observa que, según cifras de la entidad para el año 2023, hay un total de 8.6 millones de eventos pendientes de indemnizar, con un costo estimado de \$67.4 billones.

Al respecto, preocupa el bajo presupuesto proyectado en el CONPES 4031 de 2021 de 11,5 billones de pesos para indemnizar aproximadamente 1.170.706 eventos, pues este sigue siendo insuficiente frente al número de víctimas que esperan los recursos de su indemnización. De seguir con este ritmo preocupa a la CSMLV que los pagos podrían tardar hasta 80 años, con el agravante de que en el RUV siguen incluyéndose 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 145:** Número de víctimas indemnizadas administrativamente por departamento.

Departamento	No. de víctimas sujetas de atención y/o reparación lugar de residencia	No. de víctimas Indemnizadas a dic/2022	No de víctimas indemnizadas en la vigencia 2022	%
Amazonas	2.986	470	52	15
Antioquia	1.363.538	254.300	13.272	19
Arauca	91.420	11.464	705	12
Atlántico	165.166	21.880	1.242	13
Bolívar	396.310	47.834	5.083	12
Boyacá	40.306	4.663	263	11
Caldas	94.212	15.870	1.275	17
Caquetá	184.765	28.017	1.505	15
Casanare	67.029	10.447	375	15
Cauca	310.677	38.286	3.067	12
Cesar	325.148	43.698	2.895	13
Chocó	239.964	24.115	3.700	10
Córdoba	311.316	42.166	3.405	13
Cundinamarca	169.157	13.837	998	8
Bogotá	327.597	48.566	2.877	15

<sup>248</sup> Respuesta de la UARIV bajo radicado No 20230841591, Fecha: 13/06/2023,

Departamento	No. de víctimas sujetas de atención y/o reparación lugar de residencia	No. de víctimas Indemnizadas a dic/2022	No de víctimas indemnizadas en la vigencia 2022	%
Guainía	9.515	679	88	
Guaviare	31.277	6.479	278	20
Huila	201.213	22.864	1.273	11
La Guajira	127.430	14.890	181	12
Magdalena	311.544	32.337	2.880	10
Meta	228.140	36.526	4.405	16
Nariño	382.386	49.370	5.671	13
Norte de Santander	248.936	28.156	2.223	11
Putumayo	142.706	28.013	1.357	19
Quindío	48.272	6.501	483	13
Risaralda	103.322	17.765	890	17
San Andrés	588	208	179	35
Santander	214.713	38.511	1.319	18
Sucre	280.635	31.141	3.512	11
Tolima	200.937	23.565	1.762	12
Valle del Cauca	540.309	60.492	6.746	11
Vaupés	4.963	536	117	10
Vichada	6.695	474	70	7
Exterior	26.870	12.644		47
Sin información		179.172	48.049	
<b>Total</b>	<b>7.551.822*</b>	<b>1.195.936</b>	<b>122.197</b>	

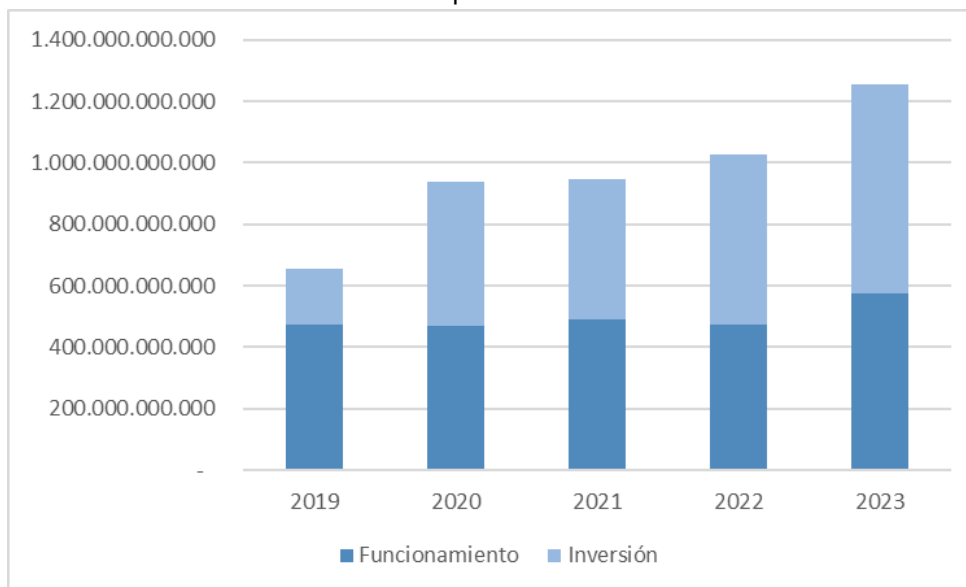
Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

Preocupa que las cifras reportadas por la UARIV registran un número de 179.172 indemnizaciones acumuladas sin información, que representa el 15% del total de pagos realizados, sin justificar esta situación en las respuestas emitidas por la entidad, razón por la cual se desconoce el departamento donde se realizó el pago. Lo anterior, tiene como resultado que no hay forma de realizar un análisis del impacto acertado de la medida por departamento, frente al total de víctimas sujetas de atención y/o reparación, para determinar cuáles son los territorios que requieren de un mayor esfuerzo de la UARIV para ampliar la cobertura en cuanto a procesos de documentación y por consiguiente el pago de las indemnizaciones.

- Variable de análisis: “Presupuesto asignado y ejecutado en el pago de indemnizaciones”.

A continuación, se presenta el presupuesto asignado desde el año 2019 hasta 2023 correspondiente a 4,8 billones de pesos, de los cuales se ejecutó a 2022 3,2 billones de pesos. A marzo de 2023, no se había iniciado la ejecución del presupuesto asignado.

**Gráfica 11.** Presupuesto ejecutado en el pago de indemnizaciones de 2019 a 2023  
Cifras en pesos corrientes



Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2022.

De acuerdo con lo anterior, se observa que, en la asignación presupuestal, se registró un incremento en las vigencias 2020 (\$937mm), 2021 (\$949 mm), 2022 (\$1,02 billones) y 2023 (\$1,25 billones), con una ejecución hasta el 2022 del 100% y para el primer trimestre de 2023 sin ejecutar. En los 4 años se indemnizaron 411.249 víctimas con un total de \$4.170mm. No obstante, se reitera que los recursos asignados siguen siendo insuficientes, teniendo en cuenta que como se ha señalado anteriormente, la Unidad en su último costeo informó que se requiere un total de \$67,4 billones para indemnizar un total de 8.6 millones de eventos pendientes, con el agravante que el RUV sigue registrando víctimas y persiste la situación de conflicto y victimización.

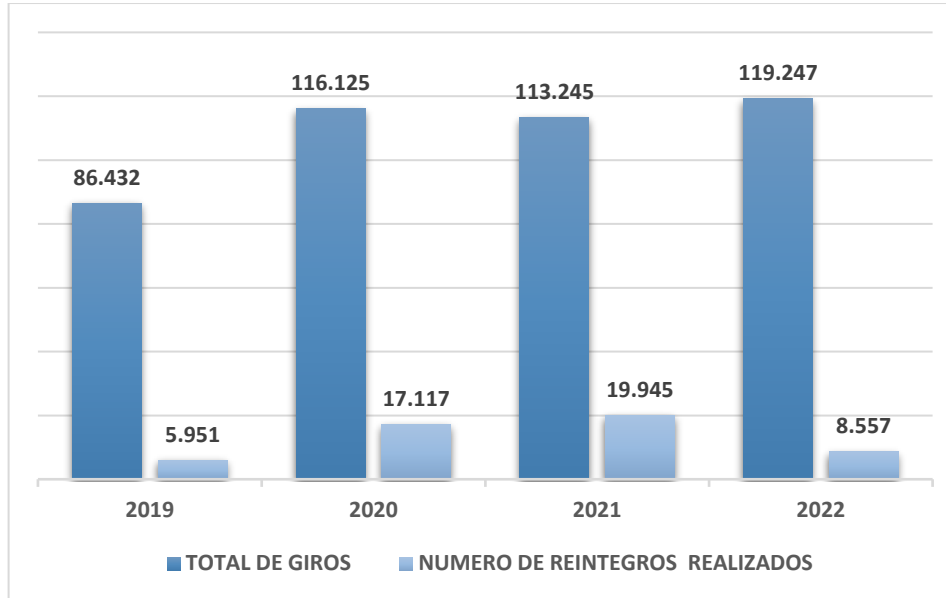
- Variable de análisis: *“Reintegros y Reprogramaciones del Pago de La Indemnización Administrativa”*.

Dentro del proceso de pago de la indemnización administrativa, pueden reintegrarse los recursos, debido a que las víctimas no logran realizar el cobro dentro de los tiempos establecidos<sup>249</sup>, lo que requiere una reprogramación<sup>250</sup> para realizar nuevamente otro giro.

<sup>249</sup> No fueron notificados, carecen de acceso a medios de comunicación donde les informen del pago, desconocen los canales institucionales para acceder a información, entre otras.

<sup>250</sup> Es la recolocación de recursos asignados por concepto de indemnización administrativa en banco, cuando la víctima no pudo realizar el cobro de estos dentro del plazo.

**Gráfica 12.** Número de Giros realizados vs. Numero de Reintegros



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023

De acuerdo con las cifras reportadas por la UARIV, se evidenció que el número de reintegros de 2019 al 2020 aumentó en 11.166; de 2020 al 2021 fue de 2.828; mientras que para la vigencia de 2021 al 2022 disminuyó en 11.833. Se evidencia un mejoramiento en la gestión en el proceso de contacto, notificación, y tiempo de cobro de los beneficiarios que permite dar cumplimiento al pago de indemnización administrativa para el 2022.

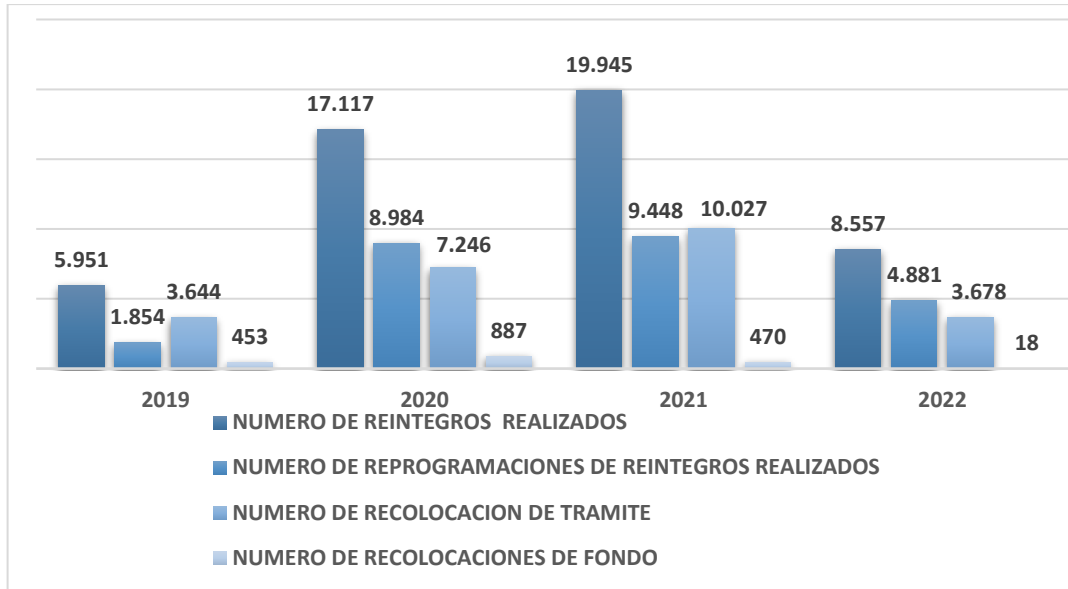
Frente a los reintegros, la UARIV adelanta dos acciones en el proceso del pago de la indemnización a través de: (i) reprogramaciones<sup>251</sup>, (ii) recolocaciones de trámite<sup>252</sup> y reprogramaciones de fondo<sup>253</sup>, de acuerdo con el siguiente reporte:

<sup>251</sup> Reprogramación: Recolocación de recursos asignados por concepto de indemnización administrativa en banco, cuando la víctima no pudo realizar el cobro de estos dentro del plazo establecido. Fuente: UARIV, Procedimiento Reprogramaciones de Indemnización Administrativa, 24 de agosto de 2022. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/21procedimientoreprogramacionesdeindemnizacionadministrativav8.pdf>

<sup>252</sup> Reprogramación de trámite: son las que se generan por errores simplemente formales, como error en el nombre del destinatario, tipo y/o número de documento de identificación, lugar de colocación de los recursos y demás cambios que no requieran alterar los recursos asignados. Fuente: UARIV, Procedimiento Reprogramaciones de Indemnización Administrativa, 24 de agosto de 2022. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/21procedimientoreprogramacionesdeindemnizacionadministrativav8.pdf>

<sup>253</sup> Reprogramación de fondo: i) Cuando existe error en el porcentaje reconocido: Estos registros se identifican cuando el porcentaje asignado no corresponde a la distribución establecida en la ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2011, o Ley 1448 de 2011, ii) Cuando aparecen destinatarios con igual o mejor derecho: En estas situaciones debemos identificar si existen recursos que se encuentren reintegrados, si existe un porcentaje cobrado y otro reintegrado, o el 100% de los recursos se encuentran cobrados. Si se evidencia que existen recursos cobrados y reintegrados dentro del mismo caso y los recursos no cubren el porcentaje que en derecho les corresponde a los nuevos destinatarios, la Subdirección de Reparación individual realizará las acciones tendientes a la revocatoria del acto que otorgó inicialmente la medida indemnizatoria de conformidad. Fuente: UARIV, Procedimiento Reprogramaciones de Indemnización Administrativa, 24 de agosto de 2022. En:

**Gráfica 13** Numero de reintegros y reprogramaciones de 2019 a 2022



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023

De acuerdo con el reporte de la UARIV, del total de reintegros para el año 2022, el 57% (8.557) fue por reprogramación; el 42.8% (4881) corresponde a relocalaciones de trámite; y el 0.002% (18) a reprogramaciones de fondo. Llama la atención, que para el año 2021 el número de reintegros fue de 19.945 en el cual se constató una disminución del 233%, respecto al año 2021. Lo que evidencia que la población beneficiaria pudo acceder con facilidad al pago de la indemnización.

- 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 146:** 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		87.301

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/21procedimientoreprogramacionesdeindemnizacionadministrativav8.pdf>



2015	43.608	56.094		99.702
2016	40.039	44.859	86	84.984
2017	52.313	55.933	0	108.246
2018	46.753	50.203	271	97.227
2019	39.247	37.635	252	77.134
2020	52.459	52.534	190	105.183
2021	49.103	54.923	168	104.194
2022	51.291	55.199	64	106.554
<b>Sin información</b>				18.177
<b>Total</b>	535.298	641.430	506	1.195.936
<b>%</b>	47.4%	52.5%	0.08%	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

Del total de víctimas indemnizadas (1.195.936), se observa que, las mujeres tienen mayor proporción en el reconocimiento con el 52.5%, seguido de los hombres con un 47.4%. 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 declaración y no al total de incluidas e indemnizadas. Se observó que hay 18.177 víctimas sin información, situación que no es clara, respecto a cómo se está dando el registro por enfoque de género. Se reitera que en el primer trimestre de 2023 no se realizaron pagos.

- 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 medida<sup>254</sup>. La materialización de esta reglamentación se evidencia con los siguientes resultados:

**Tabla 147.** 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
2019	308.543	22.656	7
2020	310.633	23.364	8

<sup>254</sup> Resolución 090 de 2015, Resolución 1958 de 2018 y Resolución 1049 de 2019.

2021	313.883	11.552	4
2022	324.530	10.439	3,2
<b>Total</b>		109.754	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

Se reconoce que el pago de indemnizaciones a personas con discapacidad aumentó significativamente en los años 2019 y 2020, sin embargo, preocupa que en los años 2021 y 2022 persiste la disminución en un 4% y 3,2%, respecto a las anteriores vigencias, evidenciando que la obtención del certificado de discapacidad, requisito previo para acceder a la medida, sigue siendo una barrera de acceso, teniendo en cuenta que el número de víctimas con discapacidad sujetas de atención y reparación ha venido aumentando cada año, con las nuevas inclusiones en el RUV.

- Variable de análisis: “Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad”.

Teniendo en cuenta que persisten las quejas de las víctimas con relación al pago de los encargos fiduciarios, se continúa con este análisis para determinar los rezagos en la entrega de los recursos, luego de que las víctimas cumplen la mayoría de edad.

**Tabla 148:** Encargos fiduciarios (EF) constituidos a víctimas mayores de edad.

Año	No. de EF constituidos	No. de EF cobrados	% de EF cobrados	No. víctimas mayores de edad que continúan con EF constituido	No. de EF que iniciaron la solicitud de pago
2012	7.053	3.784	54%	1.550	117
2013	6129	3.414	56%	1.001	68
2014	15.211	6.299	41%	2.391	159
2015	30.907	9.917	32%	3.331	236
2016	24.419	8.405	34%	2.693	197
2017	24.920	6.842	27%	1.975	147
2018	27.201	6.710	25%	2.042	148
2019	6.919	1.268	18%	693	39
2020	4.527	663	7%	578	32
2021	7.436	356	5%	882	42
2022	10.751	38	0,35%	802	14
<b>Marzo 2023</b>	0	0	0	0	3
<b>Total</b>	165.473	47.696	29%	17.938	1.202

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2022.

Se observa que de 2012 a 2022 se constituyeron 165.473 encargos fiduciarios, de los cuales el 29% (47.696) fueron cobrados. El 60% (99.839) corresponde a víctimas que continúan siendo menores de edad. El restante 11% (17.938) corresponde a víctimas mayores de edad que todavía tienen el encargo fiduciario constituido y no han recibido efectivamente el pago;

de éstos, el 6.7% (1.202) ya iniciaron su proceso de cobro, cifra que preocupa, al ser muy baja en relación con las víctimas que han cumplido su mayoría de edad y requieren sus recursos.

Se observó que, desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 hasta el 2021 disminuyó el pago de indemnizaciones a NNA en razón a los criterios de priorización previstos en esta. Para el 2022 hubo un incremento respecto a las anteriores vigencias con la constitución de 10.751 encargos fiduciarios, teniendo en cuenta que desde la aplicación del Método Técnico de Priorización - MTP, cuando se indemnizan los núcleos por desplazamiento, si estos tienen NNA se les constituye el encargo fiduciario.

- Variable de Análisis: *Implementación de la Resolución 370 de 2020*

Los NNA deben recibir su indemnización mediante encargo fiduciario<sup>255</sup>, 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 149:** Estado actual implementación Resolución 370 de 2020.

Etapa de proceso	2021	2022
En proceso de subsanación	173	0
No aplica para excepcionalidad <sup>256</sup>	43	69
Documentación completa y en validaciones financieras	7	40
Pagados	12	83
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>192</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

En el marco de la implementación durante el año 2022 la UARIV recibió 192 solicitudes, de las cuales, el 34% cumplieron los requisitos establecidos y se les otorgó el pago de la indemnización administrativa al tutor, con un incremento de 71 pagos; y 21 solicitudes se encuentran en validaciones financieras en la vigencia 2022 y para el 2023 la UARIV no reporto avance. Lo anterior, se observa que se presentaron 69 solicitudes que no aplicaron, esto exige

<sup>255</sup> Conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 artículos 2.2.7.3.15. a 2.2.7.3.17 y Decreto 1084 de 2015 en sus artículos 185.

<sup>256</sup> Respuesta UARIV – 20230841591 del 13 de junio de 2023: los casos no aplican para la excepcionalidad que introduce la Resolución 370 de 2020, es porque: (i) los certificados que allegan las víctimas no cumplen las condiciones de validez (ii) la situación excepcional no se cumple de la forma como está definida en el artículo 3 de la Resolución 370 de 2020 o (iii) no se acredita custodia o representación legal del menor de edad.

una claridad en los criterios de NNA para acceder a esta ruta en los casos de discapacidad que ponga en riesgo su vida.

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 no entregó información completa de cuál fue la destinación de los recursos; sin conocer si efectivamente se está aplicando lo establecido en el artículo 7 de esta Resolución, en cuanto al acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos.

Se observó que el 66% de NNA recibieron el pago de la indemnización a través del tutor y la UARIV informo que realizó seguimiento al plan de inversión, con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos pactados con el apoyo principal, en atención a la situación especial de salud de la víctima. Al respecto, la Procuraduría como miembro de la Comisión y en el marco de su función misional, mantendrá el monitoreo al seguimiento realizado por UARIV a estos planes.

- 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 2017<sup>257.20</sup> de la Corte Constitucional, se discrimina el número y porcentaje de víctimas indemnizadas por cada vigencia. En respuesta entregada por la UIARIV se observó que en 2022 no se realizaron pagos 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.

**Tabla 150:** 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	% de Pago SJ	Presupuesto ejecutado en el pago de indemnizaciones ordenadas por sentencia judicial (millones)
2017	25.089	12.799	19	\$74.021
2018	18.157	15.846	24	\$75.360
2019	18.154	25.103	38	\$108.886
2020	4.210	5.963	9	\$25.473

<sup>257</sup> 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.

<b>2021</b>	N.A	3.075	5	\$13.425
<b>2022</b>	N.A.	1.450	2	\$7.617
<b>Total</b>	65.610	64.236	98	\$299.072

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

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 98%, quedando un rezago del 2% por cumplir con 1.374 turnos.

- Variables de análisis: “Indicadores CONPES 4031 de 2021”.

Para este CONPES se diseñaron en materia de indemnización seis indicadores, de los cuales cinco son de producto y uno de gestión, que dan cuenta del avance de la medida de indemnización así:

**Tabla 151:** Indicadores sobre Indemnización en el CONPES 4031 de 2021.

Indicador	Meta 2021	Avance 2021	% Avance	Meta 2022	Avance 2022	% Avance
<b>Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado.</b>	634.379	672.348	106	741.941	755.115	102
<b>Número de víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.</b>	536.327	543.132	101	539.642	551.275	102
<b>Número de víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.</b>	1.170.706	1.215.488	104	1.281.583	1.305.150	102
<b>Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y Orientación vocacional.</b>	3.465	3.688	106	4.065	4.509	110
<b>Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa.</b>	17.084	43.302	253	33.701	61.266	182
<b>Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.</b>	35%	25%	71	60%	35%	35

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

El avance de los primeros tres indicadores relacionados con el pago de la indemnización cumplió la meta establecida. Sin embargo, estas metas resultan muy bajas frente a las víctimas

pendientes por recibir esta medida, que asciende a 8.593.326 eventos indemnizables, sin tener en cuenta la inclusión de nuevas víctimas del conflicto armado.

En el indicador “Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional”, la entidad responsable es el Ministerio de Trabajo. Para el 2022, el Ministerio suscribió convenio de cooperación con la Organización Internacional del Trabajo - OIT, por un valor de \$4.315.927.748 de los cuales el Ministerio aportó \$1.738.218.667 y la OIT \$2.577.709.081.

Este convenio se realizó con el objetivo de brindar orientación vocacional y socio ocupacional en 18 departamentos y 34 municipios<sup>258</sup> y consta de 160 horas<sup>259</sup> a 821 jóvenes víctimas de los cuales 56% fueron mujeres y el 44% hombres. Se resalta que del grupo participante se lograron certificar 148 jóvenes con discapacidad (física y cognitiva), logrando incluir a 2023 en este proceso un total de 4.509 jóvenes<sup>260</sup> con un cumplimiento del 110%. Adicionalmente, para la vigencia 2023, se realizará un diplomado de orientación vocacional y el fortalecimiento de capacidades (mínimo 150 horas), dirigido a 600 jóvenes mujeres y hombres entre 16 a 21 años, víctimas del conflicto armado, con un acompañamiento psicosocial con enfoque diferencial de manera transversal, en 12 departamentos del país<sup>261</sup>.

El indicador “Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa”, era parte de una de las variables de análisis para este informe y desde el año 2021 fue incluido en los indicadores del CONPES 4031 de 2021<sup>262</sup>. Para el avance de este indicador, se observó que en la vigencia 2022 las víctimas participaron en: (i) espacios de inclusión social y económica 28.892 (47%); (ii) Orientación y asesoría a la inversión 10.540 (17%); (iii) Programa de acompañamiento con enfoque étnico 9.165 (15%); (iv) Jornadas de orientación en educación 6.055 (10%); (v) Jornadas de orientación y acercamiento de oferta 5.295 (9%) y (vi) otros<sup>263</sup> (2%) para un total de 66.266 víctimas indemnizadas, aumentando en 11% en comparación del 2021.

Se observó que al 66% de NNA que recibieron el pago de la indemnización y participaron en el taller de inversión adecuada de los recursos, se le brindó seguimiento al plan de inversión,

---

258 Municipios en los que se realizaron la orientación vocacional: Carmen de Bolívar, la Paz, Valledupar, Aguachica, Riohacha, Montería, Bogotá D.C, Pereira, Manizales, Fusagasugá, Facatativá, Madrid, Zipaquirá, Convención, Cúcuta, Villa del Rosario, Barrancabermeja, Bucaramanga, Medellín, Apartadó, Turbo, Tumaco, Cali, Buenaventura, Jamundí, Toribio, Santander de Quilichao, Florencia, San Vicente del Caguán, Mocoa, Puerto Asís, Yopal, Arauca y Tame.

259 La orientación vocacional y socio ocupacional se desarrollaron competencias cognitivas y no cognitivas, junto con el acompañamiento con enfoque psicosocial y diferencial de manera transversal.

260 Este indicador es acumulado.

261 En los departamentos de Bogotá D.C, Bolívar, Valle del Cauca, La Guajira, Cauca, Arauca, Santander, Putumayo, Chocó, Atlántico, Nariño y Risaralda.

262 Tiene como objetivo medir la orientación que se da a la población víctima en la inversión adecuada de los recursos en el momento que recibe su indemnización administrativa

263 Víctimas que participaron en: (i) Seguimiento Construyendo Mi Futuro - 671 (1%) y (ii) Acompañamiento Toma de Decisiones con Apoyo 601 (1%).



con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos pactados con el apoyo principal, en atención a la situación especial de salud de la víctima.

No obstante, se desconoce el número de personas que destinaron estos recursos para educación, vivienda o para crear o fortalecer un proyecto, ya que esta medida busca la reconstrucción o fortalecimiento del proyecto de vida de la víctima.

En el último indicador “Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto” se definieron cuatro hitos<sup>264</sup>; de los cuales, el primero se realizó durante el 2021, lo que representa un cumplimiento del 25% de este indicador; para el año 2022, la UARIV informó que avanzó en el segundo y tercer hito, sin embargo, para el tercer hito elaboró el documento “Mecanismo de eficiencia de Gasto Público” en el cual presentó la propuesta en lo que respecta a la medida de indemnización administrativa<sup>265</sup>. No obstante, dicho avance no fue aprobado por el DNP reportándose en el aplicativo SISCONPES<sup>266</sup> un avance del 35%.

Es importante resaltar que según lo reportado por la UARIV el avance en la construcción del mecanismo será respetuoso de los tiempos y metas establecidos en el CONPES 4031, y reitera que el mencionado mecanismo tendrá como eje fundamental la garantía del derecho a la indemnización y el principio de no regresividad, además adelantará los espacios conjuntos con el DNP, con miras a consolidar un mecanismo que permita efectivamente contribuir al objetivo propuesto<sup>267</sup>.

- 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 se compone de: (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.

<sup>264</sup> CONPES 4031 de 2021. Hitos propuestos para el Indicador 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%.

<sup>265</sup> Solicitó efectuar ajustes en términos de indexación de los pagos (realizar la indexación con IPC y no valor de SMLMV)

<sup>266</sup> SISCONPES: es un aplicativo web desarrollado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que sirve como herramienta para la gestión de los documentos CONPES.

<sup>267</sup> Respuesta UARIV 3 de mayo de 2023, página: 200

**Tabla 152:** Número de solicitudes y víctimas atendidas.

Año	No. Total de solicitudes	Número de solicitudes Ruta prioritaria	Número de solicitudes Ruta General
2019	1.533.644	142.448	1.391.196
2020	1.567.293	109.055	1.458.238
2021	1.527.490	66.188	1.461.302
2022	744.716	26.646	718.070
<b>Marzo 2023</b>	3.971	267	3.704
<b>Total</b>	5.377.114	344.604	5.032.510

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

En este informe se analizó el total de solicitudes realizadas por las víctimas, las cuales ascienden a 5.377.114. Llama la atención, la disminución en un 49% de solicitudes en el año 2022. A juicio de la Comisión, esto se debe a la dificultad de acceso a los canales de atención dispuestos y desconocimiento de los procedimientos establecidos en las rutas, de acuerdo con las peticiones y quejas que se reportan en las entidades del Ministerio público y en los plenarios del subcomité de medidas de indemnización.

#### Ruta Prioritaria

Desde que entró en vigencia la Resolución 1049 de 2019 al 31 de diciembre de 2022, de las 345.238<sup>268</sup> solicitudes atendidas, se han indemnizado a 282.292 víctimas (82%) por un valor de \$ 2,76 billones.

**Tabla 153:** Solicitudes y personas indemnizadas por ruta prioritaria.

Criterio de priorización	No. de solicitudes				Personas indemnizadas			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
<b>Discapacidad</b>	23.297	9.886	4.924	2.409	3.336	17.413	3.703	7.673
<b>Edad</b>	106.868	94.728	58.901	24.114	47.327	66.627	68.305	52.701
<b>Edad- Discapacidad</b>	2.337	674	289	132	353	350	220	260
<b>Enfermedad</b>	6.043	2.912	1.714	762	1.782	3.848	1.212	3.381
<b>Enfermedad - Discapacidad</b>	2.903	664	257	91	454	2.085	318	261
<b>Enfermedad - Edad</b>	710	135	78	30	271	161	72	95
<b>Enfermedad - Edad - Discapacidad</b>	290	56	25	9	18	41	10	15
<b>Total</b>	142.448	109.055	66.188	27.796	53.541	90.525	73.840	64.386

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023

<sup>268</sup> Este número aumenta teniendo en cuenta que hay solicitudes en la ruta general que termina siendo de la ruta prioritaria.



Frente al avance del 2022 se evidencia una disminución del 58% a 27.796 solicitudes, en comparación al reporte del 2021 que fueron 66.188 solicitudes recibidas; lo mismo se presenta en el número de personas indemnizadas, ya que para el 2022 se realizó el pago de la indemnización a 64.386 víctimas y en el año 2021 se realizaron 73.840 pagos lo que equivale a una disminución del 12.8%.

Además, se observa que la población víctima mayor de 68 años representa el 83%<sup>269</sup>, (234.960), del total de indemnizados por esta ruta, si bien la UARIV se acogió a la recomendación de realizar las gestiones necesarias para que todas las víctimas que tienen más de 68 años inicien su proceso de solicitud de indemnización, el número de víctimas indemnizadas por este criterio no aumenta considerablemente.

Asimismo, como se observó en el análisis de indemnizaciones otorgadas a víctimas con discapacidad, de las 40.516 solicitudes recibidas, 32.125 han accedido a la medida<sup>270</sup>, lo que corresponde al 68%, quedando un rezago del 32%, evidenciando barreras de acceso para contar con los certificados exigidos que garantizan el acceso a la medida.

#### Ruta General.

En el marco de esta ruta, la UARIV informó que en el 2022 se aplicó el MTP a 3.775.904 víctimas de las cuales se indemnizaron 40.742 víctimas, lo que corresponde al 38%, del total de indemnizaciones pagadas en el 2022, siendo un porcentaje muy bajo para el universo de víctimas 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 154:** Resultados del Método Técnico de Priorización vigencias 2020-2022

Hechos victimizantes	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2020	No de víctimas indemnizadas 2020	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2021	No de víctimas indemnizadas 2021	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2022	No. de víctimas indemnizadas 2022	Total indemnizadas
<b>Desplazamiento forzado</b>	320.831	8.061	2.252.010	26.022	3.709.456	37.104	71.187
<b>Hechos indirectos</b>	840	840	224.920	2.990	47.097	3.210	7.040
<b>Hechos directos</b>	13	139	7.483	504	19.351	382	1.025
<b>Total</b>	321.810	9.040	2.484.413	29.516	3.775.904	40.742	79.252

269 Sumatoria de las personas indemnizadas por el criterio de edad desde el 2019 al 2022.

270 Sumatoria de las personas indemnizadas por el criterio de discapacidad desde el 2019 al 2022.

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

Se evidencia que, en 2022 aumentó en un 52% el número de víctimas a las cuales se les aplicó el Método Técnico de Priorización, y consecuentemente, también aumentó en un 38% el número de víctimas indemnizadas a 40.742. Se mantiene, que el hecho con mayor número de víctimas indemnizadas es desplazamiento forzado, con el 91,03% (71.187), para hechos indirectos el 8% (7.040); y para hechos directos diferentes a desplazamiento el 0,94% (1.025). A continuación, se observa el puntaje asignado a la población víctima de desplazamiento a quienes se les aplicó el Método.

**Tabla 155:** Número de víctimas a quienes se les aplicó el MTP e indemnizadas por Ruta general

Puntaje	MTP 2020	No. de víctimas indemnizadas	MTP 2021	No. de víctimas indemnizadas	MTP 2022	No. de víctimas indemnizadas
<b>Mayor o igual a 49</b>	2.153	2.031	223.903	23.515	57.624	17.876
<b>Entre 46.00 y 48.99</b>	4.355	4.216	30.471	2.820	47.310	17.980
<b>Entre 40.00 y 45.99</b>	36.643	1.830	169.640	249	214.513	4.866
<b>Entre 30.00 y 39.99</b>	148.465	227	721.738	744	1.424.570	
<b>Entre 20.00 y 29.99</b>	120.297	704	914.480	2.175	1.682.919	
<b>Entre 10.00 y 19.99</b>	10.785	31	381.853	0	348.009	
<b>Menos de 10.00</b>	165	1	42.328	0	959	
<b>Total</b>	321.810	9.040	2.484.413	29.516	3.775.904	40.742

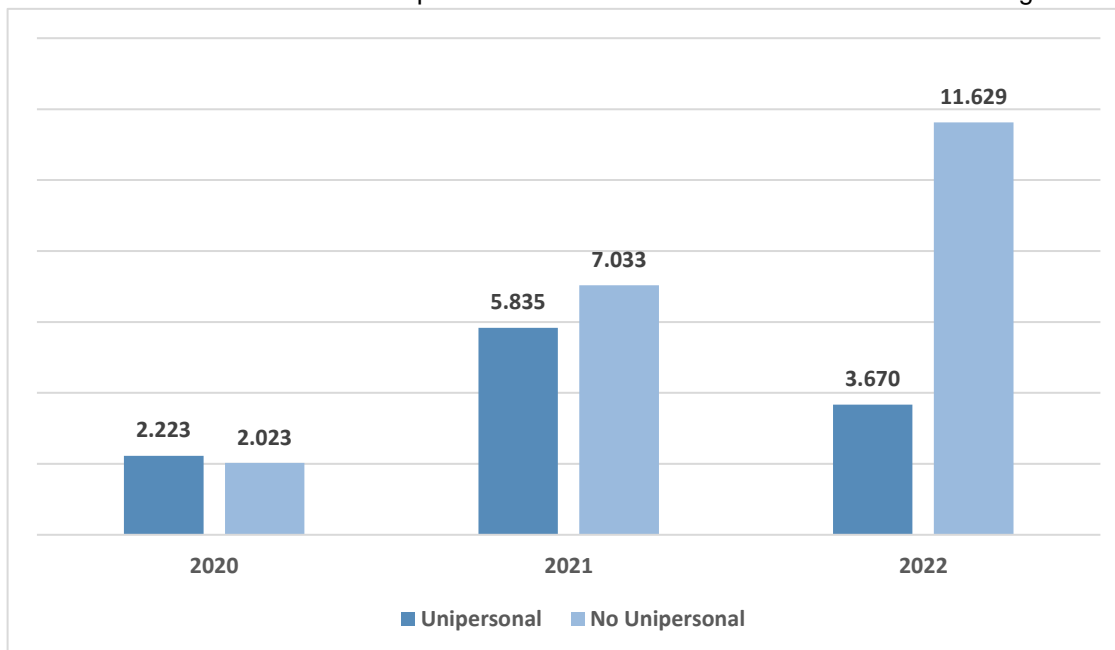
Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2022.

La anterior información evidencia un incremento en el número de víctimas que se les aplicó el método técnico de priorización en cada vigencia. Para el 2022 el 0,61% (40.742) recibieron el pago de su indemnización administrativa del total de víctimas a quienes se les aplicó el MTP, con \$ 292.978 mm de recursos asignados para esta ruta.

En la vigencia 2022, la mayoría de las víctimas tuvieron un puntaje menor a 40, lo que les imposibilitó acceder al pago de la medida. Asimismo, de los 3 millones de víctimas a las que se les aplicó el Método, solamente se indemnizaron a 22.866 (11%) a pesar de que 261.823 obtuvieron un puntaje mayor a 46 puntos. Esta situación afectó 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 estableció que para el año 2022, de las 3.718.280 víctimas a quienes se les aplicó el Método, el 98% son víctimas de desplazamiento forzado; el restante 2% corresponde a 1% de homicidio; 0,19% de desaparición forzada; 0,3% de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; 0,15% de secuestro; y el 0,0025% de reclutamiento forzado.

**Gráfica 14.** Resultados de la aplicación del Método Técnico de Priorización en hogares



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

De acuerdo con la aplicación de MTP para el 2022 se indemnizaron 11.629 hogares no unipersonales y 3.670 unipersonales. Para el 2021, se indemnizaron 7.033 no unipersonales y 5.835 unipersonales. Lo anterior refleja que, en el 2021, fue el año en que más hogares unipersonales se indemnizaron, dado que para las familias de desplazamiento el puntaje de cada miembro se promedia, esto dando ventaja a los hogares en los que solo declaro un miembro. No obstante, para el 2022, el número de hogares no unipersonal tuvo un aumento considerable, dando garantía a estos hogares, aun cuando el puntaje de cada uno se promedie. Lo anterior se debe, a los ajustes que la Unidad ha realizado al anexo técnico que determina la asignación de la puntuación, como por el ejemplo el punto adicional que se le está dando a los hogares que ya tuvieron por lo menos una aplicación del MTP.

### **Análisis cualitativo**

#### **Avances**

En cuanto a los reintegros de la indemnización administrativa, para el 2022 se observó una disminución de 11.833, respecto al 2021, identificándose un mejoramiento en la gestión en el proceso de contacto, notificación, y tiempo de cobro de los beneficiarios que permite dar cumplimiento al pago de indemnización administrativa.

Se reconoce la gestión de la UARIV en los casos en que las víctimas con discapacidad han requerido del mecanismo de apoyo, a través del instrumento “Toma de Decisiones con Apoyo”,



que para el año 2022 se aplicó a 857 víctimas, de las cuales 508 accedieron al pago de la indemnización; se resalta que el mismo, se realiza en cumplimiento a la orden doce del Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional.

### **Dificultades**

El universo calculado por la UARIV de eventos indemnizables es de 9.789.262; entre 2011 al 2022 se pagaron 1.195.936 eventos, lo que corresponde a un avance del 12% en la indemnización en eventos. Porcentaje que se mantiene frente a la vigencia 2021, al no existir un aumento significativo del presupuesto, teniendo en cuenta el número de inclusiones en el RUV.

Según cifras de la entidad para el año 2023, hay un total de 8,5 millones de eventos pendientes de indemnizar, con un costo estimado de \$67,4 billones. Se observó que a la fecha continuamos sin un registro del total de víctimas sujetas de indemnización independiente del número de hechos que haya sufrido. Además, este costeo se da a valor presente con el SMMLV de 2023 y sería importante conocerlo en número de SMMLV de acuerdo con los eventos y personas pendientes de indemnizar y así poder hacer un cálculo estimado a valor futuro.

Sin bien se reconoce el incremento del presupuesto para el 2023, preocupa a la Comisión que no se tenga el efecto esperado en el cumplimiento de la meta propuesta, (105.000), teniendo en cuenta el aumento del 16% de SMMLV de esta vigencia, siendo este el mecanismo para determinar el valor de la indemnización.

De acuerdo con la proyección en el PND 2022-2026, la UARIV informó que se tendrá un Indicador de "víctimas indemnizadas en el cuatrienio" con una meta de 600.000, de los cuales para el 2023 la meta es de 105.000. No obstante, se observó, que no hay avance en el indicador. Al respecto la UARIV manifestó que no se realizó ningún pago en el primer trimestre, sin que se haya dado claridad de las razones por las cuales no se pagaron indemnizaciones en este periodo.

La meta del CONPES 4031 de indemnizar aproximadamente a 1.170.706 víctimas en los diez años, sigue siendo insuficiente frente al número de víctimas que esperan estos recursos. De seguir con este ritmo preocupa a la CSMLV que los pagos podrían tardar hasta 80 años, con el agravante de que en el RUV sigue incluyéndose nuevas victimizaciones.

Para el caso del CONPES 4031 en el indicador "avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto", no se logró el avance para el cumplimiento del tercer hito, ya que el documento no fue aprobado por el DNP reportándose en el aplicativo SISCONPES un avance del 35%



En el indicador del CONPES 4031, Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa, se desconoce el número de personas que destinaron estos recursos para educación, vivienda o para crear o fortalecer un proyecto, ya que esta medida busca la reconstrucción o fortalecimiento del proyecto de vida de la víctima.

Para la ruta prioritaria reglamentada en la Resolución 1049 de 2019, llama la atención que no se han implementado las estrategias efectivas para que las víctimas que tienen 68 años o más, inicien su solicitud o puedan acceder a la indemnización, si bien al tener identificada la población se requiere garantizar el presupuesto necesario para realizar el pago de la indemnización ya que de lo contrario se generaría falsa expectativa y revictimización.

A pesar de que se han adelantado acciones que permiten flexibilizar la obtención del certificado de discapacidad, validando este documento a través de la historia clínica, epicrisis o el concepto del médico tratante de la EPS, que cumplan con las características de la circular 009 de 2017, resoluciones 583 del 2018, 113 de 2020 y 1239 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social, las personas con discapacidad continúan presentando dificultades en el acceso a este documento.

Frente al pago de encargos fiduciarios preocupa que 17.938 (11%) de víctimas mayores de 18 años aún no ha iniciado su proceso para el pago de la indemnización, que debieron ser pagados hace más de 10 años y que la UARIV no ha logrado establecer una estrategia efectiva para que junto con la Registraduría Nacional de Estado Civil – RNEC - se haga la localización del beneficiario y realizar la entrega de los recursos.

Se evidenciaron dificultades en los reportes de información con respecto a: (i) el universo de víctimas con derecho a acceder a la medida, (ii) el número de víctimas por departamento, y los sujetos de atención y/o reparación, (iii) diferencias en los costos de las vigencias 2022 y 2023, (iv) sistematización de los hechos victimizantes de lesiones personales que generaron discapacidad y/o incapacidad, ya que al interior de la UARIV existen diferentes tipologías para analizar estos dos hechos, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la CSMLV.

De las recomendaciones realizadas en el noveno informe, respecto al acceso gratuito a las víctimas con discapacidad, que requieren de un mecanismo de apoyo validado por notaría para acceder al pago de su indemnización<sup>271</sup>, la CSMLV espera que la UARIV y la Superintendencia de Notariado y Registro realicen el acto administrativo que formalice la recomendación acogida.

## Conclusiones

---

<sup>271</sup> Estas recomendaciones fueron acogidas en las sesiones de seguimiento del IX informe de la CSMLV, realizadas en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo entre el 23 y 26 de febrero de 2023.

- El universo calculado por la UARIV es de 9.789.262 eventos sujetos de indemnización; entre 2011 y 2022 se pagaron 1.195.936 eventos, lo que corresponde a un avance del 12% en la indemnización, porcentaje que se mantiene, desde la vigencia anterior, al no existir un aumento significativo del presupuesto. A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, persisten las dificultades en la implementación de esta medida pues no tienen el alcance esperado, para dar cumplimiento a las necesidades de la población que tiene derecho a este componente. Así mismo, se evidencia que las metas que se establecieron en el CONPES 4031 de 2021 son bajas frente a las víctimas que están pendientes por recibir esta medida.
- De acuerdo con la UARIV a 2023, 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 \$51,2 billones. Para todos los hechos, se observa que, según cifras de la entidad para el año 2023, hay un total de 8.5 millones de eventos pendientes de indemnizar, con un costo estimado de \$67.4 billones. Se observó que a la fecha continuamos sin un registro del total de víctimas sujetas de indemnización independiente del número de hechos que haya sufrido. Además, este costeo se da a valor presente con el SMMLV de 2023 y sería importante conocerlo en número de SMMLV de acuerdo con los eventos y personas pendientes de indemnizar y así poder hacer un cálculo estimado a valor futuro.
- Según el reporte de la UARIV para el primer trimestre de la vigencia 2023 no se cuenta con ningún pago por indemnización, aun teniendo en cuenta los criterios de la ruta prioritaria. Al respecto, no hubo claridad de cuáles fueron las razones que retrasaron el pago de las indemnizaciones para el corte de este informe, afectando directamente a la población víctima que ya tenían el reconocimiento y estaban a la espera del pago.
- El mayor número de personas indemnizadas corresponde al hecho de desplazamiento forzado con un 64.4% (762.943), seguido de homicidio con un 27,5% (329.420) y desaparición forzada con un 4.9% (56.738), 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, 2021 y 2022. De acuerdo con el reporte de la UARIV, para la vigencia 2023, no se pagaron indemnizaciones, sin dar cuenta de las razones por las que no se realizaron los pagos de las víctimas que ya contaban con el reconocimiento.
- Se evidenciaron dificultades en los reportes de información con respecto a: (i) el universo de víctimas con derecho a acceder a la medida, (ii) el número de víctimas por departamento, y los sujetos de atención y/o reparación, (iii) diferencias en los costeos

de las vigencias 2022 y 2023, (iv) sistematización de los hechos victimizantes de lesiones personales que generaron discapacidad y/o incapacidad.

- Desde la vigencia de la Resolución 1049 de 2019 al 30 de diciembre de 2022, se han indemnizado a 282.292 víctimas por ruta prioritaria, en la que 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. Para ruta general se indemnizaron un total de 22.866, lo que representa el 31% del presupuesto asignado.
- De las recomendaciones realizadas en el noveno informe, respecto al acceso gratuito a las víctimas con discapacidad, que requieren de un mecanismo de apoyo validado por notaría para acceder al pago de su indemnización, la CSMLV espera que la UARIV y la Superintendencia de Notariado y Registro realicen el acto administrativo que formalice la recomendación acogida.
- En el programa de inversión adecuada a los recursos, se desconoce el número de personas que destinaron estos dineros para educación, vivienda o para crear o fortalecer un proyecto, ya que esta medida busca la reconstrucción o fortalecimiento del proyecto de vida de la víctima.
- En lo que respecta al pago de la indemnización a personas con discapacidad, se evidencia una disminución en la vigencia 2021, de 11.552 (4%); y en el 2022, de 10.439 (3.2%), lo que a juicio de la CSMLV tiene relación directa con las barreras de acceso a la certificación de discapacidad, historia clínica, epicrisis o el concepto del médico tratante de la EPS de acuerdo a la normatividad establecida, como requisito para el pago. Adicionalmente, se observó que las víctimas con discapacidad objeto de la medida han aumentado cada año.
- En la implementación de la Resolución 370 de 2020, se pagaron 83 indemnizaciones administrativas al tutor, logrando un incremento de 71 pagos frente al año 2021; y 21 solicitudes se encuentran en validaciones financieras en la vigencia 2022.
- Se reconoce la gestión de la UARIV en los casos en que las víctimas con discapacidad han requerido del mecanismo de apoyo, a través del instrumento “Toma de Decisiones

con Apoyo” por el cual, para el año 2022 se aplicó a 857 víctimas, de las cuales 508 accedieron al pago de la indemnización<sup>272</sup>.

- En los encargos fiduciarios se presentan dificultades en establecer contacto con las 17.938 víctimas mayores de 18 años que aún no han cobrado el encargo fiduciario, que han pasado más de 10 años de cumplir la mayoría de edad y que estos recursos están reservados presupuestalmente, por lo que se requiere acciones efectivas para que los jóvenes reciban sus recursos. La UARIV ha informado que se encuentra 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 y que persiste en los reportes de la UARIV.

### Recomendaciones.

- Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para las Víctimas, se reitera adelantar las acciones necesarias para que el indicador “Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto” contenido 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 se reitera reportar el número de víctimas sujetas de indemnización independiente de que haya sufrido varios hechos. Además, de presentar el costeo en número de SMMLV de acuerdo con los eventos y personas pendientes de indemnizar y así poder hacer un cálculo estimado a valor futuro.
- 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.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, se reitera 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

---

<sup>272</sup> En respuesta de la UARIV con radicado 202306574491 del 8 de mayo del 2023, informa que se realiza en cumplimiento a la orden doce del Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional.



oportuna, priorizando las acciones en los municipios de categoría 5 y 6, que no cuentan con recursos para gestionar este tipo de certificados.

- Al Ministerio de Salud y a la Unidad para las víctimas, avanzar en un mecanismo de intercambio de información que permita la identificación y caracterización de las personas en situación de discapacidad incluidas en el registro, con el objetivo de priorizar su atención y avanzar de manera decidida en la indemnización prioritaria.
- 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, realizar un seguimiento y verificación a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de NNA con la persona a quien se le entregaron, con el fin de verificar si estos se invirtieron para suplir las necesidades de los menores, de acuerdo al artículo 7 de la Resolución 370 de 2020.
- 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.
- A la Unidad para las Víctimas, avanzar en una estrategia de priorización de la indemnización de las víctimas de minas antipersonales y artefactos explosivos que han adquirido una discapacidad por estos hechos.
- A la Unidad para las Víctimas, redoblar los esfuerzos institucionales para el pago de los recursos y generar una estrategia efectiva para la contactabilidad de las víctimas que ya cumplieron la mayoría de edad y aún continúan sin cobrar sus encargos fiduciarios constituidos, así como la localización de personas mayores de 68 años, para que inicien la solicitud de indemnización.
- A la Unidad para las Víctimas, gestionar el pago de las indemnizaciones que fueron ordenadas por fallo de tutela, y les fue asignado un turno GAC, así como se identifique las causas por la que en la vigencia 2022, no se reportó ningún pago.



- A la Unidad para las Víctimas, mejorar los reportes de información, para que estos coincidan en cada vigencia, y no difieran cada año, dificultando la evaluación y seguimiento a esta medida. Para el caso de pagos de indemnización por departamento se observa que se requiere una depuración de las bases de datos con las resoluciones de asignación y entrega de las indemnizaciones para evitar estas inconsistencias.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Superintendencia de Notariado y registro, realizar el acto administrativo que formalice la recomendación acogida en el noveno informe.

## REPARACIÓN COLECTIVA

La CSMLV en informes anteriores advirtió que desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018 se presenta una interpretación restringida del enfoque reparador y transformador de la reparación colectiva, en los términos de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 1084 de 2015<sup>273</sup>. Como consecuencia, hay una tendencia regresiva en el alcance de este componente, que se refleja al momento de la inclusión, en el diagnóstico del daño y en la formulación, ajuste e implementación de los PIRC.

Adicionalmente, el indicador del PND 2018 – 2022 “*Sujetos colectivos reparados administrativamente*”, se cumplió en un 35% y, si bien en el AFP se estableció el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva<sup>274</sup>, la incorporación de los PIRC en los PDET y la priorización de las iniciativas de las comunidades más afectadas por el conflicto<sup>275</sup>, solo el 32% de las acciones de los PIRC en implementación en zona PDET coincide con iniciativas PDET<sup>276</sup>.

Así las cosas, en el proceso de ajuste que requiere la política pública de víctimas, el Gobierno nacional enfrenta tres retos: (i) Lograr que el Modelo de Reparación Colectiva, garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015<sup>277</sup>, (ii) Atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC y (iii) Articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del AFP.

Este capítulo expone un análisis de las metas contenidas en el PND, 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, las persistentes problemáticas en la implementación del Modelo y los retos enunciados. Asimismo, hará referencia al resultado del seguimiento de las 22 recomendaciones emitidas en el Noveno Informe, dirigidas a la UARIV, DNP, CNMH y ART.

---

<sup>273</sup> El párrafo de su Art. 2.2.7.8.1 señala: “La reparación colectiva 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 victimizante”.

<sup>274</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3. p. 179: “el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, en donde haya lugar, un enfoque reparador”

<sup>275</sup> *Ibidem*. Punto 5.1.3.3.2 p. 180: “todos los PDET incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades”

<sup>276</sup> CSMLV. Noveno Informe.

<sup>277</sup> En particular: i. Que efectivamente las acciones de los PIRC atiendan los eventos que menciona el Art. 151 de la Ley 1448 de 2011; ii. Que en el momento de la valoración para la inclusión en el RUV haya coherencia con los Art. 151 y 152 de dicha Ley; iii. Que sea acorde a lo señalado en el Art. 2.2.7.8.1 del Decreto 1084/15; iv. Que contemple las recomendaciones de la CNRR incorporadas en el Art. 2.2.7.8.3. del dicho Decreto y iv. Que efectivamente garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Art. 2.2.7.8.3. del Decreto en mención. Art. 2.2.7.8.1

## Análisis cuantitativo

En la ruta de reparación colectiva se encuentran 896<sup>278</sup> SRC, de los cuales el 6,25% (56) han terminado la ejecución del PIRC, el 20,09% (180) están en fase de implementación, el 14,17% (127) en fase de formulación y el 59,48% (533) en las fases iniciales de la ruta.<sup>279</sup> Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 156:** 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
<b>Identificación.</b>	194	3	6	203	22,66
<b>Alistamiento.</b>	174	22	13	209	23,33
<b>Diagnóstico o caracterización del daño.</b>	93	23	5	121	13,5
<b>Diseño y formulación del PIRC.</b>	72	47	8	127	14,17
<b>Implementación.</b>	82	73	25	180	20,09
<b>SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados.</b>	2	51	3	56	6,25
<b>Total.</b>	617	219	60	896	100

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

Se advierte que la cifra de SRC étnico con PIRC implementado no tuvo variación respecto al reporte del periodo anterior. Por otro lado, persiste el estancamiento en las tres fases iniciales de la ruta, donde se encuentran el 59,4% de los SRC. Este estancamiento afecta al 74,7% de los SRC étnicos, 21,9% de los no étnicos y al 40% de los que son organizaciones o grupos.

### Indicador PND 2018-2022:

- Indicador: “*Sujetos colectivos reparados administrativamente*”.

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*”.

<sup>278</sup> Esta información es tomada de la Matriz de Seguimiento de Sujetos de Reparación Colectiva 31/03/23 remitida por la UARIV. Allí, se relacionan 896 SRC en ruta, 287 ingresaron al Programa en la modalidad de oferta, de los cuales 12 no tienen FUD. 1 menos que en la anualidad anterior pues, de acuerdo a lo manifestado por la UARIV en reunión del 31/05/2023, el SRC ID 356 se unificó con el ID 780.

<sup>279</sup> Identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño.

administrativamente el sujeto colectivo que ha recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC aprobado”.<sup>280</sup> El reporte del indicador se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 157:** Sujetos colectivos reparados administrativamente

Periodo	Línea base	Meta	Avance anual	% avance
	5			
2019		30	11	36,66
2020		37	12	32,43
2021		31	22	70,96
2022		42	4	9,52
2019-2022		140	49	35

Elaboración propia. Fuente: SINERGIA, reporte 10/02/2023<sup>281</sup>.

Al primer trimestre de 2023, la UARIV reportó un total de 56 SRC reparados administrativamente<sup>282</sup>, que corresponden al 6,25% del universo de SRC. De estos, 17 se encuentran en zona PDET<sup>283</sup>, los cuales equivalen al 3,75% del universo de sujetos en estas zonas (453).

La corrección de la línea base<sup>284</sup>, que solicitó esta Comisión en años anteriores, implica una reducción en el avance anual de 2019, variando también el cumplimiento del indicador, que el periodo pasado registraba un 37,8% y en el actual es de un 35%.

Se evidencia una desaceleración en el cierre de PIRC durante el año 2022. Los cuatro PIRC reportados se cerraron durante los primeros 5 meses del año y entre el 11 de mayo y el 31 de diciembre de esa anualidad, no se realizaron cierres. En 2023 se han cerrado dos (2) Planes<sup>285</sup>.

### Indicadores PMI:

<sup>280</sup> DNP – Sinergia. Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6143/116> el 27/05/2023.

<sup>281</sup> DNP-SINERGIA. Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6143/116> el 27/05/2023.

<sup>282</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023.

<sup>283</sup> Cabecera municipal Puerto Caicedo (Putumayo), Cabecera Municipal Villa Garzón (Putumayo), Agustín Codazzi-corregimiento Casacará (Cesar), La Dorada (San Miguel-Putumayo), El Placer (Valle del Guamuez-Putumayo), El Tigre (Valle del Guamuez-Putumayo), Cerro Azul (Ciénaga-Magdalena), Tulapas (Turbo-Antioquia), Barrio El Bosque (Chigorodó-Antioquia), Corregimiento Minas de Irakal (Pueblo Bello-Cesar), Pueblo Bello (Turbo-Antioquia), Consejo Comunitario Villa Arboleda (Valle del Guamuez-Putumayo), Vereda Guatemala (Miranda-Cauca), Consejo Comunitario de Guacoche (Valledupar-Cesar), Esmeralda (El Rosario-Nariño) y Niños Niñas y Adolescentes del Hogar Juvenil de Monterrey (Simití-Bolívar). Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo: Matriz general SRC (corte 31/03/2023).

<sup>284</sup> La CSMLV advirtió desde el Séptimo Informe que en el avance anual de la vigencia 2019 se estaban incluyendo los SRC que habían cerrado su PIRC en 2018.

<sup>285</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo: Matriz general SRC (corte 31/03/2023).

- Indicador: "Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado".

Este indicador es la meta trazadora 2 del pilar 5.4 (E.315) "Reparación integral para la construcción de Paz" y mide, al igual que el indicador del PND, los SRC que han recibido la totalidad de bienes y servicios acordados en el PIRC<sup>286</sup>. Su avance, de acuerdo con lo reportado en la plataforma SIIPO, es el siguiente:

**Tabla 158:** Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado

Periodo	Línea base	Meta	Avance anual	% avance
S.I.				
2018		4	4	100
2019		30	11	36,67
2020		37	12	32,43
2021		31	22	70,97
2022		42	4	9,52
<b>2018-2022</b>		<b>144</b>	<b>53</b>	<b>36,80</b>

Elaboración propia. Fuente: SIIPO, mayo 2023.

Se observa que ajustaron la cifra de reporte, pues en años anteriores se continuaba registrando a los SRC que no tenían implementadas todas las acciones de su PIRC. El reporte del SIIPO para 2018 que se registra en esta tabla, no coincide con la cifra de SRC que se extrae de la respuesta de la Unidad que es de cinco (5)<sup>287</sup>.

- Indicador: "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos"

Este es un indicador temático del pilar 5.4 (E.316). Su fórmula de cálculo es la "sumatoria de planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos", y su descripción establece que este indicador "contará el número de planes nacionales de reparación colectiva, que durante la vigencia del reporte, hayan i) recibido recursos en administración para la implementación de acciones de su PIRC a través de acto administrativo condicionado, titulado resolución de fortalecimiento organizativo; o ii) recibido bienes de uso colectivo como parte de la implementación de acciones de su Plan integral de reparación colectiva".<sup>288</sup>

<sup>286</sup> DNP – SIIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Whb5bgwSYwzR7apAbcYq> el 27/05/23.

<sup>287</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo: Matriz general SRC (corte 31/03/2023).

<sup>288</sup> DNP - SIIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QUHqYcbAbawSYwqYcbAOqqR8> el 27/05/2023.

Si bien en el SIPO se ajustó la descripción del indicador y sus metas, acogiendo lo recomendado por esta comisión en años anteriores<sup>289</sup>, persiste la ausencia del reporte del avance cuantitativo de cumplimiento anual. La UARIV en cambio, continúa presentando las metas anteriores, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 159:** Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos

Año	Línea base	Meta anual (SIPO)	Meta anual (UARIV)	Avance (UARIV)	% avance (UARIV)
	N.A.				
2018		4	10	10	100
2019		3	10	7	70
2020		2	10	2	20
2021		3	10	4	40
2022		3	3	3	100
2023 (03-31)*		-	1	0	

Elaboración propia. Fuente: SIPO<sup>290</sup>/UARIV, marzo 2023.

### **Indicadores CONPES 4031 de 2021:**

- Indicador: “Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva”.

Este indicador (Acción 3.33) es reportado por Mintrabajo. Su fórmula de cálculo es: “Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva” y presenta 10 hitos<sup>291</sup>. Tiene una vigencia del 01/07/2021 al 30/12/2030.

<sup>289</sup> CSMLV. Noveno Informe: “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.” “...se observa que en el avance cualitativo del indicador se mencionan las resoluciones de fortalecimiento como unidad de medida.”

<sup>290</sup> DNP - SIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QUHqYcbAbawSYwqYcbAOqqR8> el 27/05/2023. Fecha de actualización: 05/04/2023. Fecha de actualización: 31/12/2022.

<sup>291</sup> 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%.

**Tabla 160:** Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva

Año	Línea base %	Meta %	Meta en No. de proyectos productivos acompañados* acumulados	Avance acumulado %
	37			
2021		43	95	37
2022		50	95	37
2023		56	119	
2024-2029		94	192	
<b>Meta final (2030)</b>		100%	192	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>292</sup>.

Si bien el último avance acumulado reportado es de diciembre de 2022, en su respuesta, Mintrabajo remite un cuadro de Excel con un listado de 24 proyectos productivos, respecto a los cuales no se presenta el porcentaje de avance<sup>293</sup>. Se advierte que el total de proyectos productivos sobre los cuales se establece el porcentaje de avance en los 10 años de vigencia del indicador es de 192, cifra que resulta insuficiente frente al universo de SRC.

- 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 (Acción 3.46) 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”<sup>294</sup>. Las cifras que reporta son las siguientes:

**Tabla 161:** SRC no étnicos con fase de identificación finalizada

Año	Línea base	Meta	Avance
	268		
2022		269	269
<b>Meta final (2022)</b>		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>295</sup>.

Hito 10. Informe que evidencie 192 proyectos productivos puestos en marcha=6,3%.

292 DNP – SIS CONPES. Consultado en: Inicio - SisCONPES (dnp.gov.co) el 27/05/2023.

293 Rta. Mintrabajo Rad. No. 08E202317000000018252 del 28/04/2023. P. 1. Anexo: reparación Colectiva.

\* Información extraída de los hitos del indicador.

294 Rta. DNP correo electrónico del 18/03/2022. Ficha técnica indicadores.

295 DNP – SIS CONPES. Consultado en: Inicio - SisCONPES (dnp.gov.co) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.



La vigencia del indicador es del 01/01/2022 al 31/12/2022, por lo que solo se registran metas para esa anualidad. Al ser un indicador de medición acumulada, llama la atención que el avance es de un (1) SRC por encima de la línea base, sin embargo, la UARIV reporta 21 SRC<sup>296</sup>.

Se insiste en la necesidad de revisar la destinación del rubro del presupuesto ejecutado en la fase de identificación, pues se reporta entre 2013 y 2023: 9.158 millones en costos operativos y 1.042 millones de operador logístico, para un total de 10.200 millones. Lo anterior teniendo en cuenta que, según la definición del procedimiento<sup>297</sup>, esta fase 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<sup>298</sup>, y sus productos son dos fichas: una de identificación y otra de correlación y, por lo tanto, no se requiere un esfuerzo logístico ni de acercamiento directo con los SRC<sup>299</sup>.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado”.

Este indicador (Acción 3.47), 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. Tiene una vigencia del 01/07/2021 al 31/12/2026. El cumplimiento de la meta acumulada anual es de 104,44%, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 162:** SRC no étnicos con fase de alistamiento finalizada

Año	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado
	199		
<b>2021</b>		212	225
<b>2022</b>		225	235
<b>2023</b>		239	
<b>2024 - 2025</b>		260	
<b>Meta final (2026)</b>		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>300</sup>.

296 Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Aparte Reparación Colectiva, numeral 8 P. 152.

297 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

298 Por ejemplo, dentro de la información secundaria se encuentran: “informes del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), informes de alertas tempranas, tesis de grado, prensa, etc.” UARIV. Modelo de Reparación Colectiva. P. 60.

299 Como, por ejemplo, las jornadas de trabajo que efectivamente se realizan en las fases de Diagnóstico del daño y Formulación del PIRC.

300 DNP – SIS CONPES. Consultado en: Inicio - SisCONPES (dnp.gov.co) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

Se observa una inconsistencia entre lo que se registra en el SISCONPES y la respuesta de la UARIV, pues en el primero, el avance es de 10 SRC, mientras que la última reporta 23 SRC a marzo 2023 con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado<sup>301</sup>.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada”.

Este indicador (acción 3.48) mide el número de SRC no étnicos, que finalizaron el diagnóstico del daño. Tiene una vigencia del 01/07/2021 al 31/12/2027.

**Tabla 163:** SRC no étnicos con fase de diagnóstico del daño finalizada

Año	Línea base	Meta	Avance acumulado
	161		
2021		182	188
2022		197	189
2023		212	
2024-2026		258	
<b>Meta final (2027)</b>		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>302</sup>.

Si bien en 2021 se superó la meta, el último avance acumulado reportado es de junio de 2022, con un (1) solo SRC no étnico con diagnóstico del daño, adicional a lo registrado en el periodo anterior. No obstante, de acuerdo con la matriz de SRC de la UARIV, 17 SRC no étnicos elaboraron su diagnóstico del daño en dicha anualidad.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada”.

Este indicador (Acción 3.49) se mide de manera acumulada y debe registrar el número de SRC no étnicos que se encuentran en las dos últimas etapas de la ruta. Tiene una vigencia del 01/07/2021 al 31/12/2029.

301 (i) Vereda La Esperanza, (ii) Comunidad Corregimiento Pueblito Mejía, (iii) Comunidad de Peñas Coloradas, (iv) Comunidad del Bajo Rionegro, (v) Comunidad del Corregimiento de Valencia, (vi) Comunidad Corregimiento de Pueblo Nuevo y sus 11 Veredas, (vii) Centro Poblado de Santa Rosa y sus 10 Veredas, (viii) Comunidad de Santiago de la Selva, (ix) Corregimiento Luciano Restrepo, (x) Comunidad del Municipio de Miraflores-Guaviare, (xi) Comunidad del Corregimiento El Mango Argelia-Cauca, (xii) Comunidad del Corregimiento Caraballo Municipio Pivijay-Magdalena, (xiii) Comunidad del Corregimiento San Jose, (xiv) Comunidad de Centro Poblado Uribe, (xv) Comunidad del Corregimiento Gilgal, (xvi) Comunidad de la Vereda El Guayabal, (xvii) Comunidad de la vereda Chontaduro, (xviii) Comunidad del Corregimiento de Florencia, (xix) Comunidad de la Vereda La Carpa, (xx) Comunidad del Corregimiento La María, (xxi) Comunidad del Corregimiento de Chorreras, (xxii) Comunidad Casco Urbano del Corregimiento de Siberia-Cauca y (xxiii) Comunidad del Corregimiento de San Adolfo. Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Aparte Reparación Colectiva, numeral 9 P. 155.

302 DNP – SIS CONPES. Consultado en: Inicio - SisCONPES (dnp.gov.co) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

**Tabla 164:** SRC no étnicos con fase de formulación del PIRC finalizada

Año	Línea base	Meta	Avance acumulado
	125		
2021		153	142
2022		174	
2023		189	
2024 - 2027		255	
<b>Meta final (2029)</b>		269	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>303</sup>.

En el documento PAS no se reportan los avances de 2022, sin embargo, la UARIV informa un avance de 73 SRC no étnicos a marzo 2023, con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC.

- Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC”.

Este indicador (Acción 3.50), también se mide de forma acumulada y tiene una vigencia del 01/07/2021 al 31/12/2031. Se observa un rezago del 39% en el avance acumulado.

Se presenta una inconsistencia entre el reporte de avance consignado en el documento PAS que se presenta en esta tabla, con la respuesta de la UARIV, que es 51 SRC no étnicos a marzo 2023 con resolución de cierre del PIRC.

**Tabla 165:** SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC

Año	Línea base	Meta	Avance acumulado	% de avance
	28			
2021		62	48	77%
2022		85	52	61%
2023		108		
2024 - 2030		255		
<b>Meta final (2031)</b>		269		

Elaboración propia. Fuente: DNP<sup>304</sup>.

- Indicador: “Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH”.

Este indicador (Acción 3.51) mide de manera acumulada y tiene una vigencia del 01/07/2021 al 31/12/2031. Cuenta con metas proyectadas hasta 2031 y el reporte de avance acumulado

<sup>303</sup> DNP – SIS CONPES. Consultado en: Inicio - SisCONPES ([dnp.gov.co](http://dnp.gov.co)) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

<sup>304</sup> DNP – SIS CONPES. Consultado en: [Inicio - SisCONPES \(dnp.gov.co\)](http://Inicio - SisCONPES (dnp.gov.co)) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

con corte a diciembre de 2022 es de 67, lo que evidencia que sólo se acompañó a un (1) SRC, como se observa en la siguiente tabla<sup>305</sup>:

**Tabla 166:** SRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH

Año	Línea base	Meta anual	Avance Acumulado
	58		
2021		65	66
2022		80	67
2023		95	
2024 - 2030		200	
<b>Meta final (2031)</b>		215	

Elaboración propia. Fuente: DNP<sup>306</sup>.

Cabe señalar que el CNMH informa que “ha acompañado desde el año 2013 y hasta marzo de 2023, 70 planes de Reparación Colectiva, de los cuales 61 se encuentran cerrados con las medidas a cargo del CNMH cumplidas y 9 se encuentran con estado abierto, es decir en implementación.”<sup>307</sup>

- 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 (Acción 3.52) cuya fórmula de cálculo es la sumatoria de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en el Sistema de oferta de la ART, cuenta con metas proyectadas desde el 01/07/2021 hasta 31/12/2031, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 167:** 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 Acumulado
	188		
2021		251	295
2022		271	402
2023		322	
2024 - 2030		717	
<b>Meta final (2031)</b>		768	

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023<sup>308</sup>.

<sup>305</sup> De acuerdo con la Matriz de la Unidad para las Víctimas, la acción implementada por el CNMH en 2022 es del SRC de San José del Playón (María La Baja – Bolívar).

<sup>306</sup> DNP – SIS CONPES. Consultado en: [Inicio - SisCONPES \(dnp.gov.co\)](https://www.dnp.gov.co) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

<sup>307</sup> CNMH. Rad. No. PQRS 716 del 06/03/2023.

<sup>308</sup> DNP – SIS CONPES. Consultado en: [Inicio - SisCONPES \(dnp.gov.co\)](https://www.dnp.gov.co) el 27/05/2023. Corte: 12/2022.

Se observa un avance significativo respecto al periodo anterior y un avance acumulado del 148,33%. No obstante, con la información remitida no es posible determinar a cuantas acciones de los PIRC corresponden estas iniciativas, de manera que se pueda establecer el porcentaje de cobertura respecto al universo de acciones de los PIRC pendientes de implementar, que asciende a 6.570<sup>309</sup>.

Asimismo, hay una diferencia de 2 iniciativas entre lo que se registra en la tabla anterior y lo que reporta la respuesta de la ART, de 400<sup>310</sup>.

Análisis cualitativo

### Dificultades

A lo largo de estos 11 años de seguimiento, la CSMLV ha evidenciado ampliamente problemáticas en la implementación del Programa de Reparación Colectiva, las cuales resultan críticas para la garantía del derecho a la reparación colectiva, relacionadas con:

La interpretación restrictiva del enfoque transformador y restringida del enfoque reparador Se observa una tendencia regresiva en estos enfoques, que se evidencia a lo largo de toda la ruta.

Al momento de la inclusión: Se presenta una interpretación restrictiva de la norma, obstaculizando el acceso de los colectivos al RUV, al aplicar los criterios de valoración conforme a los atributos establecidos en la Resolución 3143 de 2018, restringiendo lo previsto en los Arts. 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011<sup>311</sup>.

En la elaboración del diagnóstico del daño: La metodología planteada solo permite consignar aquellos daños que pueden ser atendidos con productos del catálogo establecido por la UARIV<sup>312</sup>. A consideración de los SRC, cuando *“sienten que hay discrepancias entre lo propuesto por ellos y lo que efectivamente queda incluido en los diagnósticos del daño”*<sup>313</sup> el enfoque reparador no se alcanza.

En la formulación y ajuste de los PIRC: Desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018, se presentó la eliminación o sustitución de acciones de los PIRC relacionadas con: infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda, que permitían un cambio en las condiciones socioeconómicas de los SRC. Igualmente, acciones con nexo

---

<sup>309</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo: Matriz general SRC (corte 31/03/2023).

<sup>310</sup> ART. Rta. Rad. 20231200033901 del 28/04/2023. Anexo Iniciativas Iniciativas\_230331.

<sup>311</sup> En el Octavo Informe la CSMLV evidenció: *“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.”* (P.316)

<sup>312</sup> CSMLV. Noveno Informe. P. 325.

<sup>313</sup> Comité Político de Sujetos de Reparación Colectiva. Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas – CODHES/USAID. “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo y la Ruta de RC”. Mayo, 2023. P. 4



causal como los reconocimientos de responsabilidad<sup>314</sup>. Los PIRC se formulan con acciones preestablecidas en un catálogo de productos, lo cual, a consideración de los SRC, afecta el enfoque reparador. Consideran que el ejercicio de formulación *“no debería estar orientado a identificar categorías, subcategorías y productos pre establecidos de manera lineal, sino a la definición colectiva de daños y medidas a partir de las experiencias, saberes y propuestas de los sujetos”*<sup>315</sup>.

En la implementación de los PIRC: La Resolución 1177 de 2021 afectó el acceso a las resoluciones de fortalecimiento de los SRC más debilitados en su capacidad de autogestión, a tal punto que en 2022 y lo que va corrido de 2023 ninguno tuvo acceso a esta estrategia<sup>316</sup>, y se volvió al modelo de implementación de las acciones a través de operadores, tal como lo advirtió esta Comisión en el Noveno Informe<sup>317</sup>.

En el cierre: Se reportan como implementadas acciones que no fueron efectivamente ejecutadas<sup>318</sup>.

#### Debilidades en la coordinación y articulación institucional para el cumplimiento de los PIRC:

Las acciones de articulación y coordinación no se realizan de manera oportuna y la oferta de las entidades del SNARIV no es suficiente frente a la demanda consignada en los PIRC, como se evidencia en las metas del POA del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva<sup>319</sup>. Adicionalmente, la reducción en el alcance de los PIRC limita 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”*<sup>320</sup>.

#### Debilidades en la articulación con otros componentes de la política pública de víctimas y de la implementación del Acuerdo de Paz:

cuando el SRC es una comunidad que fue víctima de desplazamiento forzado, la desarticulación con el acompañamiento a su retorno o reubicación afecta el enfoque transformador y la sostenibilidad de la reparación colectiva. Adicionalmente,

---

<sup>314</sup> Esta situación se analiza a profundidad en el Séptimo Informe, aparte: “En la implementación y acciones de mejora de los PIRC”. Págs. 317 a 324.

<sup>315</sup> Comité Político de Sujetos de Reparación Colectiva. Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas – CODHES/USAID. “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo y la Ruta de RC”. Mayo, 2023. P. 4

<sup>316</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 171.

<sup>317</sup> CSML. Noveno Informe. P. 332

<sup>318</sup> 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” (Rta. 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” (Rta. UARIV Rad. No. 202272011084551 del 02/05/2022).

<sup>319</sup> En el Noveno Informe se llamó la atención que el número de acciones previstas por el SNARIV (70), equivalían al 1,3% del universo de acciones de los PIRC pendientes por implementar (5.262).

<sup>320</sup> CSMLV. Noveno Informe. Bogotá, 2022. P. 326.



se ha identificado un bajo porcentaje de coincidencia entre acciones de los PIRC y las iniciativas PDET<sup>321</sup>.

Persistencia de cuellos de botella en la implementación de las medidas: demoras en la contratación de operadores, que conllevan a la suspensión de la implementación; la situación jurídica de los predios sobre los cuales se van a ejecutar las acciones del PIRC relacionadas con infraestructura educativa, de salud, vivienda, generación de ingresos, social y comunitaria; la falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales, así como debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad y la ausencia de estrategias y presupuestos específicos para la reparación colectiva en el marco de las políticas sectoriales del nivel nacional, entre otros. Se considera necesario incluir a entidades como la ANT y Minagricultura en el espacio del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva para construir estrategia que permitan atender los cuellos de botella.

Dificultades en la transversalización del enfoque de género<sup>322</sup>: El “*Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva*”<sup>323</sup>, no fue elaborado de manera participativa con los SRC, ni fue socializado oportunamente con éstos, tampoco 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, no es clara su incorporación en todas las fases de la ruta y no contempla el proceso de inclusión, por lo que requiere ser ajustado.

Inconsistencias en el reporte de los indicadores y definición de las metas relacionadas con el Programa de Reparación Colectiva: No coinciden las cifras registradas en los sistemas de información del DNP (SINERGIA, SIIPO y SIS-PAS), con lo que reporta la UARIV en sus respuestas, como se evidencia en la parte cuantitativa de este capítulo.

Dificultades con los operadores: Suspensión en la implementación por demoras en la contratación, problemas en la coordinación<sup>324</sup> y concertación de las acciones con los SRC y posibles sobrecostos en la operación<sup>325</sup>.

Rezagos en la ruta del Modelo de Reparación Colectiva y la implementación de los PIRC: Como se evidenció en el aparte cuantitativo de este capítulo, se observan estancamientos en las tres primeras fases de la ruta. Si bien el porcentaje de sujetos en estas fases pasó del 61,74% a un 59,48% del universo total de SRC, el rezago continúa. La concentración geográfica de los rezagos en ruta se observa en el siguiente mapa:

---

<sup>321</sup> De acuerdo con el reporte de la vigencia del Noveno Informe, solo el 32% de las acciones de los PIRC en implementación en zona PDET coincidía con iniciativas de los PATR.

<sup>322</sup> CSMLV. Noveno Informe.

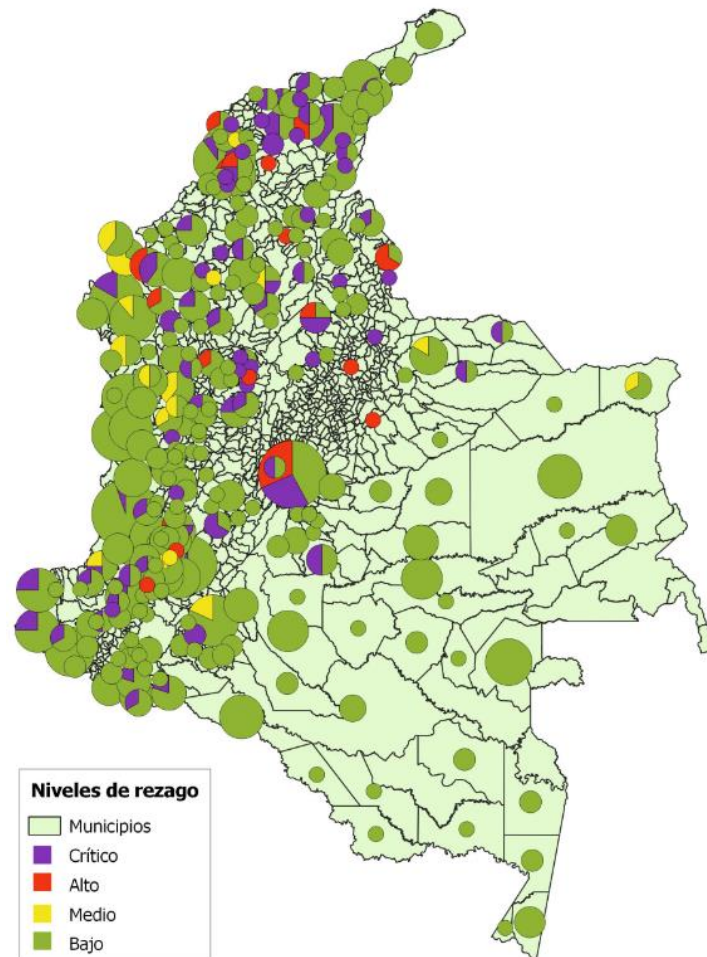
<sup>323</sup> Rta. UARIV. Rad. No. 202072010077141 del 15/05/2020. P. 159.

<sup>324</sup> Como se presentó con los SRC: ANMUCIC, Grupo distrital Auto 092 y Mesa LGBTI Comuna 8.

<sup>325</sup> Situaciones de presuntos sobrecostos fueron puestas en conocimiento por los SRC a la CGR, en el marco de la reunión convocada por la PGN el 28/07/2022.

Mapa 6 Rezago en la implementación de la ruta de reparación colectiva

**Rezago en la implementación de la ruta de reparación colectiva**



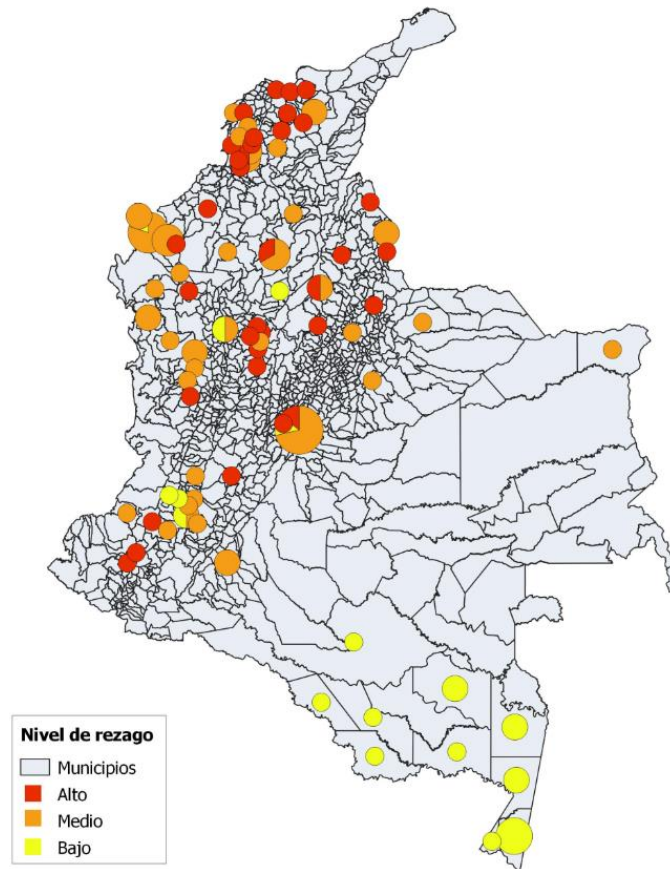
Adicionalmente, la CSMLV ha señalado situaciones críticas como los seis (6) SRC que iniciaron su proceso en el marco de la Ley 975 de 2005, cuyos PIRC fueron aprobados entre 2012 y 2013, de los cuales solo uno (1), SRC El Tigre (Valle del Guamuez – Putumayo), está cerrado, los demás continúan en implementación. Se resalta que el 62% de los PIRC en implementación, se encuentra rezagado.

En el siguiente mapa se ilustran las zonas geográficas donde se concentran los rezagos en el cumplimiento de dichos planes



## Mapa 7 Niveles de rezago en los Planes Integrales de Reparación Colectiva

### Niveles de rezago en los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC-



En definitiva, la implementación del Modelo Operativo adoptado mediante la Resolución 3143 de 2018, no ha contribuido a la garantía del derecho de los SRC, ni al fortalecimiento de la política en los términos establecidos por el Acuerdo de Paz. Si bien, el Gobierno nacional manifestó que acogía 20<sup>326</sup> de las 22 recomendaciones de la CSMLV, sus respuestas no atienden efectivamente las dificultades que generan dichas recomendaciones y aún no se conoce una propuesta de ajuste a la política pública para atender las problemáticas acá expuestas.

En el informe anterior, por ejemplo, se recomendó al Gobierno incluir en el PND indicadores que permitan medir avances en la garantía del derecho. Si bien manifestó acoger la recomendación, se advierte que los dos (2) indicadores de primer nivel que se encuentran en

<sup>326</sup> 9 parcialmente y 11 totalmente.

las bases del PND 2022-2026 hacen referencia a PIRC en implementación y formulados o concertados<sup>327</sup>, el enfoque del indicador es de implementación de PIRC y no de su cierre.

Así las cosas, los principales retos que tiene el Gobierno nacional en el ajuste de la política pública son: (i) Lograr que el Modelo de Reparación Colectiva, garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015<sup>328</sup>, (ii) Atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC y (iii) Articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del AFP.

Respecto a estos, la CSMLV resalta las siguientes situaciones que se espera sean atendidas por el Gobierno nacional:

Las metas del POA 2023 del Subcomité Técnico de Reparación Colectiva continúan siendo insuficientes frente al universo de SRC (896) y acciones de los PIRC pendientes por implementar (6.570)<sup>329</sup>, pues no se presenta un aumento en las metas de las dos primeras acciones estratégicas, como se observa en la siguiente tabla, pese a la recomendación de la CSMLV en el Noveno Informe<sup>330</sup> y a que la UARIV manifestó acogerla<sup>331</sup>:

**Tabla 168:** POA 2023 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva

Acción estratégica	Resultado esperado	Entidades responsables
<b>Implementar las acciones de los PIRC étnicos a través de la articulación de oferta de las entidades nacionales.</b>	40 acciones de los PIRC étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.
<b>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.</b>	30 acciones de los PIRC no étnicos implementadas por entidades nacionales del SNARIV.	Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.

<sup>327</sup> Gobierno nacional, PND 2022-2026. P. 240. consultado el 06/07/2023, en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

<sup>328</sup> En particular: i. Que efectivamente las acciones de los PIRC atiendan los eventos que menciona el Art. 151 de la Ley 1448 de 2011; ii. Que en el momento de la valoración para la inclusión en el RUV haya coherencia con los Art. 151 y 152 de dicha Ley; iii. Que contemple las recomendaciones de la CNRR incorporadas en el Art. 2.2.7.8.3. del Decreto 1084/15 y iv. Que efectivamente garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Art. 2.2.7.8.3. del Decreto en mención.

<sup>329</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo: Matriz general SRC (corte 31/03/2023).

<sup>330</sup> 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 estas.

<sup>331</sup> Respuesta UARIV 30/11/2022. P. 195.

Acción estratégica	Resultado esperado	Entidades responsables
<p><b>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.</b></p>	<p>10 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</p>	<p>Entidades miembros del Subcomité de Reparación Colectiva, entidades invitadas y aliadas</p>
<p><b>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.</b></p>	<p>Tres (3) jornada de actualización realizada</p>	<p>Miembros del Subcomité de Reparación Colectiva.</p>
<p><b>Hacer seguimiento a la implementación de acciones de las instituciones del orden nacional en los casos donde la secretaria técnica lo requiera y Elaboración de documento que dé cuenta de la participación y aportes de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas en el subcomité.</b></p>	<p>Cinco (5) reuniones bilaterales con instituciones en la vigencia y un Documento elaborado por los delegados de la Mesa Nacional y socializado ante los miembros del subcomité y la MNPEV</p>	<p>Representantes de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Subcomité de Reparación Colectiva.</p>

Elaboración propia. Fuente: UARIV, diciembre 2022<sup>332</sup>.

En el entendido que una de las responsabilidades de este espacio es: “Establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en la presente Parte y en la Ley 1448 de 2011”<sup>333</sup>, se advierte que en el POA 2023 no se incluyó alguna acción relacionada con el ajuste de la política pública, ni de las Resoluciones a través de las cuales se establecen los procesos y procedimientos actuales.

Tampoco contiene: (i) acciones de gestión con otras entidades del SNARIV para la construcción de estrategias necesarias para la superación de cuellos de botella, como la ANT, o para articular con la implementación del AFP, como la ART o, (ii) Jornadas SNARIV en territorio para impulsar los PIRC.

La oferta de las entidades del SNARIV continúa siendo insuficiente frente al universo de acciones de los PIRC en implementación (6.570). De acuerdo con la información de la

<sup>332</sup> POA 2023 Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, aprobado en la IV Sesión, realizada el 02/12/2022.

<sup>333</sup> Decreto 1084 de 2015. Arts. 2.2.8.1.4. De la conformación de los Subcomités Técnicos del SNARIV y 2.2.8.1.5. Responsabilidades de los Subcomités Técnicos.

UARIV<sup>334</sup>, el total de acciones de los PIRC que son competencia de otras entidades del SNARIV asciende a 141. No obstante, en el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva, la cifra total de acciones a ejecutar durante la vigencia por parte de entidades del SNARIV es de 180<sup>335</sup>, 2,7% del universo de acciones pendientes por implementar. Se resalta que el total de SRC que se benefician con estas acciones es de 92, que equivalen al 51% de los SRC con PIRC en implementación.

**Tabla 169:** Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV

Entidad	# de acciones	# SRC
Minjusticia	15	15
Mintrabajo	22	20
CNMH	13	12
Artesanías	7	7
Mindeporte	22	11
Minsalud	49	12
Mincultura	10	10
DPS	5	4
Mininterior	10	10
Mintransporte	17	13
SENA	10	9
<b>Total</b>	180	-

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023<sup>336</sup>

Llama la atención que habiéndose aprobado 29 PIRC en 2022, no haya aumentado esta cifra respecto a la reportada para el IX Informe que era de 182 acciones. Se advierte que no se reportan acciones a cargo de entidades como la ADR, la ANT o Minvivienda. Así las cosas, si bien el Gobierno manifestó acoger parcialmente la recomendación a la UARIV y al DNP de “promover que las entidades del SNARIV incorporen en sus planes de acción anuales, medidas específicas para avanzar en la implementación de los PIRC y además que garanticen los recursos necesarios para su cumplimiento”, se requiere incrementar los esfuerzos para que las entidades establezcan compromisos más acordes al universo de acciones en implementación.

Persisten las debilidades de la UARIV como coordinadora del sistema. No es claro cómo ha incidido la UARIV, para que las entidades del SNARIV, en particular las cabezas de cada sector del Estado diseñen estrategias específicas y asignen los presupuestos necesarios para dar cumplimiento a las necesidades de los SRC consignadas en los PIRC. Si bien se convocan

<sup>334</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 373. Anexo Rta 31 aparte Reparación Colectiva.

<sup>335</sup> Segunda Sesión Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva (09/05/2023). Documento anexo al acta: 08.05.2023 Acciones SNARIV

<sup>336</sup> Segunda Sesión Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva (09/05/2023). Documento anexo al acta: 08.05.2023 Acciones SNARIV.



los espacios de coordinación<sup>337</sup>, se observan deficiencias en la presentación de la información de las acciones, lo cual dificulta la existencia de criterios objetivos para el diseño y ajuste de la política pública.

Por ejemplo, en diciembre de 2022, por solicitud de la PGN, la UARIV remitió a Mineducación las acciones de los PIRC relacionadas con infraestructura educativa, para poner en conocimiento las necesidades de los SRC en esta materia, sin embargo, la Unidad sólo identificó 11<sup>338</sup> y, pese al llamado de dicho órgano de control a rectificar, pues era evidente que no estaban todas las acciones concernidas, la UARIV mantuvo esta cifra. Así las cosas, ante una aparente demanda tan baja, es posible que el Ministerio no vea necesario formular una estrategia específica para los SRC. En esta misma línea, en su respuesta la UARIV no da cuenta de las acciones de vivienda, generación de ingresos o educación y sólo reporta 16 acciones relacionadas con infraestructura de salud, de las cuales cuatro (4) están implementadas<sup>339</sup>.

En la Mesa Temática de Soluciones Duraderas llevada a cabo el 08/03/2023, no fueron convocados los Ministerios de Salud y Educación; y en las mesas técnicas de salud y educación no se presentaron las acciones de los PIRC relacionadas con estos derechos, como las de infraestructura. Aunque la competencia de su garantía depende de los EETT, se debe analizar si efectivamente estos tienen la capacidad de atender las necesidades en salud y educación de los SRC de manera oportuna, o si por el contrario se debe diseñar una estrategia desde el nivel nacional en consideración de la transicionalidad de la Ley y sus medidas.

Si bien la UARIV manifestó tener sectorizados 36 PIRC de SRC priorizados<sup>340</sup>, esto resulta insuficiente frente al universo de SRC con PIRC en implementación (180). En ninguno de los espacios de coordinación acá mencionados se presentó el resultado de dicha sectorización, esto es, identificar dentro del universo de acciones pendientes por implementar, cuántas son competencia de cada sector del Estado.

Así las cosas, se requiere incrementar los esfuerzos para caracterizar las acciones de los PIRC, no solo para avanzar en el diseño de las políticas públicas acordes a la demanda, sino para la articulación y complementariedad con otros marcos programáticos o normativos como RyR y AFP, entre otros.

Adicionalmente, también se han observado dificultades de la UARIV para identificar y replicar experiencias exitosas para la superación de cuellos de botella, como, por ejemplo, las mesas de tierras que se han impulsado en Montes de María, para atender la situación jurídica de

---

<sup>337</sup> En 2022 se realizaron todas las Sesiones del Subcomité técnico Nacional de Reparación Colectiva y en 2023 se han adelantado 2 a la fecha de elaboración de este informe. Adicionalmente, en el mes de marzo de 2023 se adelantaron las Mesas Temáticas del Nivel Nacional.

<sup>338</sup> Información remitida por la UARIV al Mineducación, con copia a la PGN, mediante correo electrónico el día 12/12/2023.

<sup>339</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 176

<sup>340</sup> II sesión Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva.

predios sobre los cuales se deben implementar las acciones de los PIRC, en las cuales han confluído los entes territoriales, la UARIV, la ANT y la URT. O la construcción de rutas de gestión, como el restablecimiento de instituciones educativas técnicas agropecuarias como la de El Salado (El Carmen de Bolívar) y Chinulito (Colosó, Sucre).

Persiste la desarticulación con otros componentes de la política pública. Aunque el Gobierno nacional manifestó que se han adelantado acciones para articular la reparación colectiva con otros componentes de la política pública, en especial retornos y reubicaciones, tierras e implementación del AFP<sup>341</sup>, aún no es posible determinar si efectivamente conducirán a que haya una confluencia de la gestión interinstitucional que permita el cumplimiento de los objetivos del Programa de Reparación Colectiva.

Si bien informa que, “*Bajo la nueva mirada de integralidad que se propone la Unidad para las Víctimas se vislumbra la armonía entre los planes de reparación colectiva y los planes de retornos y reubicaciones en el marco de la implementación de acciones y medidas de los planes*”<sup>342</sup>, en la práctica no se ha materializado la articulación, se advierte una disminución en la cifra de SRC que están en ruta de retorno o reubicación, que pasó de 149<sup>343</sup> a sólo 62<sup>344</sup> y continúan sin identificarse los SRC que tiene dentro de sus hechos victimizantes el de desplazamiento forzado.

En cuanto a la implementación del AFP, las víctimas han manifestado insistentemente su desarticulación con la política de la Ley 1448 de 2011<sup>345</sup> y se observa que, aparte de los cruces para determinar las coincidencias entre acciones de PIRC e iniciativas PATR, no se conocen en detalle otras acciones de articulación entre la ART y la UARIV. Por ejemplo, la ART realizó 16 “Mesas Subregionales PDET: Paz Avanzar Cumpliendo” en las que se inició la formulación de la metodología para la actualización de los PDET en 2024, pero la UARIV solo fue convocada a seis (6) de éstas.

Respecto al cruce, de acuerdo con la información reportada por la ART, hay 768 iniciativas PATR que coinciden con acciones de los PIRC, solo el 26.30% de estas (202), están en hoja de ruta y 400 cuentan con ruta de implementación activa<sup>346</sup>.

---

<sup>341</sup> En varios espacios interinstitucionales como la Sesión Ampliada de la CSMLV de seguimiento a las recomendaciones del IX Informe, realizada el 23/02/2023, la Mesa Temática de Soluciones Duraderas realizada el 08/03/2023 y las sesiones de los Subcomités Técnicos Nacionales de Reparación Colectiva y Restitución de Tierras la UARIV y la URT han hecho referencia a la articulación entre la reparación colectiva y los componentes de retornos y reubicaciones y restitución de tierras. Igualmente, en la Mesa Temática de Paz, realizada el 06/03/2023 se mencionaron gestiones y se establecieron acuerdos de articulación intersistémica (política de Víctimas y AFP) y se mencionaron gestiones

<sup>342</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 109

<sup>343</sup> Rta UARIV Rad No. 202172038158931 del 07/12/2021.

<sup>344</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 162

<sup>345</sup> En la Mesa Temática de Paz realizada el 6/03/2023 el representante de la Mesa de Participación de Víctimas manifestó: “*los municipios PDET actúan de manera desconectada con las víctimas*” (Acta, P. 4). Una situación similar se presentó en la “Mesa Subregional PDET: Paz Avanzar Cumpliendo”, realizada en Putumayo del 17 y 18 de abril de 2023.

<sup>346</sup> ART. Rta. Rad. 20231200033901 del 28/04/2023. Anexo Iniciativas Iniciativas\_230331.

En vista de lo anterior, preocupa que la ART no considere necesario incorporar periódicamente las iniciativas asociadas a los PIRC en el ejercicio de esta última, para “*que los criterios asociados a víctimas cobren mayor relevancia y puedan llegar a ser categorizados como estratégicos en las subregiones PDET*”<sup>347</sup>, aduciendo que: (i) dichos planes fueron “incorporados como criterio para la construcción participativa que se realizó de las Hojas de Ruta”<sup>348</sup>; (ii) el diseño de ésta “incorporó una evaluación holística de todas las iniciativas a través de su contribución en 10 dimensiones”<sup>349</sup> y (iii) A las iniciativas asociadas a los PIRC “se les asignó puntaje en la dimensión “Compromiso por las Víctimas”, así como en las demás dimensiones en las que puedan tener contribución”, de modo que eso permitió brindar una mayor relevancia en la identificación de las iniciativas estratégicas de las subregiones PDET por parte de los actores comunitarios y territoriales”<sup>350</sup>.

La UARIV por su lado, informa que hay 5.392 acciones de PIRC en municipios PDET, 1.721 están relacionadas con iniciativas PATR, de las cuales 1.266 están pendientes de cumplimiento y de éstas sólo 228 están en implementación. Aunque estas acciones implican al 57,7% (104) de los SRC en fase de implementación, solo corresponden al 30,38% del total de acciones de PIRC en municipios PDET pendientes por implementar (4.166)<sup>351</sup>, lo que plantea un reto en el acceso a recursos para el cumplimiento de la mayoría de las acciones.

Se resalta el enfoque participativo del proceso de actualización de las iniciativas de los PATR que se adelantará en 2024, sin embargo, en éste se debe considerar que los PIRC fueron formulados de manera participativa y su propósito es atender los daños de los hechos victimizantes en el colectivo, de manera que, en el ejercicio de priorización territorial de la actualización en cuestión, se debe garantizar la presencia de representantes de los SRC y la priorización de aquellas iniciativas que coinciden con acciones de los PIRC.

Igualmente, se resalta lo establecido en el Art. 15 del PND 2022-2026: “*Las entidades del orden nacional responsables de la ejecución de los PNS de la Reforma Rural Integral impulsaran la implementación de las estrategias y acciones programadas para cada vigencia, así como acciones para que los departamentos y municipios implementen las disposiciones de los PNS y el PMI bajo su competencia. La ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales deberá alinear sus intervenciones priorizando los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-, los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- y los Planes de Retorno y Reubicación -PRR-, cuando aplique como instrumentos de planeación vinculados al Acuerdo Final para la terminación del conflicto.*”

---

<sup>347</sup> Esta recomendación la realiza la PGN en el IV Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, p. 200. Al respecto la ART, mediante oficio Rad. No. 20232000014201 del 17/02/2023, la ART manifiesta no acoger la recomendación.

<sup>348</sup> ART. Rta. Rad. 20232000014201 del 17/02/2023.

<sup>349</sup> ART, mediante oficio Rad. No. 20232000014201 del 17/02/2023. “Seguridad, justicia, institucionalidad, desarrollo social, ambiente, desarrollo económico, conexión de territorios dispersos, conexión de actores, conexión de territorios y Compromiso con las Víctimas.”

<sup>350</sup> ART. Rta. Rad. 20232000014201 del 17/02/2023.

<sup>351</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexos Rtas 6 y 45 aparte Reparación Colectiva.

Sin embargo, cuando se trata de articular para implementar prioritariamente aquellas iniciativas que coinciden con acciones PIRC, pareciera presentarse una línea contraria a lo que se observa en el Plan de Desarrollo, pues, aunque la ART acoge parcialmente una recomendación realizada por la PGN en el IV Informe de Seguimiento al AFP<sup>352</sup>, afirma que “i) la atención prioritaria de a las medidas y acciones contempladas en los PIRC y PRR están bajo la competencia de la UARIV”<sup>353</sup>.

Así las cosas, se insiste en la recomendación realizada en el IX Informe<sup>354</sup>. Igualmente, se requiere que las entidades coordinadoras (UARIV y ART) presenten esta información articulada en la estrategia de nuevos mandatarios de 2024, para garantizar que los planes operativos de las entidades del SNARIV y los Planes de Desarrollo Territoriales, prioricen la ejecución de proyectos que efectivamente permitan avanzar en la reparación colectiva de las comunidades más afectadas por el conflicto y se logren destinar o acceder a los recursos necesarios.

Para alcanzarlo, es necesario que el DNP y la UARIV presenten el resultado de las gestiones adelantadas en 2022 para resolver la disparidad de los universos, pues “*los PDET están formulados por municipio, los PIRC por sujetos de reparación colectiva, los planes de R y R por comunidad, sin contar por ejemplo que los Planes de Salvaguarda están hechos por pueblo, lo que genera dificultades a la hora de articular herramientas*”<sup>355</sup>.

Por lo pronto, se advierten otras situaciones que dificultan que la oferta del Estado efectivamente focalice a los SRC, como se observa con la ruta de acceso a tierras de la ANT, que al momento de solicitar la información solo se reporta el departamento y municipio y no se especifica el corregimiento o vereda a la cual pertenece el solicitante, lo que podría no tener en cuenta la ubicación real de las familias al momento de acceder a la oferta estatal de tierras.

Por otro lado, aunque no se conocen en detalle las acciones adelantadas entre la UARIV, la JEP y la UBPD, para que en el marco de sus funciones se logre avanzar en la garantía del derecho a la reparación de los SRC, no es claro cómo se hará la relación de éstos con las instancias mencionadas, pues la UARIV no identifica los hechos victimizantes que afectaron a los miembros del colectivo<sup>356</sup>.

---

<sup>352</sup> “Atender de manera prioritaria aquellas iniciativas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, al promover su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que se definan con este objetivo.” PGN. IV Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, P. 41.

<sup>353</sup> ART. Rta. Rad. 20232000014201 del 17/02/2023.

<sup>354</sup> “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.”

<sup>355</sup> Acta II Sesión del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, realizado el 01/09/2022

<sup>356</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 162. “...si bien, dentro de los formatos únicos de declaración diseñados para sujetos colectivos, los declarantes pueden relacionar hechos victimizantes ocasionados a los individuos que componen las colectividades, estos se analizan de conformidad con los eventos



Así las cosas, actualmente no es posible promover la priorización de los SRC en los planes de búsqueda, pues no se conoce cuáles tienen dentro de sus hechos victimizantes el de desaparición forzada. En esta línea, si bien se están adelantando acciones para promover la acreditación de los SRC como víctimas dentro de los macrocasos, se deben relacionar las conductas o hechos victimizantes sufridos por el colectivo, de manera que las acciones de los PIRC sean consideradas en las providencias de la JEP y para los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador - TOAR.

Se reitera entonces la recomendación a la UARIV para que identifique 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.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los ajustes de los PIRC implicaron la eliminación de acciones con nexo causal, como por ejemplo, los reconocimientos de responsabilidad, la articulación con la JEP es una oportunidad para fortalecer el enfoque reparador de estos planes.

Se mantiene una interpretación restrictiva del enfoque transformador y restringida del enfoque reparador. La UARIV continúa desconociendo que la afectación al derecho a la vivienda se puede presentar en varios miembros del colectivo, ya sea por acción directa del actor armado o por el abandono generado por el desplazamiento forzado y que, por lo tanto, puede ser atendido en los PIRC a la luz de lo manifestado en el Art. 151 de la Ley 1448/11<sup>357</sup>.

En esta línea, dicha entidad insiste en que *“las afectaciones al derecho de vivienda al ser este un componente individual, no existen acciones en los Planes Integrales de Reparación Colectiva-PIRC, que puedan reparar colectivamente”*<sup>358</sup>. Sin embargo, como lo manifestó esta Comisión en el IX Informe, dentro de las acciones de los PIRC se encuentran acciones dirigidas a atender el derecho a la vivienda<sup>359</sup>, la mayoría implementadas.

---

*de daño señalados, por lo 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 estipulados por la Ley, y no a hechos victimizantes. Por consiguiente, la información requerida no puede ser identificada en las bases de datos con las que cuenta la Entidad.”*

<sup>357</sup> Dentro de los eventos mencionados en dicho artículo que debe ser considerados por la reparación colectiva se encuentra: “La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos.

<sup>358</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 397

<sup>359</sup> Para este informe se lograron identificar 18 acciones (ID: 1520, 1172, 1772, 1574, 27976, 3085, 1704, 27819, 3538, 2802, 19791, 1814, 16411, 3514, 17166, 1955, 1080, 16529), dirigidas a 18 SRC

Se advierte que se eliminó una acción relacionada con este derecho del SRC “Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco - Proyecto Nasa”<sup>360</sup>, por lo que se evidencia que continúan eliminando acciones de los PIRC con enfoque transformador. Igualmente, continúan sin atenderse a través de la reparación colectiva situaciones que afectan a miembros del SRC, como por ejemplo la condonación o refinanciamiento de deudas<sup>361</sup>.

En vista de lo anterior, se insiste en la necesidad de ajustar el proceso de actualización de los Planes, particularmente los criterios para determinar la reformulación o eliminación de acciones. Ante las dificultades como la situación jurídica de predios o falta de disponibilidad presupuestal de la entidad competente de su cumplimiento, la respuesta debe enfocarse en adelantar gestiones para superarlas, no en eliminar o reformular acciones.

Igualmente, teniendo en cuenta lo manifestado por la CSMLV respecto a que las acciones de los PIRC están en su mayoría limitadas a acciones del resorte de la UARIV, es necesario que se revise el catálogo de productos para atender los daños de los cinco (5) atributos, sobre el cual se basa el proceso de diseño y ajuste de los Planes, para garantizar que estos tengan el alcance requerido para cumplir con los propósitos del Programa<sup>362</sup>.

Por último, se resalta que, para atender lo evidenciado por la CSMLV en sus informes anteriores, la UARIV se comprometió a revisar las resoluciones de no inclusión de los SRC en el RUV. No obstante, al momento de elaboración de este informe no se conocen los avances de este proceso.

La Resolución 1177 de 2021 redujo el acceso de los SRC a las Resoluciones de fortalecimiento. Como lo advirtió la Comisión en informes anteriores, se redujo el número de SRC que acceden a dichas resoluciones pasando de 37 entre 2015 y 2020, a una (1) en 2021 y ninguna en la vigencia del presente informe<sup>363</sup>. Aunque la UARIV manifestó acoger parcialmente la recomendación realizada en el IX Informe<sup>364</sup>, indicando que revisará los criterios establecidos en la Resolución en cuestión, “*con el fin de brindar la mejor alternativa a los Sujetos de Reparación*”, aún no se conoce específicamente qué se ha adelantado al respecto.

---

<sup>360</sup> Acción ID 19770: Mejoramiento y/o construcción de vivienda para los jóvenes que han decidido conformar su hogar construir familia.

<sup>361</sup> En el marco de una visita realizada por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz al municipio de Ovejas el 2 y 4 de mayo de 2023, se tuvo conocimiento que están presentando cobros de cartera por parte de CISA, de préstamos realizados por campesinos que son miembros de SRC antes del desplazamiento forzado.

<sup>362</sup> El catálogo a 31/03/2022 contenía 42 productos, mientras que a 31/03/2021 era de 207. Para este periodo la UARIV solo remitió el catálogo para PIRC étnico, que contiene 101 productos

<sup>363</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. Anexo Rta. 23.

<sup>364</sup> 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.



No obstante, la Comisión hace un llamado para que, en el proceso de revisión y eventual ajuste de la Resolución, se tenga en cuenta lo manifestado por los SRC respecto a que estos:

*“deberían tener la capacidad de ejecutar de manera directa algunas de las medidas de reparación incorporadas en los PIRC. Esta es una posibilidad que no debería estar disponible únicamente para los grupos, sino que debería hacerse extensiva, a partir del principio de igualdad, para el resto de SRC. Las medidas relacionadas con fortalecimiento organizativo y recuperación de prácticas culturales y materiales tradicionales pueden tener un mayor efecto reparador si son desarrolladas directamente por los SRC. Para esto es fundamental recoger los aprendizajes y lecciones de la implementación de las resoluciones 984 y 1092 del 2017 y de la resolución 1177 del 2021, de manera que se garantice que no se soliciten requisitos de muy difícil cumplimiento para los SRC y que el manejo de dichos recursos no se constituya como una acción con daño”<sup>365</sup>.*

Continúa sin transversalizarse el enfoque de género. Si bien en la II Sesión del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva realizado el 01/09/2022 se realizó la “Formación sobre la inclusión del enfoque diferencial para la implementación del modelo de reparación colectiva”<sup>366</sup>, cumpliendo así con la acción estratégica 4 del POA de dicha anualidad<sup>367</sup> y se socializó con el SRC “Mesa LGBTI Comuna 8” el “Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva”<sup>368</sup>, es necesario adelantar más acciones para su difusión con las entidades del SNARIV y al interior de la UARIV.

A consideración de los sujetos, *“En la resolución y el modelo de reparación colectiva el enfoque de género está ausente, lo cual se ha materializado en debilidades notorias a la hora de incorporar los daños colectivos sufridos por las mujeres y las personas LGBTI en el marco de VBG y pensar medidas y procesos diferenciales de reparación”<sup>369</sup>.*

Se insiste entonces en la necesidad de realizar ajustes para garantizar la incorporación del enfoque en todas las fases del programa, particularmente en el diagnóstico del daño y que se contemple también en el proceso de inclusión, los cuales deben realizarse de manera participativa con los SRC, en especial, con aquellos constituidos en razón del género de sus integrantes. En esta línea, se reitera lo recomendado en el IX Informe al respecto<sup>370</sup>.

---

<sup>365</sup> Comité Político de Sujetos de Reparación Colectiva. Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas – CODHES/USAID. “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo y la Ruta de RC”. Mayo, 2023. P. 6

<sup>366</sup> Secretaría Técnica Subcomité de Reparación Colectiva. Acta Segunda Sesión. 01/09/2022. P. 7.

<sup>367</sup> 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.

<sup>368</sup> Rta UARIV 2022-0923574-1 de noviembre 30 de 2022. Seguimiento de Recomendaciones del IX Informe. P. 199

<sup>369</sup> Comité Político de Sujetos de Reparación Colectiva. Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas – CODHES/USAID. “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo y la Ruta de RC”. Mayo, 2023. P. 3

<sup>370</sup> Revisar el documento “lineamientos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el programa de Reparación Colectiva”, de tal manera que éste 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.



Adicional a todos los elementos ya mencionados, en el abordaje de los tres retos del Gobierno nacional en el componente de Reparación Colectiva se requiere tener en cuenta:

Atender las debilidades de los entes territoriales para dar cumplimiento a las acciones de los PIRC que son de su competencia<sup>371</sup> y en la asistencia técnica de entidades del SNARIV del nivel nacional<sup>372</sup> a los EE.TT, de manera que estos accedan a proyectos y fuentes de financiación. Según la UARIV, entre 2020 y 2022 solo se consignaron en los PAT 92 acciones de PIRC para ser implementadas por éstos<sup>373</sup>.

En esta línea, se requiere que en el ajuste de la política pública se contemple el establecimiento de capacidades suficientes para la asistencia técnica por parte de las entidades del SNARIV del nivel nacional a los EETT.

La extensión de las afectaciones en los sujetos colectivos y las complejidades y dificultades para su superación a través de las acciones de los PIRC, plantea la necesidad de revisar la temporalidad establecida para la implementación de éstos. Lo anterior teniendo en cuenta que la ejecución de las acciones requiere en algunos casos de atender situaciones jurídicas de predios o expedición de actos administrativos<sup>374</sup>.

Los estancamientos entre las distintas fases de la ruta afectan la disponibilidad de la oferta institucional. De acuerdo con lo manifestado por varias entidades que integran el Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, al momento de la entrada en implementación de los PIRC, ya no se cuenta con la oferta presentada al momento del diseño, puesto que transcurre mucho tiempo entre una fase y la otra<sup>375</sup>. La CSMLV ha identificado que la fase de implementación dura en promedio 419,69 días<sup>376</sup> (1,15 años) y la de implementación de 2.066,60 días<sup>377</sup> (5,66 años).

Si bien esta dificultad se debe tener en cuenta en el ajuste de la política pública y de la oferta sectorial, no es claro por qué no se logra resolver en el marco de la formulación de los POA de las entidades del SNARIV.

---

<sup>371</sup> Se advierten dificultades en la formulación de proyectos. En los casos de las gobernaciones de Sucre y Bolívar, por ejemplo, no se logró acceder a recursos de OCAD/PAZ para implementar acciones relacionadas con instituciones educativas (acción ID 1517: Construcción del IETA, asignación de planta docente y dotación del mismo. SRC: Chinulito, cerro, Ceiba y Vereda Arenita) y vías (acción ID 16527 del SRC de la Alta Montaña – El Carmen de Bolívar), por deficiencias técnicas en la formulación de los proyectos y los ajustes solicitados por el DNP en el proceso de aprobación.

<sup>372</sup> Particularmente DNP, Minvivienda, Mineducación, Minsalud y la UARIV.

<sup>373</sup> Rta UARIV. Rad. No. Radicado 2023-0657449-1 del 08/05/2023. P. 174

<sup>374</sup> Para la reconstrucción de instituciones educativas, por ejemplo, se requiere legalizar predios o expedición de resoluciones para reconstruir aquellas que desaparecieron tras los desplazamientos masivos.

<sup>375</sup> En el II Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva MinTIC y el CNMH se pronunciaron al respecto. Acta II Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva. P. 14

<sup>376</sup> Este promedio se calcula del tiempo transcurrido entre la fecha de los diagnósticos del daño y la de aprobación de los PIRC.

<sup>377</sup> Este promedio se calcula del tiempo transcurrido entre la fecha de aprobación y la de cierre de los PIRC.

Es necesaria la asistencia al Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva de entidades del SNARIV que actualmente no tienen asiento permanente en dicho espacio, como: la ANT, Minagricultura, ADR, JEP, UBPD, URT, entre otras, ya sea para atender cuellos de botella o porque son competentes del cumplimiento de acciones de los PIRC. Se reitera entonces la recomendación del VIII Informe para que se convoquen estas entidades al Subcomité en calidad de invitadas, para: (i) el diseño de estrategias que permitan superar cuellos de botella<sup>378</sup>, (ii) contribuir en el aumento de las metas del POA e inclusive, (iii) diseñar estrategias específicas para contribuir al cierre de los PIRC.

En línea con lo anterior, se observan debilidades en los criterios de priorización para acceder a la oferta del Estado o a recursos que faciliten el acompañamiento a los SRC y el cumplimiento de los PIRC<sup>379</sup>.

Para terminar, la CSMLV no ha podido establecer un diálogo directo con los SRC con PIRC implementados, para verificar el nivel de satisfacción y el efecto reparador de los mismos, por lo tanto, como se manifestó en el IX Informe, se requiere una fase adicional en la ruta, posterior al cierre del PIRC, para el seguimiento y monitoreo a la sostenibilidad y cumplimiento de los objetivos del Programa de Reparación Colectiva.

## Conclusiones

- Durante los últimos 4 años la CSMLV advirtió rezagos en el cumplimiento de la meta del indicador “*Sujetos colectivos reparados administrativamente*” PND 2018 – 2022, que sólo se cumplió en un 35% de lo proyectado. El balance de cierre evidencia escasos avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva frente al universo de SRC (896): el 6,23% (55) finalizó la implementación de todas las acciones de su Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC, el 34,26% (307) está en las fases de formulación e implementación, y el 59,48% (533) se encuentra en las fases iniciales.
- Aunque el Gobierno anterior manifestó acoger la mayoría de las recomendaciones planteadas por la CSMLV en los últimos cuatro (4) informes, persistieron las prácticas que impiden la garantía del derecho en los términos establecidos por la ley y sus decretos reglamentarios, las acciones de mejora adelantadas no resolvieron las problemáticas y el resultado es el incumplimiento de las metas establecidas en el

---

<sup>378</sup> Como las mesas de tierras que se realizan en Montes de María y que podrían ser replicadas en todo el país, las cuales requieren de la confluencia de la UARIV, la ANT y la URT, para con los entes territoriales avanzar en la adjudicación de predios para entidades de derecho público.

<sup>379</sup> En el marco de un acompañamiento de la PGN a unas jornadas de socialización de oferta de acceso a tierras y proyectos productivos realizadas por la UARIV, ANT y ADR en el mes de mayo de 2023 en Sucre, se observó que la información que se presenta es muy general, no son claros los criterios de focalización y no se brinda asistencia técnica para la formulación de proyectos que efectivamente garantice el acceso a la oferta por parte de los SRC. Preocupa que las organizaciones más fuertes tienen mayor probabilidad de acceder a los recursos.

cuatrienio y el debilitamiento de los enfoques reparador y transformador de la reparación colectiva.

- Tras 11 años de existencia del Programa de Reparación colectiva, persisten las siguientes problemáticas: (i) La tendencia regresiva del Programa a partir de la Resolución 3143 de 2018, (ii) Debilidades en la coordinación del SNARIV, (iii) Desarticulación con otros componentes de la política de atención, asistencia y reparación integral de víctimas e incluso con la implementación del AFP, (iv) Persistencia de cuellos de botella, (v) No se ha logrado transversalizar el enfoque de género, (vi) Inconsistencias en el reporte de indicadores y definición de las metas, (vii) Dificultades con los operadores y (viii) Rezagos en la ruta del Modelo.
- En el ajuste estructural de la política pública de reparación colectiva, requerido para superar las problemáticas, se identifican tres (3) retos: (i) Lograr que el Modelo de Reparación Colectiva, garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, (ii) Atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC y (iii) Articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del AFP.
- En el proceso de ajuste de la política pública se deben abordar las problemáticas que generan la tendencia regresiva en las distintas fases de la ruta, en particular: diagnóstico del daño, formulación e implementación del PIRC.
- La solución de la tendencia regresiva que ha identificado la CSMLV, pasa por una revisión y ajuste de los siguientes documentos: (i) La Resolución 3143 de 2018, (ii) Los criterios de inclusión, (iii) el catálogo de productos usado para establecer las acciones de los Planes, (iv) El “*Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva*” y (v) la Resolución 1177 de 2021, que debilitó la estrategia de fortalecimiento de los SRC que son organizaciones. Los principios províctima y de favorabilidad deben ser referentes en este proceso.
- Es evidente que el tiempo establecido para la implementación de los Planes de Reparación Colectiva resulta insuficiente frente a las gestiones que se deben adelantar para implementar acciones con enfoque reparador y transformador.

- Si bien las Mesas de Víctimas son los escenarios formales establecidos por la Ley para la garantía del derecho a la participación, en el proceso de ajuste de la política pública se pueden flexibilizar los mecanismos para que organizaciones que se han creado recientemente como: el Comité Político de Sujetos de Reparación Colectiva y la Comisión Étnico Campesina de Seguimiento a la Reparación Colectiva en Montes de María y Magdalena – CECMMA, aporten al proceso de ajuste. En esta línea el informe incorpora el documento “Propuestas para el Fortalecimiento del Modelo y la Ruta de RC”, elaborado por el Comité Político de SRC, para que sea considerado por el Gobierno nacional.
- Es necesario evitar que, en el proceso de ajuste, se profundicen los rezagos que se han identificado en la implementación de la ruta de reparación colectiva y en el cumplimiento de los PIRC. Por lo tanto, durante este proceso se deben mantener las gestiones de coordinación del SNARIV y de ejecución de acciones de dichos Planes.
- La UARIV como coordinadora no ha logrado transmitir adecuadamente a las entidades del SNARIV, los universos totales de SRC o de acciones de los PIRC actualmente en implementación, lo que ha provocado la ausencia de estrategias específicas por parte de dichas entidades para atender las demandas de los sujetos, establecer metas acordes con estos universos y programar los recursos y fuentes de financiamiento suficientes para atenderlos.
- La superación de los rezagos depende en parte de que la UARIV fortalezca su rol de coordinadora del SNARIV, así como la generación de mecanismos vinculantes para las entidades que integran dicho sistema y, por esta vía, logre la articulación, tanto interinstitucional como otros componentes de política pública. Para esto, es necesario sectorizar las acciones consignadas en los distintos instrumentos programáticos (PIRC, PRR, PATR) y las órdenes de sentencias judiciales. Esto es, identificar el sector del Estado competente de su implementación, de manera que tengan claridad del universo de acciones a implementar y, a partir de allí se adelanten los ajustes en la política pública.
- Es necesario incrementar los esfuerzos para la articulación entre la reparación colectiva y los RyR cuando se trata de sujetos que también son comunidades víctimas de desplazamiento forzado pues, como se manifestó en el IX informe, *“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.”*

- A pesar de las acciones adelantadas por el Gobierno para articular la política pública de víctimas y la implementación del AFP, la coincidencia entre acciones de los PIRC e iniciativas, así como los avances en su implementación, continúa siendo baja frente a los universos. Así las cosas, tras casi siete años de implementación del Acuerdo, es evidente por los resultados en el cumplimiento de la meta del PND 2018-2022, que no ha logrado acelerar el cumplimiento de los PIRC. Por lo tanto, se insiste en la necesidad de incluir en los criterios y ejercicios de priorización para la implementación de las iniciativas de los PATR, aquellas que tienen marcación de víctimas o enfoque reparador y que coinciden con acciones de los PIRC.
- En el marco de la implementación del Punto 5 del Acuerdo se requiere garantizar el acceso de los SRC a la JEP. Para esto, es necesario identificar los hechos victimizantes de los miembros del SRC, pues es a través de éstos que se puede establecer la relación de los colectivos y los macrocasos de la JEP. Asimismo, en el caso de los SRC que cuenten con el hecho de desaparición forzada, impulsaría su priorización en los Planes de la UBPD.
- Las debilidades técnicas y presupuestales de los EETT, en los municipios de categorías 4, 5 y 6 donde se concentran los SRC, demandan ser atendidas desde el nivel nacional, no solo en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, sino con el diseño de rutas especiales para dar cumplimiento a las acciones. Por ejemplo, una ruta para reconstrucción de instituciones educativas, en el entendido que los EETT escasamente pueden atender la demanda de la población vulnerable.

## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, en el proceso de ajuste de la política pública de víctimas se insiste en las siguientes recomendaciones realizadas por la CSMLV en informes anteriores:
- Revisar los procedimientos establecidos en la Resolución 3143 de 2018.
- Adoptar estrategias para promover el reconocimiento de responsabilidad de las FARC-EP y de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, u organización que haya generado daños, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz.



- 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 formulados con posterioridad a esta, las incorporen.
- Garantizar que quienes están realizando el proceso de valoración de Sujetos de Reparación Colectiva, lo hagan conforme a lo establecido en los instrumentos respectivos, ajustándose a los principios províctima y de favorabilidad, de manera que no se continúe exigiendo el cumplimiento de la totalidad de los atributos.
- Definir los lineamientos y directrices acordes a los criterios de valoración, para que el formato único de declaración colectiva contenga todos los insumos que requiere dicha entidad para realizar la valoración, en cumplimiento del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.
- Implementar una estrategia al interior del Subcomité de Reparación Colectiva, con el fin de robustecer las metas y acciones del Plan Operativo Anual de esta instancia, que incluya: (i) acciones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, (ii) jornadas descentralizadas del SNARIV, (iii) el cronograma de ajuste de la política pública y (iv) que identifique las entidades del nivel nacional que no tienen asiento permanente en este escenario, pero que podrían convocarse en calidad de invitadas. Igualmente, que en los reportes se definan claramente los tiempos y responsables de ejecución.
- Concentrar los esfuerzos en identificar y realizar las gestiones como coordinadora del SNARIV, que permitan avanzar en la implementación de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva con un enfoque reparador y transformador. Esto incluye la sectorización, identificación y presentación de universos, cruces con herramientas programáticas de la política de víctimas y de implementación del Acuerdo Final para la Paz, así como providencias judiciales, y espacios con las cabezas de los sectores del Estado encargados de dar cumplimiento a las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Ajustar el “Instructivo para hacer seguimiento y mejora a los Planes Integrales de Reparación Colectiva” garantizando 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 procesos y demás actores interesados en la garantía de los derechos e implementación de la política de reparación colectiva en Colombia.

- En el proceso de ajuste del “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (Resolución 1668 de 2020), hacer énfasis en la ampliación de los criterios para la garantía del derecho a la participación de los Sujetos de Reparación Colectiva, en las Mesas de Participación Efectiva de 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, coordinar su implementación y hacer seguimiento a los compromisos de las entidades del Sistema competentes de su cumplimiento.
- Incorporar en el Modelo de Reparación Colectiva, posterior al cierre del PIRC, una fase de seguimiento y monitoreo a la sostenibilidad del cumplimiento de los objetivos del Programa en los SRC.
- Garantizar la articulación de la reparación colectiva con el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación, cuando se trata de sujetos que también son víctimas de desplazamiento forzado.
- Revisar la idoneidad de la aplicación de los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021 y verificar que ésta cumpla con los principios de la administración pública, teniendo en cuenta las afectaciones de los hechos victimizantes, de manera que las organizaciones más debilitadas por éstos, también puedan acceder a las resoluciones de fortalecimiento y que no se debilite ejecutando las acciones a través de operadores.
- Identificar 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.
- Incluir dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, acciones de orientación en derechos sexuales y reproductivos, como medida de Garantías de No Repetición.
- Revisar el documento de “lineamientos para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el programa de Reparación Colectiva”, de tal manera que

éste se elabore de manera participativa, 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 y a la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera 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 - PDET y en particular en el proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR. Igualmente, identificar acciones de desarrollo local que atiendan daños a través de los planes de reparación colectiva y que se puedan ejecutar a través de las iniciativas PDET.
- A la Unidad para las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, incorporar la información de los Sujetos de Reparación Colectiva - SRC y las iniciativas PDET de manera articulada y sectorizada, en la estrategia de nuevos mandatarios de 2024, para garantizar que los planes operativos de las entidades del SNARIV y los Planes de Desarrollo Territoriales, prioricen la ejecución de proyectos que efectivamente permitan avanzar en la reparación colectiva.
- A la Unidad para las Víctimas y la Jurisdicción Especial para la Paz, promover la acreditación de los Sujetos de Reparación Colectiva ante dicha jurisdicción.
- A la Unidad para las Víctimas, revisar las resoluciones de no inclusión expedidas con posterioridad a la Resolución 3143 de 2018, teniendo en cuenta lo expuesto en el presente capítulo.
- Al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, diseñar e implementar estrategias específicas, en consideración de la transicionalidad de la Ley y sus medidas, para el cumplimiento de las acciones de los PIRC, y la destinación presupuestal para su cumplimiento.
- A la Unidad para las Víctimas, Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia Nacional de Tierras, replicar la experiencia de las mesas de tierras adelantadas en Montes de María, para promover la adjudicación de predios a Entidades de Derecho Público y la articulación con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

## MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Las medidas de satisfacción se encuentran fundamentadas en el capítulo IX de la ley 1448 y comprenden un conjunto de acciones encaminadas a garantizar el derecho a la reparación integral, la dignidad y la memoria de las víctimas del conflicto armado, de manera individual o colectiva. En ese sentido, las medidas de satisfacción se concentran en la consecución de un estado de bienestar que permite el reconocimiento de la verdad no judicial, con el fin de mitigar el dolor causado por la guerra.

Es oportuno mencionar que las medidas de satisfacción pueden resultar de la voluntad política o las iniciativas impulsadas por las instituciones y entidades territoriales, así como; las propuestas concertadas en las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas como acciones dirigidas a toda la sociedad. Por tal motivo, el presente capítulo se centra en el abordaje de los avances realizados en materia de esclarecimiento de la verdad y la memoria histórica; la construcción de los archivos e investigaciones orientadas a la promoción de los Derechos Humanos; los actos simbólicos y/o de conmemoración a las víctimas, así como los actos de reconocimiento de la verdad y la solicitud de perdón público impulsados por excombatientes de los grupos armados.

En esta misma línea, se pretende dar un panorama general de los alcances que ha tenido la medida de exención en la prestación del servicio militar en las víctimas del conflicto mayores de 18 años hasta los 50 años de edad que no han definido su situación militar, incluyendo personas con OSIGD.

El análisis de los avances se llevará a cabo conforme los indicadores establecidos en el documento CONPES 4031 de 2021, aspectos que serán indispensables para realizar un balance de la incidencia de la ley 1448 de 2011, en sus 12 años de implementación. Lo previamente descrito, teniendo en cuenta los avances, dificultades y valores cuantitativos que evidencian la ejecución y la transitoriedad de las medidas de satisfacción, desde un enfoque diferencial.

Este capítulo se realizó con base en el Informe Anual de Gobierno 2022 y el Informe de Seguimiento al Documento CONPES 4031 de 2021, que comprende los avances en el cumplimiento de metas del período 2021 –II. Por otro lado, se cuenta con la sistematización de las solicitudes de información realizadas a las entidades y el balance de los avances en materia de implementación de las recomendaciones formuladas en el noveno informe. En ese sentido, para la construcción del presente capítulo y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Víctimas sobre las medidas de satisfacción, se consolidaron los avances presentados por La UARIV, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).



A propósito de ello, se proponen acciones de carácter (i) institucional, las cuales deben implementarse por parte de las entidades correspondientes: la exención en la prestación del servicio militar, la aceptación pública 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) acciones 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 aquellas dirigidas a toda la sociedad colombiana (foros, conversatorios, talleres, cátedras, festivales y exposiciones).

### **Análisis cuantitativo**

En este aparte se analizarán cuantitativamente (i) las medidas de reparación simbólica y (ii) las referentes a la exención del servicio militar.

### **REPARACIÓN SIMBÓLICA**

Las medidas en materia de reparación simbólica se encuentran establecidas en el artículo 141 de la ley 1448 de 2011<sup>380</sup>. A su vez, se ampara en el artículo 143, el cual, comprende el deber de memoria del Estado, en impulsar acciones orientadas a la reconstrucción de los hechos que tuvieron lugar en el marco del conflicto armado, en articulación con organizaciones sociales de víctimas, instituciones de educación superior, grupos de memoria histórica y demás entidades.

- Indicador: *“Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado”*

Este indicador fue actualizado en el CONPES 4031 de 2021, entrando en vigor en junio del mismo año y trazando metas hasta 2031 para el desarrollo de investigaciones de memoria histórica y la formulación de lineamientos para las investigaciones que contribuyan al esclarecimiento de la verdad no judicial. Por ende, se preserva como fórmula de cálculo el total de las investigaciones del CNMH.

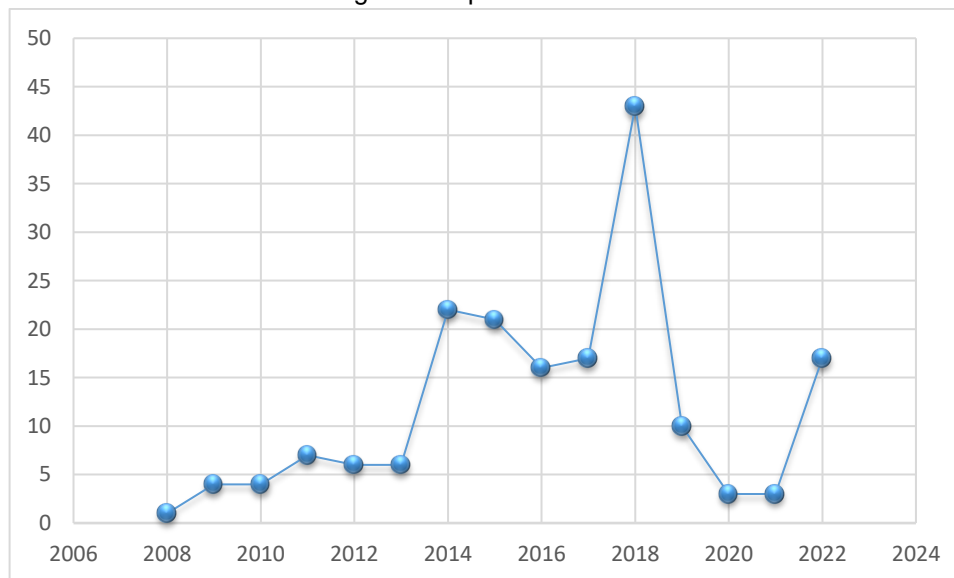
En el último informe de seguimiento del DNP al CONPES 4031 realizado en agosto de 2022, no se llevaron a cabo acciones orientadas a la evaluación del avance en el cumplimiento de metas sobre investigaciones realizadas y publicadas, por tanto, los datos presentados en el informe provienen de lo indicado por el CNMH.

---

<sup>380</sup> Toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. (Ley 1448 de 2011).

El reporte indicó que, desde el 2006 hasta marzo del 2023 se han realizado ciento ochenta (180) publicaciones. En el año 2022 se realizaron 17 publicaciones de iniciativas de memoria, como aporte al esclarecimiento histórico del conflicto armado interno. De ese modo, se establece como el año con mayor número de publicaciones después de 2018, año en el que se publicaron 43 investigaciones. En este orden de ideas, la meta de 173 publicaciones para el cuatrienio 2018-2022 se superó.

**Gráfica 15** Investigaciones publicadas desde 2006 a 2022.



Elaboración propia. Fuente: CNMH, marzo 2023.

Teniendo en cuenta que, el fin esencial de las investigaciones y publicaciones es el esclarecimiento de la verdad con miras a la no repetición; la Comisión recomienda adicionar al indicador la cantidad de publicaciones que han sido socializadas con las comunidades, territorios, colectivos o víctimas individuales en la dinámica del conflicto armado interno.

Bajo esta perspectiva, el CNMH informa que actualmente se encuentra desarrollando la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones dispuestas en el informe final de la CEV para la ciudadanía, en el marco de sus competencias misionales. Por tal motivo, se ha propuesto la ruta técnica de implementación, las fases de la ruta metodológica de consolidación de la estrategia y los resultados esperados a través del trabajo conjunto con instituciones externas: CEV, con la JEP y con Mineducación; por medio de espacios de consulta y diálogo con las organizaciones de víctimas y espacios institucionales de representación de víctimas.

En esta misma línea, el CNMH presentó 21 proyectos de investigación, en el marco del Convenio de Cooperación No. 952 con Minciencias, suscrito en el año 2019. Teniendo en cuenta que, los proyectos iniciaron en el año 2020 y para finales del año 2022 el CNMH recibió



los informes finales y los productos que resultaron de cada uno de los procesos, con el fin de hacer el respectivo cierre.

Adicionalmente, el CNMH se encuentra desarrollando 7 procesos de investigación y se definieron las 11 líneas de investigación priorizadas para 2023, siendo estas: (i) Disidencias FARC, (ii) informe estado del arte del Estallido Social, (iii) informe de investigación sobre afectaciones y resistencias de los pueblos y comunidades, (iv) Investigación ELN, (v) Sur de Bolívar, (vi) informe Cesar, (vii) Estructuras de alto impacto, (viii) Canal del Dique, (ix) naturaleza como víctima, (x) orígenes del conflicto armado, (xi) multinacionales y paramilitarismo.

En el marco de las acciones para la visibilización de las víctimas en el exterior, la Unidad para las Víctimas y diferentes organismos humanitarios publicaron tres ediciones del boletín de la “Red por Colombianos Víctimas en el Exterior” evidenciando los procesos que se llevan a cabo con las víctimas del conflicto en los países de acogida. También se desarrolló una investigación sobre el retorno de víctimas del conflicto a Colombia, con el fin de fortalecer el acceso a los derechos a través de soluciones institucionales.

En esta misma línea, es importante mencionar que, el CNMH realizó 12 publicaciones<sup>381</sup> con centralidad en enfoque étnico, lo cual, representa un avance en materia de reconocimiento de las vivencias particulares de las comunidades indígenas en el marco del conflicto armado.

- Indicador: “*número de municipios con procesos de memoria documental preservada*”

Este indicador, corresponde al CONPES 4031 de 2021 y reemplaza al indicador: “Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de Derechos Humanos apoyados” del CONPES 3726 de 2012. Define como línea base la ejecución de 88 procesos de archivos de DDHH, los cuales, deben realizarse en diferentes municipios y establece como la meta de intervenir 116 municipios para 2022 y 242 municipios para el 2031, a través de proceso de recuperación de archivos y su protección en apoyo a los procesos de memoria histórica para generar apropiación social.

El CNMH indicó que para el primer trimestre de 2023 se han impulsado un total de 633 iniciativas de memoria en 354 municipios, con participación de víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de víctimas y otras organizaciones sociales; de igual manera, se ha realizado acompañamiento a medidas de satisfacción de 145 procesos de reparación. Es oportuno mencionar que, esto representa un avance significativo en el cumplimiento del indicador con una cobertura casi del 550% en la realización de iniciativas de memoria, lo cual, supera la meta planteada.

---

<sup>381</sup> Los recursos se pueden encontrar en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/libros/>



Como resultado del proceso de reparación simbólica, el CNMH ha acompañado diversas acciones en diferentes municipios, las cuales comprenden: (i) 64 Planes Integrales de Reparación Colectiva con incidencia en 63 municipios, dentro de los cuales cinco son Consejos comunitarios y tres resguardos indígenas; (ii) 45 Sentencias de Justicia y Paz con impacto en 78 municipios y (iii) 23 Sentencias de restitución de derechos territoriales étnicas, con impacto en 20 resguardos indígenas en los departamentos de Caldas, Cauca, Cesar, Magdalena, Chocó, Putumayo, La Guajira y Valle del Cauca.

Asimismo, se han generado tres procesos de restitución de derechos en tres Consejos Comunitarios de los departamentos de Cauca, Chocó y Valle del Cauca, dos Sentencias de restitución de derechos territoriales campesinas con impacto en dos municipios del departamento de Antioquia, 2.710 Sentencias de restitución de derechos territoriales campesinas y un Auto de la Jurisdicción Especial para la Paz con impacto en un municipio de Sucre.

No obstante, a través del informe de seguimiento del DNP que establece los avances en el cumplimiento de metas Reporte 2021 –II de 2022, solo se registran las cifras del 2021. El DNP expone un avance de 181,00 y un porcentaje de avance de metas finales 2021 de 43.93% el cual definió un estado de seguimiento aprobado, producto de que el CNMH superara el número de iniciativas definido en la línea base en 2021 (137).

En lo que concierne al panorama territorial, el CNMH reportó que durante el año 2022 y el primer trimestre de 2023 se han adelantado procesos colectivos de memoria histórica y archivos de DDHH en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Vichada, Santander y Sucre. Dentro de los cuales, se encuentran 20 resguardos indígenas ubicados en los departamentos de Caldas, Cauca, Cesar, Magdalena, Chocó, Putumayo, La Guajira y Valle del Cauca. Así como, tres Consejos Comunitarios en Cauca, Chocó y Valle del Cauca.

Con respecto al panorama anterior, se establece un avance en el desarrollo de procesos de memoria histórica, en comparación con el informe anterior, donde no se evidenciaba presencia institucional en los siguientes departamentos donde ahora se adelantan procesos: Arauca (Sentencias de Justicia y Paz.), Boyacá (Sentencias de Justicia y Paz.), Casanare (Planes Integrales de Reparación Colectiva.), Cundinamarca (Sentencias de Justicia y Paz.), Guaviare (Sentencias de Justicia y Paz.), La Guajira (Sentencias de Justicia y Paz.), Nariño (Sentencias de Justicia y Paz.), Risaralda y Vichada (Planes Integrales de Reparación Colectiva).

Sin embargo, se evidencia la ausencia de inclusión de los departamentos de San Andrés Islas, Vaupés y Guainía, en los procesos de memoria histórica. Aludiendo al hecho de que esta recomendación ya se había establecido en el noveno informe, se sugiere el diseño de una estrategia que permita implementar estos procesos en los departamentos indicados para garantizar la reparación simbólica de las víctimas de forma integral.



Por otro lado, en lo que concierne al archivo de DDHH, el CNMH ha indicado que los procesos para la memoria documental preservada se llevan a cabo a través de la implementación de criterios relacionados con la acción del territorio con énfasis en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de los municipios.

En ese contexto, el CNMH informa que, desde la vigencia del 2020 hasta marzo de 2023, hay 22.799 archivos de DDHH que se desagregan así: 4.215 para el 2020, 16.090 en 2021, 2.419 en 2022 y para marzo de 2023, un total de 75 archivos, con base en el listado general de fondos, que corresponde a un instrumento de la dirección de Archivos de los Derechos Humanos.

**Tabla 170:** Número total de archivos de derechos humanos que han reposado en el CNMH 2020 – marzo 2023

Año	Numero de archivos	Fecha de entrega del Archivo
<b>2020</b>	4.215	11/11/2020
<b>2021</b>	157	9/5/2022
	1	8/6/2022
	1.237	24/11/2021
	4.186	24/11/2022
	33	24/11/2023
	4	24/11/2024
	55	24/11/2025
	25	24/11/2026
	46	15/12/2021
	1	1/10/2021
	66	10/12/2021
	10.279	10/5/2021
<b>2022</b>	95	22/03/2022
	91	15/07/2022
	3	16/07/2022
	145	6/9/2022
	43	19/09/2022
	44	30/09/2022
	28	21/10/2022
	344	17/11/2022
	1.626	A lo largo del año, un acta por sentencia.
<b>Marzo 2023</b>	75	Entre febrero y marzo de 2023

Elaboración propia. Fuente CNMH, marzo 2023.

Asimismo, el archivo de derechos humanos ha hecho presencia en 114 municipios, en los que se han desarrollado 138 procesos colectivos de memoria; 10 jornadas virtuales de acompañamiento a instituciones y organizaciones y un total de 1.868 acervos documentales identificados, localizados e ingresados al Registro Especial de Archivos de Memoria Histórica.

- Indicador: *“Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual”*

Fórmula de cálculo: “sumatoria del número de víctimas que acceden individualmente a las medidas de satisfacción”.

Este indicador estipulado en el CONPES 4031 de 2021, permite medir el acceso, entendido como 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; el cual comprende acciones de memoria, dignificación y recuperación de prácticas sociales.

Las medidas de satisfacción en el marco de la Ruta de Reparación Individual permiten enaltecer y dignificar a las víctimas del conflicto armado en su dimensión personal, a partir del reconocimiento como víctimas, pero sobre todo de sus capacidades como sobrevivientes del conflicto armado. La UARIV, durante el periodo 2012 al 2023, ha prestado atención a 1.625.445 víctimas, como se muestra a continuación, desagregado por género y OSIG:

**Tabla 171:** Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual

Año	Hombre	Mujer	OSIGD	S. I	Total
2012	106	459	2	374	939
2013	51.396	71.42	419	493	123.309
2014	49.614	72.181	325	343	122.138
2015	91.233	160.727	804	2.228	254.188
2016	210.414	247.366	1.313	0	457.78
2017	125.88	161.342	911	131	287.353
2018	73.754	99.451	490	76	173.281
2019	83.222	118.934	103	37	202.193
2020	34.287	46.415	167	2.629	83.331
2021	21.749	40.822	190	73.63	136.201
2022	37.445	51.228	297	52.819	141.779
(31/03/2023)	0	0	0	0	0
2012-2022	779.1	1.056.572	5.021	132.76	1.625.445

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

Con relación al panorama territorial, la UARIV reportó que entre el 2012 y marzo de 2023, el mayor número de víctimas que accedieron a medidas de satisfacción individualmente se presentó en su orden: Antioquia (383.262), Bogotá (116.731), Valle del Cauca (112.792), Bolívar (100.877) y Cesar (89.677), en contraste, el menor número se reportó en San Andrés, Providencia y Santa Catalina (39), Amazonas (1.406), Vaupés (1.570) y Vichada (1.615). Con respecto a las víctimas connacionales en el exterior, el mayor número de víctimas que accedieron a estas medidas residen en Ecuador (561) y España (192), y el menor en Portugal (10) y Venezuela (12).

- Indicador: *“Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo”*

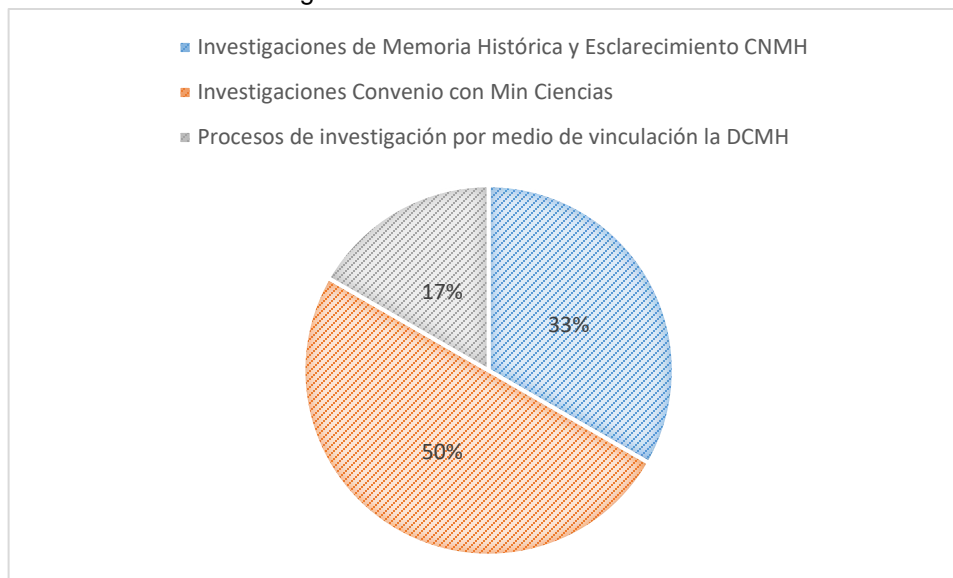
Este indicador de producto nos permite medir la ejecución a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, cuyo objetivo es contribuir al reconocimiento por parte de la sociedad colombiana de los hechos ocurridos en el conflicto armado. Por tal motivo, se estableció como meta desde el segundo semestre de 2021 la realización de 10 investigaciones anuales, proyectando un total de 173 investigaciones para el año 2031.

Para el 2023 el CNMH Informó que se han desarrollado 14 investigaciones de memoria histórica y esclarecimiento, donde se abordan temas como: (i) estructuras armadas organizadas, (ii) las disidencias y rearme de las ex FARC-EP, (iii) trayectoria del ELN, (iv) incursiones paramilitares, (v) estallido social y represión estatal, (vi) afectaciones en el marco de conflicto armado interno para pueblos afrodescendientes, (vii) construcción de paz, (viii) contexto del conflicto armado y la violencia política y (ix) multinacionales y violencia antisindical. Cabe aclarar, que durante el año 2022 se adelantaron 23 investigaciones, las cuales, fueron indispensables para el cumplimiento de la meta.

El CNMH informó que por medio de la Convocatoria No. 872 de 2020 resultado del Convenio con Minciencias mencionado anteriormente, fueron financiadas 21 investigaciones desarrolladas por universidades colombianas, abordando temas como: desaparición forzada, promoción de entornos protectores, fundamentados en las prácticas pedagógicas y creación artística y cultural, pedagogía de memoria y reconciliación escolar, memoria histórica de las víctimas de la violencia en Los Montes de María, atlas del conflicto armado, sistematización de las experiencias de memoria histórica y memoria colectiva, seguridad humana y paz territorial, iglesia católica y la promoción de acciones de resistencia, análisis a los problemas agrarios y a los conflictos y construcción de paz de las empresas colombianas.

Adicionalmente, el CNMH se encuentra adelantando 7 procesos de investigación relacionados con: Montes de María, crónicas de violencia sexual afro, nuevas narrativas para la comprensión del conflicto armado, naturaleza como víctimas, victimizaciones letales de menores de edad en el marco del conflicto armado interno, e iniciativas de recuperación de la memoria histórica con Asociación de Víctimas y Sobrevivientes del Nordeste Antioqueño (la Gigantona) y con la comunidad de Machuca (Municipio de Segovia, Antioquia).

**Gráfica 16** Investigaciones de memoria histórica en desarrollo 2023



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

En lo que respecta al cumplimiento de este indicador, según las cifras presentadas por el CNMH, se ha generado un avance del 420% sobre el cumplimiento del indicador, puesto que, se cuenta con un total de 42 investigaciones. Lo anterior, aludiendo al hecho de que durante el año 2022 se desarrollaron un total de 23 investigaciones y para el año 2023 se están adelantando 14 investigaciones de memoria histórica y esclarecimiento; así como, 21 investigaciones ancladas a Minciencias y siete procesos de investigación por medio de vinculación con la DCMH.

- Indicador: *“Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas”*

Este indicador se formuló en el documento CONPES 4031 de 2021, el cual, propone como meta para el año 2031, un total de 412 Iniciativas de Memoria Histórica (IMH). A propósito de ello, el CNMH en su último reporte de avances para este indicador, refiere que, en el año 2022 se acompañaron 18 de estas iniciativas, con las cuales, se llegó a la meta de 199. En lo que concierne a las proyecciones realizadas por el CNMH para el año 2023, se tiene previsto el acompañamiento a 15 iniciativas, las cuales, han sido escogidas por medio de criterios de priorización tales como: el alcance misional y la capacidad de gestión técnica, operativa y financiera de la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica.

En ese contexto, el CNMH ha trabajado para organizar y ejecutar de manera coordinada las iniciativas de memoria histórica, por tanto, con la implementación del SIRAIMH (Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica), se ha dado priorización a algunas iniciativas, teniendo en cuenta el alcance misional y la capacidad de gestión técnica, operativa y financiera de la Entidad participante y de la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica, posteriormente se desarrolla la estrategia de IMH.

Para marzo de 2023, el CNMH ha realizado 633 IMH en 354 municipios, las cuales, se han desarrollado con víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de víctimas y otras organizaciones sociales. Adicionalmente, se han llevado a cabo actividades como, lugares de memoria con grupos de entre 15 y 20 personas y acompañamiento en 145 medidas de satisfacción en procesos de reparación.

**Tabla 172:** Iniciativas de memoria histórica: Procesos de reparación con acompañamiento del CNMH 2013-2022

Medida de satisfacción	Estado de las medidas de satisfacción
<b>70 planes Integrales de Reparación Colectiva.</b>	59 medidas cumplidas
<b>45 sentencias de Justicia y Paz.</b>	28 sentencias cerradas
<b>21 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicas.</b>	11 sentencias cerradas
<b>2 sentencias de restitución de derechos territoriales campesinas en el Archivo de Derechos Humanos.</b>	2 sentencias en estado de implementación
<b>1 auto de la Jurisdicción Especial para la Paz</b>	1 en implementación.
<b>6 sentencias de jurisdicción ordinaria en el Archivo de Derechos Humanos.</b>	4 sentencias cerradas
	2 sentencias se solicitó desvinculación por ausencia de acciones de parte de las entidades condenadas.

Elaboración propia. Fuente: CNMH. 2023.

En la actualidad, el CNMH se encuentra en proceso de priorización de 15 iniciativas de memoria histórica para la vigencia de 2023, por lo que se ha proyectado el inicio del acompañamiento de estas iniciativas para el segundo semestre del año.



Finalmente, el CNMH ha reportado un avance para el componente de memoria histórica con la elaboración del balance sobre la implementación del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica – MNJCV<sup>382</sup>. Este documento permite, a través de los aportes de los mecanismos y relatos recopilados, el esclarecimiento del “fenómeno paramilitar” en Colombia, y la promoción del derecho a la verdad; así como, el reconocimiento del impacto del conflicto en la sociedad y la promoción de la convivencia.

- 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 marco del conflicto armado interno o las resistencias de las víctimas. Según lo reportado por la Unidad, los “actos simbólicos y/o de dignificación son acciones con alcance de repercusión pública dirigidas a la construcción y recuperación de la memoria histórica, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y el aporte a la reconstrucción del tejido social.”<sup>383</sup>

Asimismo, la UARIV señala que durante el 2020 y el primer trimestre del 2023, se han adelantado 905 actos simbólicos y de dignificación en todo el territorio nacional y 13 actos de reconocimiento de responsabilidad y solicitud pública de perdón.

En lo que concierne al panorama territorial para el año 2022, la UARIV reportó que el mayor número de actos simbólicos y de dignificación se han implementado en Antioquia (18), Arauca (9), Atlántico (9), Bogotá (12), Santander (77), Bolívar (9), Boyacá (6), Caldas (7), Caquetá (7), Casanare (7), Cauca (7), Cesar (7), Chocó (8), Córdoba (8), Cundinamarca (6), Guaviare (4), Huila (7), La Guajira (6), Magdalena (8), Meta (14), Nariño (9), Norte de Santander (9), Putumayo (7), Quindío (7), Risaralda (8), Santander (19), Sucre (8), Tolima (7) y Valle del Cauca (9).

Sin embargo, se identifica ausencia de actos simbólicos y de dignificación en cinco departamentos: Amazonas, Arauca, Guainía, San Andrés y Providencia y Vaupés. La Comisión reitera la alerta sobre el caso particular de San Andrés Islas, en donde no se ha realizado ningún acto en diez años de vigencia de la Ley y cuya omisión ha sido advertida en el noveno informe. Asimismo, se requiere vincular los grupos de trabajo técnico interinstitucional en los Subcomités de Medidas de Satisfacción para la implementación de las medidas de reparación simbólica. La UARIV manifestó que se encuentra en la construcción de nuevos lineamientos metodológicos sobre actos de reconocimiento de responsabilidad de manera extrajudicial.

---

<sup>382</sup> Sistematización de la experiencia de implementación del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica, 2018.

<sup>383</sup> Página 81 informe UARIV



- Indicador: *“Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas”*

Fórmula de cálculo: “sumatoria, a través del conteo total de las actividades desarrolladas para este fin”.

Este indicador, se incorpora al informe de seguimiento, tras su creación en el CONPES 4031 de 2021, tiene como objetivo medir las actividades implementadas de garantías de no repetición a nivel individual, a través de un enfoque pedagógico de carácter social y de reconciliación

Ahora bien, para la fecha de expedición del CONPES 4031, 4.318 víctimas del conflicto armado ( no habían accedido a esta medida de reparación individual, por tanto, se designó a la UARIV como entidad encargada de la implementación de esta medida entre 2022 y 2031.

En mérito de lo previamente descrito, según los reportes de la UARIV, se han realizado dos tipos de procesos en el año 2022 con el objetivo de llevar a cabo las actividades de pedagogía. En primer lugar, por medio del Grupo de Enfoque Psicosocial, que desarrolla actividades bajo las metodologías de la medida de rehabilitación psicosocial, se abordaron temáticas relacionadas con los derechos humanos y el curso de vida, con el fin de contribuir a las medidas de garantías de no repetición, atendiendo a un total de 28.266 víctimas durante el año 2022.

En segundo lugar, en el marco del Proyecto Transformando-Nos, cuyo objetivo principal es acompañar y fortalecer iniciativas de reparación socioculturales, socio-productivas y en educación para la paz, promoviendo la reparación individual con el acceso de las víctimas a la medida de Garantías de No Repetición y/o de Satisfacción, se llevaron 56 iniciativas, de las cuales, 10 fueron seleccionadas para el proceso de acompañamiento. No obstante, finalmente se ejecutaron nueve iniciativas y se contó con la participación de 1.050 personas.

Conviene señalar que, a la fecha, se ha avanzado en el desarrollo de algunas iniciativas en los niveles de cumplimiento a las etapas de revisión, implementación de guiones, desarrollo de borradores, estudio de mercado y selección de proveedores de territorio, por tanto, se encuentra pendiente la ejecución de los proyectos, la cual según reporta la UARIV, se encuentra retrasada por el cese de acciones a causa de falta de operación logística.

Por consiguiente, los retrasos en la ejecución del proyecto Transformando-Nos, constituye limitaciones en el cumplimiento del indicador. Sin embargo, se reportan algunos avances en las etapas de revisión del proyecto, y se insta a la pronta ejecución y organización logística que permita desarrollar y materializar las iniciativas planteadas, como medidas de no repetición y mitigación del dolor de las víctimas.

- Indicador: “Porcentaje de archivos dentro del CNMH entregados por colectivos de víctimas”

Fórmula de cálculo: “Número de archivos entregados por colectivos de víctimas al CNMH / No. total, de archivos del CNMH \*100”.

Este indicador hace parte de la línea de acción diez, la cual, busca contribuir al reconocimiento por parte de la sociedad colombiana de los hechos ocurridos en el conflicto armado.

Por tal motivo, se designó como entidad encargada al CNMH cuya función principal para el cumplimiento del indicador, es adelantar los procesos para la recuperación de archivos y su protección en apoyo a los procesos de memoria histórica. En este orden de ideas, se definió como meta del indicador, intervenir en 242 municipios para el 2031, desde el acercamiento con la comunidad hasta la apropiación social para dar continuidad a la protección de archivos, pasando por su recolección e inclusión en el Registro de Archivos de DDHH.

Según el informe CNMH, entre el 2020 y marzo de 2023, se ha alcanzado un total de 22.799 archivos que reposan en la entidad. Ahora bien, desagregado los datos en 2020, se obtuvieron 4.215 archivos; en 2021, 16.090 archivos; en 2022, 2.419 archivos y hasta marzo de 2023, 75 sentencias.

**Tabla 173:** Número total de archivos de derechos humanos que han reposado en el CNMH 2020 – marzo 2023

Año	Número de Archivos de DH en el CNMH
2020	4.215
2021	16.090
2022	2.419
2023	75
<b>Total</b>	<b>22.799</b>

Elaboración propia. Fuente: CNMH, marzo 2023.

- Variable cuantitativa: “No. de acompañamientos realizados a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos”

Indicador 4031: “entregar auxilio para transporte, alimentación y hospedaje, y subsidio funerario a hogares en los procesos de búsqueda, exhumación, y entrega de cuerpos o restos óseos”

Acá se analizará lo establecido por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, y en el



CONPES 4031 de 2021 tiene el objetivo de garantizar programas de medidas complementarias de satisfacción y reparación simbólica, para brindar el debido acompañamiento y asegurar la participación de los familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos. Se designa como entidad encargada a la UARIV.

A través de este, se establece que en el periodo de 2021 a 2031 la UARIV debe garantizar el acompañamiento y la participación en las diligencias a los familiares de las víctimas en el marco del conflicto armado interno, que se encuentren en los procesos de búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos de familiares que hayan sido dados por desaparecidos, esto a través de la entrega de auxilios de transporte, alimentación, hospedaje y subsidio funerario. La meta definida para este periodo fue de 9.153 hogares acompañados.

La UARIV, ha trabajado en el cumplimiento de este objetivo, desde la entrada en vigor de la Ley de 1448 de 2011, como resultado se han realizado un total de 12.565 acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de entrega de cuerpos o restos óseos hasta el 2022, en el cual, la cifra fue de 1.347 acompañamientos realizados. Por otro lado, se ha llevado a cabo un total de 2.450 acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda de cuerpos o restos óseos, de los cuales, 298 tuvieron lugar en el año 2022.

**Tabla 174:** Acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de entrega de cuerpos o restos óseos 2012-2022.

Entrega de restos	
Año	Personas
2012	374
2013	493
2014	1.551
2015	1.469
2016	1.322
2017	1.325
2018	1.071
2019	2.092
2020	474
2021	1.047
2022	1.347
<b>TOTAL</b>	<b>12.565</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV. 2023

Así mismo, se observan las acciones de acompañamiento realizadas por La UARIV en los procesos de búsqueda, en donde se encontraron los siguientes resultados:

**Tabla 175:** Acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda de cuerpos o restos óseos, 2012-2022.

AÑO	Personas
2012	0
2013	0
2014	1
2015	0
2016	0
2017	641
2018	368
2019	254
2020	406
2021	482
2022	298
<b>TOTAL</b>	<b>2.450</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV. 2023

## EXENCIÓN DEL SERVICIO MILITAR

- Variable/cuantitativa: *“Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años”*

Con el fin de dar cumplimiento y continuar con el avance de este indicador, el Ministerio de Defensa en articulación con la UARIV realizó 46 jornadas de acompañamiento a la aprobación de la solicitud virtual de libreta militar y definición de la situación militar, por medio de las cuales, se beneficiaron 3.492 ciudadanos mayores de 18 años. Es oportuno mencionar que, el mayor número de víctimas que accedieron a esta medida, se ubican en los departamentos de Cauca, Santander y Sucre.

Por su parte, gracias a la articulación con las alcaldías de Barrancabermeja (Santander) y Tunja (Boyacá) se llevó a cabo la definición de la situación militar de 27 y 93 víctimas respectivamente. Asimismo, en el departamento de Risaralda, se beneficiaron 40 jóvenes con la medida de definición de la situación militar, mientras que, en el departamento del Casanare, se atendió a 55 ciudadanos.

A la par de ello, en las jornadas realizadas en Quibdó (Chocó) en el mes de marzo del año 2023, se atendieron a 46 ciudadanos provenientes de los municipios de Río Quito, Alto Baudó, Istmina, Cértegui y Lloró.

De acuerdo con las jornadas de acompañamiento al registro e inscripción, en la ciudad de Ibagué (Tolima), se atendieron las solicitudes de 55 víctimas.



Ahora bien, según cifras oficiales del Ministerio de Defensa Nacional, durante el año 2022 y lo corrido del año 2023 se ha hecho entrega de un total de 6295 certificados digitales y 1030 tarjetas impresas.

## **Análisis cualitativo**

### **Reparación simbólica**

Para el cumplimiento de las medidas complementarias, descritas anteriormente, la UARIV ha trabajado desde 2021 en coordinación con las entidades a cargo, para el diseño de tres objetivos dirigidos a los familiares de las víctimas de desaparición forzada:

Brindar acompañamiento psicosocial a cargo de profesionales del grupo de enfoque psicosocial, durante los procesos de búsqueda y entrega digna de cadáveres.

Brindar la medida de asistencia funeraria para garantizar la participación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda y entrega.

Entregar orientación y atención a las víctimas en relación con sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Adicionalmente, desde 2019, la UARIV ha iniciado un proceso de articulación con la UBPD a través de mesas de trabajo a nivel nacional entre equipos de ambas entidades, para la coordinación interinstitucional, definición de lineamientos, mecanismos de derivación y seguimiento de solicitudes y acuerdos para compartir información y conservar la confidencialidad de los procesos.

Como resultado de esto, en el primer trimestre del año 2023 se consolidó el Protocolo de Articulación en la atención y acompañamiento psicosocial, asistencia funeraria y la participación de familiares en procesos de búsqueda y entrega digna de personas desaparecidas.

También, la UARIV y la UBPD firmaron un convenio para “*Establecer los lineamientos para la articulación en la atención y acompañamiento psicosocial, asistencia funeraria y la participación de familiares en procesos de búsqueda y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado desarrolladas por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por desaparecidas (UBPD) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas), de*



*conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 y demás normas que la adicionen, modifiquen o reglamenten y, el Decreto Ley 589 de 2017 y la Ley 1408 de 2010.*<sup>384</sup>

Por otra parte, desde 2014 se ha desarrollado un proceso de trabajo articulado con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), consolidado por medio de mesas de trabajo que han permitido jornadas de atención interinstitucional dirigidas a familiares de personas desaparecidas en Colombia.

Para el acompañamiento de los familiares en el desarrollo de jornadas de atención interinstitucional la UARIV y Medicina Legal, brindan información sobre los procesos de asistencia y reparación integral, realizan la notificación de las decisiones de carácter interinstitucional de la UARIV, el acompañamiento psicosocial antes y después de las jornadas, cruces de información y consolidación de datos de contacto, seguimiento a los casos de atención integral y finalmente, para garantizar la participación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada y homicidio, se brinda transporte, alimentación y alojamiento para quienes lo requieran.

En lo que concierne a los procesos de atención y reparación de las víctimas que se encuentran fuera el país, la UARIV, informa que, por medio de los consulados de Colombia, los familiares de las víctimas pueden presentar una declaración que será valorada por la UARIV para la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación contempladas por la ley 1448 de 2011.

Cabe anticipar aquí que, el CNMH informó que se han aunado esfuerzos en el diseño e implementación de una estrategia de territorialización que permitirá a las comunidades y víctimas del conflicto, participar de forma directa y/o tomar decisiones por medio de canales de comunicación sobre las líneas de investigación que serán priorizadas.

### **Exención del servicio militar**

La exención en la prestación del servicio militar se encuentra amparada en el artículo 140 de la ley 1448 de 2011, cuyo objetivo es garantizar la prerrogativa del servicio militar y demás trámites como la tarjeta física y virtual, por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante. A pesar de ello, según la CSMLV (2021) en su noveno informe, refiere que, el sub-registro de víctimas del conflicto que han accedido a esta medida, ha ocasionado la dificultad para medir los indicadores y garantizar el acceso y cobertura a todos los hombres de 18 años que son cobijados por esta medida.

---

<sup>384</sup> Informe UARIV pág. 87



Por tal motivo, aún no ha sido posible identificar la cifra global de víctimas que han optado por prestar el servicio militar de forma voluntaria y/o aquellos que han accedido a la medida de exención, lo cual, limita el alcance y el análisis del impacto de las acciones frente a la solución de la problemática. Sin embargo, según la respuesta de la solicitud de información realizada por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Defensa Nacional, se están llevando a cabo estrategias de articulación con la Dirección de Informática y Comunicaciones del Comando de Reclutamiento y Control de Reservas, para la centralización de las cifras oficiales.

A la par de ello, se ha establecido como fuente oficial de información y análisis de datos relacionados con la exención de la prestación del servicio militar a la Red Nacional de Información y en articulación con la UARIV, el Ministerio de Defensa ha trabajado en la adopción de los lineamientos del documento técnico que dispone las condiciones para el intercambio de información entre las entidades, con miras a garantizar la fluidez del tránsito de datos e información entre la Dirección de Informática y Comunicaciones del Comando de Reclutamiento y la Unidad para las Víctimas.

Asimismo, según las recomendaciones orientadas a la articulación de la UARIV con el Ministerio de Defensa para la divulgación de la ruta, por medio de la cual se efectúa la solicitud de exención y/o se realiza el trámite de la tarjeta virtual, el Ministerio de Defensa asegura la interlocución entre ambas entidades, para la construcción de herramientas pedagógicas que faciliten el acceso de las víctimas a la información relativa al acceso a la medida de satisfacción. En este orden de ideas, se ha impulsado la creación de material audiovisual explicativo y acompañamiento virtual.

En esta misma línea, se han realizado encuentros virtuales de socialización con delegados de la Mesa Nacional de participación efectiva de víctimas en los departamentos de Atlántico, Huila, Meta, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca y Risaralda. A la par de ello, se llevó a cabo un encuentro presencial en colaboración con el SENA, en la ciudad de Ibagué para la socialización de la ruta.

De igual modo, el Ministerio de Defensa ha hecho presencia en los Centros Regionales de Atención a Víctimas en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Popayán y en los municipios de Soledad y San José del Guaviare, con la delegación de funcionarios de los respectivos distritos militares.

Cabe anticipar aquí, que, desde las organizaciones de víctimas se ha expuesto la preocupación sobre el incumplimiento en la medida de acceso a la libreta militar para las personas registradas en el RUV, debido a que, aseguran que, a pesar de que esta medida se encuentra reglamentada, no todos se han visto beneficiados como consecuencia de las barreras de acceso y la ausencia de canales de interlocución distintos a los medios tecnológicos. Esto configura una acción de implementación frente a este punto.



En lo que concierne al avance de dicha recomendación, el Ministerio de Defensa refiere el trabajo constante con la Unidad para las Víctimas, en el desarrollo de estrategias, técnicas y/o jornadas de definición de la situación militar, las cuales, han sido apoyadas por entes territoriales. A propósito de ello, se han impulsado iniciativas en 3 niveles principales: Por un lado, se ha priorizado la socialización de la ruta de acceso, así como, el acompañamiento en la inscripción virtual en la página oficial y, por otra parte, se han adelantado jornadas para la entrega física y/o digital de la tarjeta militar.

En otro orden de ideas, surge la necesidad de fortalecer los mecanismos de atención y acceso a las víctimas en lo que respecta a la solicitud de la libreta de segunda clase y la definición de la situación militar de las víctimas. A su vez, se requiere aunar esfuerzos para garantizar la cobertura integral de esta medida, especialmente en zonas rurales donde, como resultado de las dinámicas territoriales, el difícil acceso a internet y/o medios tecnológicos, las víctimas se ven excluidas y/o no pueden obtener la tarjeta física.

### **Avances**

Según las recomendaciones del Noveno Informe orientadas a la articulación de la UARIV con Mindefensa para la divulgación de la ruta, por medio de la cual se efectúa la solicitud de exención y/o se realiza el trámite de la tarjeta virtual, Mindefensa informa que la interlocución entre ambas entidades, para la construcción de herramientas pedagógicas han facilitado el acceso de las víctimas a la información relativa al acceso a la medida de satisfacción. En este orden de ideas, se ha impulsado la creación de material audiovisual explicativo y acompañamiento virtual.

En lo que concierne al avance de dicha recomendación, Mindefensa refiere el trabajo constante con la UARIV, en el desarrollo de estrategias, técnicas y jornadas de definición de la situación militar, las cuales, han sido apoyadas por EETT. A propósito de ello, se han impulsado iniciativas en tres niveles principales, a saber: se ha priorizado la socialización de la ruta de acceso, así como, el acompañamiento en la inscripción virtual en la página oficial y, se han adelantado jornadas para la entrega física o digital de la tarjeta militar.

En esta misma línea, se han realizado encuentros virtuales de socialización con delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en los departamentos de Atlántico, Huila, Meta, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca y Risaralda. A la par de ello, se llevó a cabo un encuentro presencial en colaboración con el SENA, en la ciudad de Ibagué para la socialización de la ruta.

De igual modo, Mindefensa ha realizado algunas jornadas informativas en los CRAV de Barranquilla, Cartagena, Popayán, Soledad y San José del Guaviare, con la delegación de funcionarios de los respectivos distritos militares.

## Dificultades

Para los indicadores del CONPES 4031 se evidenciaron dificultades en la obtención de datos actualizados para el primer trimestre de 2023, toda vez que, el reporte de las cifras en la plataforma SisCONPES se realiza con una periodicidad semestral, por lo que, aún no se cuenta con dicha información. Asimismo, teniendo en cuenta que el informe de seguimiento del DNP al CONPES 4031 de 2021 tiene corte a agosto del 2022, no se encuentran datos relativos al seguimiento de los avances efectuados en el primer trimestre del 2023, por lo que, se presentan algunos vacíos de análisis.

Por otra parte, en lo que concierne a la construcción del Museo de la Memoria, se evidencia un claro incumplimiento por parte de los contratistas con los tiempos de entrega de cada una de las etapas, lo que ha conllevado a que a la fecha, se cuente únicamente con un avance del 50% en la obra, lo cual, retrasa de manera significativa la inauguración del Museo y con ello, la dilación en el cronograma y las actividades estipuladas para garantizar la participación efectiva de las víctimas en los procesos que resulten de las iniciativas del Museo.

Habría que mencionar también que, la UARIV ha identificado dificultades en la participación de las víctimas en los procesos de solicitud de perdón público, debido a que, se han presentado demoras en la expedición de los fallos en materia de Justicia Transicional, lo que ha conllevado a que las víctimas desistan de estas medidas de reparación simbólica.

En lo que se refiere a la medida de exención del servicio militar, se han señalado dificultades evidenciadas por las organizaciones de víctimas, en lo que concierne al acceso a empleos formales, ya que, al no contar con dicho documento físico se dificulta aún más la vinculación laboral y la permanencia en lugares de trabajo.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa refiere dificultades en lo que concierne a la consolidación de las cifras oficiales sobre el número de víctimas que han accedido a la medida de exención de servicio militar, así como aquellas que han obtenido el desacuartelamiento y/o han presentado actas de voluntariedad.

Asimismo, se evidencia una barrera en el acceso a la medida de satisfacción de exención del servicio militar, relacionada con el cobro de la expedición de la libreta militar a las víctimas del conflicto, aun cuando el parágrafo 3 del artículo 40 de la Ley 1861 de 2017 refiere que, todas las personas que se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas están exceptuadas del pago.

## Conclusiones

- En atención a las recomendaciones del noveno informe, el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra trabajando en la articulación con la UARIV para la divulgación



de las rutas de acceso a la medida de exención del servicio militar, impulsando escenarios de interlocución con las organizaciones de víctimas en los territorios.

- El Ministerio de Defensa Nacional ha adelantado acciones para consolidar las cifras oficiales que den cuenta de la cobertura y el impacto de las medidas de exención.
- Persisten las dificultades en el acceso a la gratuidad de la libreta militar para las víctimas del conflicto, aun cuando existe una normativa que exime de este cobro a las personas que acceden a las medidas de satisfacción.
- A la fecha se mantienen los retrasos e incumplimientos en la construcción del Museo de la Memoria, aún cuando en el noveno informe se realizaron recomendaciones acerca del este aspecto.
- El CNMH ha aunado esfuerzos con las organizaciones de víctimas para la entrega y recepción de documentos que permitan el esclarecimiento de los hechos que sucedieron en el marco del conflicto armado y con ello, garantizar el reconocimiento de la sociedad civil.
- El CNMH ha avanzado en el desarrollo de procesos de investigación con enfoque étnico, lo cual, presenta un avance significativo en el reconocimiento de los hechos y afectaciones hacia las comunidades indígenas y afrocolombianas

## Recomendaciones

- Al Ministerio de Defensa Nacional, ampliar la cobertura de las jornadas y mejorar las estrategias de información de estas a fin de garantizar la medida de exención del servicio militar a los beneficiarios que se encuentran en zonas de difícil acceso.
- Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad para las Víctimas, garantizar la implementación del enfoque de género, étnico y de derechos en la divulgación de la información pertinente para el acceso a las rutas de exención del servicio militar, teniendo en cuenta las particularidades de cada población y sus necesidades.
- Al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer el sistema de información que permita conocer de manera oficial el número de víctimas que han accedido a las medidas relacionadas con la exención del servicio militar.



- Al Ministerio de Defensa, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Unidad para las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica fortalecer la interlocución con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas a nivel territorial para la socialización y divulgación de información sobre las medidas de satisfacción.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica se le reitera la recomendación del noveno informe de poner en funcionamiento el Museo de la Memoria.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica avanzar en el diseño e implementación de la estrategia de territorialización para hacer efectiva la participación de las mesas de víctimas en la toma de decisiones sobre las líneas de investigación
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica implementar la estrategia de divulgación y apropiación de los hallazgos y recomendaciones realizados por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en su informe final, de acuerdo con los indicadores del CONPES 4031 de 2021.
- A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en articulación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas implementar el Protocolo de Articulación en la atención y acompañamiento psicosocial, asistencia funeraria y la participación de familiares en procesos de búsqueda y entrega digna de personas desaparecidas.
- A la Unidad Para la Atención y Reparación integral de las Víctimas se reitera la recomendación del Noveno Informe, de diseñar de una estrategia que permita implementar procesos de reparación simbólica con medidas de memoria histórica en los departamentos de san Andrés Islas, Vaupés y Guainía indicados para garantizar la reparación simbólica de las víctimas de forma integral.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica y al Departamento Nacional de Planeación formular un indicador que dé cuenta de la cantidad de publicaciones que han sido socializadas con las comunidades, territorios, colectivos o víctimas individuales en la dinámica del conflicto armado interno.



## EJES TRANSVERSALES

### PARTICIPACIÓN

En Colombia, se reconoce el derecho a la participación de las víctimas del conflicto como un pilar fundamental en el proceso de reconciliación y reconstrucción del tejido social. Con el propósito de materializar este derecho, se crearon las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, espacios dinámicos que se erigen como foros de discusión, intercambio y colaboración. Estas mesas, establecidas mediante el Decreto 1084 de 2015, tienen como objetivo principal propiciar la voz activa de las víctimas del conflicto armado y facilitar la implementación de la Ley 1448 de 2011<sup>385</sup>.

Las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas se organizan en diferentes niveles territoriales, abarcando lo municipal, distrital, departamental y nacional. Está conformada por delegados provenientes de organizaciones de víctimas (OV), quienes representan diversos hechos victimizantes y enfoques diferenciales. Además, cuentan con la asesoría y el acompañamiento de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas (ODV).

Las mesas de participación efectiva tienen un rol fundamental en el proceso de participación de las víctimas del conflicto armado. Sus funciones principales abarcan<sup>386</sup>: (i) proveer un instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas; (ii) sugerir 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) intervenir en las políticas para la implementación de la ley mencionada; y (v) realizar veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de las normas que consagran los derechos de las víctimas, lo que las posiciona como instancias legítimas de diálogo y consulta, brindando a las víctimas un espacio para expresar sus opiniones y preocupaciones. Asimismo, tienen la facultad de proponer a las entidades responsables de la implementación de la política pública, planes, programas y proyectos para la ejecución de la Ley 1448 de 2011.

Además, se encargan de elegir a los representantes que participarán en los diferentes espacios de concertación de políticas. También tienen la capacidad de influir en las políticas orientadas a la implementación de esta ley. Por último, ejercen una función de vigilancia ciudadana, garantizando el cumplimiento de las normas que salvaguardan los derechos de las víctimas.

Es responsabilidad del Estado asegurar el pleno ejercicio del derecho a la participación de las víctimas. Para ello, es necesario poner a disposición los recursos y mecanismos necesarios que permitan la inclusión de la población en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas establecidas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2078 de 2021. Esto implica que las entidades competentes, como la UARIV y las demás que

<sup>385</sup> Artículo 264 Resolución N° 1668 de 2020 de la UARIV

<sup>386</sup> Artículo 9 Resolución 1668 de 2020 de la UARIV



conforman el SNARIV, deben cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva, garantizando que las mesas puedan llevar a cabo su tarea de influencia en las políticas públicas dirigidas a las víctimas.

La CSMLV en los nueve informes precedentes, ha sido enfática con el SNARIV en la importancia de garantizar el derecho a la participación de la población víctima, dada la relevancia de estos escenarios en la construcción de la política pública de víctimas del conflicto armado.

Para la elaboración de este capítulo, se analizó la información enviada por las diferentes entidades, las respuestas a las recomendaciones realizadas en el noveno informe de la CSMLV, así como la información recolectada de las diferentes mesas de víctimas a nivel nacional, a través de las secretarías técnicas a nivel departamental, las cuales están en cabeza de la Defensoría del Pueblo.

La metodología utilizada se basa en la realización de un análisis cuantitativo, en el cual, se analizan los indicadores elaborados por la CSMLV y aquellos del CONPES 4031 de 2021 relacionados con el derecho a la participación, los cuales se presentan a continuación. Posteriormente, se hace un análisis cualitativo donde se evalúan los avances y dificultades respecto a las recomendaciones realizadas en el noveno informe de la CSMLV para finalizar con las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades del SNARIV que tienen bajo su competencia la garantía del derecho a la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado.

### **Análisis cuantitativo**

- Indicador: *“Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas”*

Este indicador, es de flujo y su fórmula de cálculo es la sumatoria del porcentaje de avance; evidencia las responsabilidades que el CONPES 4031 de 2021 asigna a la UARIV en lo concerniente al diseño y seguimiento de medidas para evaluar el impacto de las víctimas en las acciones y propuestas generadas en las mesas.

En este orden, se establecen como metas para el 2021 el 30% y para el año 2022 el 60%, del cual el 30% corresponde al hito 1: *diseño de una batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas de participación de víctimas* y el 30% restante, al hito 2: *socialización y respuesta a comentarios por parte de la mesa nacional de víctimas*<sup>387</sup>.

---

<sup>387</sup> Respuesta UARIV Radicado No. radicado no 202272012153571, fecha 17 de mayo de 2022.

Respecto al hito 1, la UARIV diseñó en el segundo trimestre de 2022 una batería de 8 indicadores, encontrándose dentro del plazo definido por el CONPES 4031 de 2021 para tal fin, estos se relacionan a continuación.

- Indicador: *“Número de mesas de participación instaladas”*:

Su objetivo es identificar el número de personas que representan el universo de las víctimas y que harán parte del sistema de participación de víctimas y su fórmula de cálculo es el número de mesas instaladas. Para el período 2021-2023, la UARIV reporta que, de los 1.103 municipios, en 1.090 se eligieron mesas de participación efectiva de víctimas, con un total de 17.481 representantes de víctimas. Es decir, en el 99% de los municipios se eligieron mesas de participación efectiva de víctimas.

- Indicador: *“Mesas de participación de víctimas asistidas técnicamente”*

Su función es medir la asistencia técnica prestada a las mesas de participación con el fin de cualificar y mejorar su incidencia en la agenda de la política pública; su fórmula de cálculo es el número de integrantes de mesas de participación asistidos.

Para este indicador, la UARIV no reporta información para el período de este informe.

- Indicador: *“Mesas de participación de víctimas instaladas con plan de trabajo aprobado e incorporado en el PAT”*

Con este indicador se busca contar con un instrumento de planificación que permita evaluar el nivel de cumplimiento del plan de trabajo de cada mesa de participación y su fórmula de cálculo es, número de planes de trabajo. Para el período de análisis, la UARIV informa que de las 1.090 mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas, 527 mesas cuentan con plan de trabajo ejecutado entre el 45% y 60%.

De acuerdo a lo anterior, no se notifica una meta o un porcentaje de avance desde que se creó el indicador. De igual forma, a criterio de la CSMLV el indicador se podría mejorar, ya que se perciben fallas en su planteamiento, pues su fórmula de cálculo se refiere a la cantidad de planes de trabajo, más no relaciona el porcentaje de avance de estos, lo que no permite evaluar si hay progresos en la ejecución de los mismos.

- Indicador: *“Número de propuestas presentadas por las mesas de participación”*

Este indicador tiene por objeto, medir la capacidad técnica de las mesas de participación y su fórmula de cálculo es el número de propuestas elaboradas por las mesas de participación. La UARIV evidenció para el período de análisis, que se presentaron 189 propuestas, cantidad reducida en relación con las mesas de participación electas, hecho que puede reflejar el



desconocimiento de las mesas para presentar las propuestas por falta de acompañamiento a estos organismos.

- Indicador: *“Número de propuestas presentadas por las mesas de participación acogidas o con respuesta”*

Su objetivo es establecer el impacto e incidencia de las propuestas generadas en los espacios de participación previstos en la Ley 1448 de 2011 y su fórmula de cálculo es el número de respuestas a documentos presentados. Para el período de análisis, la UARIV reporta que de las 189 propuestas solo 71 obtuvieron respuesta por parte de los entes territoriales, es decir, solo el 37% de las propuestas presentadas fueron respondidas. Lo que puede evidenciar la necesidad de fortalecer la capacidad de los entes territoriales para atender las solicitudes presentadas. Al respecto, se solicitó a la Unidad hacer la aclaración si las 71 propuestas que tuvieron respuesta, fueron acogidas en su totalidad o no; sin embargo, después de dos requerimientos al respecto, no fue posible obtener respuesta.

- Indicador: *“Estrategia de visibilización y difusión”*

Con este indicador se evalúa la oportuna y adecuada difusión de la información relacionada con los avances de las mesas de participación en todas sus instancias. Su fórmula de cálculo es número de estrategias diseñadas e implementadas. A la fecha, la Unidad cuenta con una estrategia, denominada “al día con la participación”, la cual se centra en llegar a la mayor cantidad de víctimas posible, usando diferentes medios de difusión, como WhatsApp, radio y televisión comunitaria, redes sociales, encuentros veredales, entre otros. Sin embargo, es necesario que la Unidad se enfoque en buscar estrategias alternativas, especialmente en regiones apartadas donde la conectividad es muy baja.

- Indicador: *“Informes de gestión”*

Este indicador tiene por objeto, documentar el cumplimiento del plan de trabajo de la mesa de participación de víctimas, así como los avances, dificultades y recomendaciones para los periodos de transición de nuevas mesas de participación. Su fórmula de cálculo corresponde al número de documentos elaborados por las mesas de participación; la UARIV aclara que este se aplicará para la presente vigencia 2023, una vez se haga el proceso de elección de las nuevas mesas durante el segundo semestre.

- Indicador: *“Participación de las víctimas en escenarios de incidencia”*

Busca medir la participación de las víctimas en comités y subcomités. Su fórmula de cálculo es el número de víctimas a las cuales se les garantiza su participación en escenarios de incidencia. Para el segundo semestre de 2022, el 50% de las mesas de participación contaron con plan de trabajo y asistieron a la sesión de un comité territorial de justicia transicional para

la socialización del plan de trabajo y su respectiva aprobación, de acuerdo con la información reportada por la UARIV. En esta misma línea, se debe reforzar la asistencia técnica a las mesas, para que tengan y utilicen el plan de trabajo como herramienta para su visibilización e incidencia en la política pública de víctimas.

En cuanto al hito número 2, se dio cumplimiento a este con la socialización de la batería de indicadores a la mesa nacional y la retroalimentación recibida en la sesión. No obstante, aún cuando la UARIV refiere que se dio la socialización, se requirió la fecha y lugar de lo sucedido, sin obtener respuesta de parte de la Unidad, frente a lo cual, la CSMLV insta a la Unidad a responder las solicitudes de la Comisión, pues son fundamentales para cumplir a cabalidad sus funciones.

Para el hito número 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*, la UARIV informó sobre la creación de una metodología de aplicación de la batería de indicadores de la siguiente forma<sup>388</sup>:

Al 10% de las mesas municipales de cada departamento instaladas, priorizando las mesas municipales que correspondan a municipios PDET o con un alto índice de victimización.

Al 100% de las mesas departamentales instaladas y a la Mesa Distrital de Bogotá.

Aplicación a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

Los reportes de la medición resultado de la aplicación del instrumento de recolección se realizaron conforme a la Circular 00006 del 2020 emitida por la Unidad para las Víctimas, se hicieron en dos cortes: el primero, de noviembre de 2021 al 30 de marzo de 2022 y el segundo, del primero de abril de 2022 a octubre 2022. Los avances se reportarán en junio de 2023 en la herramienta SISCONPES; sin embargo, a la fecha la CSMLV no ha podido constatar estos reportes, frente a lo cual inquirió a la Unidad, sin obtener la debida respuesta.

- 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 del Pueblo, corresponde al “número de mesas departamentales instaladas \*100/1”, siendo el denominador la meta de número de mesas a instalar por periodo.

En el año 2022, la CSMLV constató que en 31 de 32 departamentos se instalaron mesas, lo que representa un avance en el indicador de un 97%, presentando un descenso de 3 puntos porcentuales frente al año pasado, de acuerdo al noveno informe de la CSMLV.

---

<sup>388</sup> Respuesta UARIV, Radicado 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023.

El único departamento que no tuvo instalación de mesas, fue San Andrés y Providencia, sin que a la fecha se haya recibido respuesta de la Gobernación a este respecto y frente a lo cual la CSMLV ya adelantó las acciones respectivas, como se detalla más adelante en el capítulo.

- 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 de participación efectiva de víctimas a instalar por periodo, los cuales son 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021. Es pertinente mencionar que los periodos de las mesas corresponden a dos años calendario, de acuerdo a la Resolución 1668 de 2020 (Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas), razón por la cual los datos no varían frente al noveno informe de la CSMLV<sup>389</sup>, sin embargo, lo anterior se modificará de acuerdo con la Resolución 01668 de 2020.

Los resultados se relacionan a continuación: Para el periodo 2021 – 2023, de los 1.103 municipios a nivel nacional registrados en el DANE, la UARIV informó 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, Guacamayas, Iza, La Capilla, Siachoque, Tenza, Sativanorte (Boyacá), Susa y Gachancipá (Cundinamarca), Filadelfia (Caldas), Cácosta (Norte de Santander), Jordán (Santander), reportaron que no se presentaron inscripciones de organizaciones de víctimas en las personerías municipales.

- 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 \*100/1 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 por año.

El presente análisis se realizó para el periodo 2013 a 2022, en los 32 departamentos del país, observando que las mesas departamentales sesionaron 1.428 veces, es decir, sesionaron 144 veces en el 2022. Respecto a los departamentos, 20 de ellos cumplieron con el número mínimo de 4 sesiones o superior, mientras que 12 de ellos no cumplieron con lo establecido; tales departamentos fueron: Caquetá, Cesar, Guaviare, Casanare, La Guajira, Magdalena, Córdoba, Huila; Arauca, Guainía, San Andrés y Santander, los cuales de acuerdo con la información suministrada por las secretarías técnicas, no sesionaron debido a la falta de presupuesto asignado por las gobernaciones.

---

<sup>389</sup> Noveno informe de la CSMLV al Congreso, pág. 398

**Tabla 176:** Departamentos que no cumplieron la meta de sesiones de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas por año

DEPARTAMENTOS										
2013	Guajira	Caquetá	Casana re	C/marc a	Amazo nas	Guaviar e	Vicha da	N.A	N.A	N.A.
2014	Santan der	Bolívar	Boyacá	Caquet á	Casana re	N. Santan der	Arauc a	Sucr e	Valle	N.A.
2015	Guajira	Santan der	Caldas	Casana re	Chocó	Bolívar	Boyac á	Vall e	Vaupés	Vichad a
2016	Guajira	Cesar	Guaviar e	Chocó	Córdob a	Putuma yo	Valle	Vich ada	N.A.	N.A.
2017	Guajira	César	Chocó	Córdob a	Bolívar	Guaviar e	Tolim a	Vall e	Vichada	N.A.
2018	Guajira	Guaviar e	Santan der	Valle	Vichada	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2019	Guajira	Santan der	Arauca	Putuma yo	Chocó	Vichada	N.A	N.A	N.A.	N.A.
2020	Guajira	Cesar	Guaviar e	Amazo nas	Arauca	Putuma yo	San Andrés	N.A	N.A	N.A
2021	Guajira	Cesar	Guaviar e	Arauca	Vaupés	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2022	Guajira	Cesar	Guaviar e	Casana re	Caquet á	Magdal ena	Córdo ba	Huil a	Arauca S. Andrés	Guainía Santan der

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a esta información se puede establecer que: (i) El 2022 fue el año con mayor número de departamentos que no cumplieron con el mínimo de sesiones; (ii) durante el periodo 2013 – 2022, La Guajira no cumplió con el número de sesiones obligatorias en nueve años, seguido por Santander que en cinco años no ha cumplido; (iii) Guaviare y Cesar por tercer año consecutivo no cumplieron con el número de sesiones. La CSMLV insta a las gobernaciones de estos departamentos, a revisar a profundidad el porqué de estos incumplimientos reiterativos y realizará seguimiento a estas.

En cuanto a la situación encontrada en el Departamento de San Andrés, a finales de 2022 respecto a que la mesa departamental de participación efectiva de víctimas no había podido realizar ninguna sesión a pesar de los múltiples requerimientos de la CSMLV a la Gobernación del departamento, la Defensoría del Pueblo logró que se realizara una sesión de la MDPEV los días 27 y 28 de febrero, financiada por la Unidad para las Víctimas donde se acordó realizar mesas de trabajo interinstitucionales con la UARIV, la Oficina de Control, Circulación y Residencia OCCRE y la Secretaría de Desarrollo Social del Departamento para lograr la regularización de la población víctima del conflicto armado que se ha establecido en el



departamento antes del 31 de marzo de 2014, logrando de esta manera que se pueda llegar a la garantía plena de derecho para esta población.

- 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 4) \*100 / meta de sesiones por año”. Se calcula para cada anualidad desde 2013 a la fecha<sup>390</sup>.

La presente medición se realiza de acuerdo con el número de sesiones establecidas en el artículo 32 de la Resolución 01668 de 30 de diciembre de 2020, es decir, un mínimo de cuatro plenarios al año. Para el caso del año 2013, al ser instaladas las mesas en el segundo semestre, la meta se fijó en dos sesiones, mientras que para los años posteriores la meta se mantuvo en cuatro.

Respecto a los municipios a los que se viene haciendo seguimiento en años anteriores debido al incumplimiento reiterativo del número de sesiones establecidas: Puerto López, Mitú, Quibdo, Taraira, Aracataca, Puerto Nariño, Acacias, Itsmina, Gigante, para el período de reporte se encontró que cumplieron con el número de sesiones de acuerdo a la información allegada por las Secretarías Técnicas Departamentales.

- 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<sup>391</sup>, pudiendo convocar a los representantes de la mesa nacional, quienes asisten en calidad de invitados.<sup>392</sup>

De acuerdo con la información remitida por la UARIV, se evidenció que durante el año 2022 no se alcanzó dicha meta, dado que el Comité sesionó una sola vez durante el año, es decir, solo alcanzó el 50%. Lo anterior va en detrimento del ejercicio al derecho a la participación de las víctimas en el marco de la implementación de la política pública, ya que es de vital importancia conocer de primera mano la problemática de esta población objetivo.

---

<sup>390</sup> Para el caso, 2022 dado que no ha finalizado el 2023.

<sup>391</sup> Ley 1448 de 2011, art. 165

<sup>392</sup> *Ibíd*, parágrafo 2

**Tabla 177:** Número de sesiones anuales del Comité Ejecutivo del SNARIV

Año	Número 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	SI
2014	1	23/12/14	No
2015	2	08/09/15 – 30/12/15	SI
2016	1	08/04/16	SI
2017	1	03/02/17	SI
2018	0	0	0
2019	1	28/10/19	SI
2020	1	20/10/20	SI
2021	1	26/10/21	SI
2022	1	2/12/2022	SI

Elaboración propia. Fuente: UARIV, 2023 <sup>393</sup>

En cuanto a la participación de los representantes de las víctimas en este ámbito, cabe anotar que se llegó al 100% durante los años 2013 y 2015. Se alcanzó un 50% durante los años 2016, 2017, 2019, 2020, 2021 y 2022 y no se cumplió con la participación de las víctimas en el comité ejecutivo del SNARIV en los años 2011, 2012, 2014. Durante el año 2018 no se realizó la sesión ni se contó con la participación de las víctimas. De acuerdo a lo anterior, la CSMLV insta a la UARIV, como secretaría técnica del comité ejecutivo del SNARIV, a llevar a cabo las sesiones mínimas, esto, no solo con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la ley 1448, sino por que dicho comité, es una herramienta fundamental para dar visibilidad a las víctimas en su ejercicio de participación e incidencia para la construcción colectiva.

- Indicador: “Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas”.

Este indicador fue establecido por la CSMLV y su fórmula de cálculo es “(número de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional de víctimas / número de sesiones del Consejo Directivo de la URT)\*100”. En este Consejo participarán dos representantes de la mesa nacional, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 107 de la Ley 1448 de 2011 el cual tendrá 4 sesiones al año con asistencia obligatoria de los delegados de las víctimas de acuerdo con su reglamento interno.<sup>394</sup>

<sup>393</sup> Respuesta UARIV, Radicado 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023

<sup>394</sup> Acuerdo No. 002 de 2012 de la URT.

**Tabla 178:** Sesiones anuales del Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras

Año	Fechas en las que se llevó a cabo	Nº de sesiones anuales	Contó con la participación de las víctimas
2016	29 de marzo, 15 de abril, 19 de julio, 8 de noviembre, 9 de diciembre	5	Sí
2017	8 de febrero, 25 de abril, 9 de agosto, 24 de noviembre	4	Sí
2018	21 de febrero, 23 de marzo, 28 de mayo, 6 de noviembre	4	Sí
2019	5 de febrero, 26 de marzo, 7 de mayo, 16 de julio, 6 agosto y 12 de noviembre	6	Sí
2020	5 febrero, 11 febrero, 25 marzo, 7 julio, 27 octubre, 30 noviembre, 28 diciembre	7	Sí
2021	29 marzo, 6 julio, 29 septiembre, 10 noviembre, 17 diciembre	5	Sí
2022	9 febrero, 24 marzo, 14 julio, 21 octubre, 20 diciembre	5	Sí
2023	23 febrero, 29 de marzo	2	Sí

Elaboración propia. Fuente: URT, 2023

Para el año 2022 la meta se superó en un 20%, ya que se realizaron cinco sesiones con presencia de los representantes de la mesa de víctimas<sup>395</sup>, todas en modalidad virtual. En las vigencias 2016 a 2021, se sostuvieron las sesiones dispuestas por la ley, con presencia de los representantes de víctimas, cumpliendo la meta del 100%. Cabe anotar, que a pesar que se cumplieron todas las sesiones, valdría la pena evaluar la posibilidad que estas se llevaran a cabo de manera presencial, dadas las constantes peticiones de las víctimas sobre este tema y las dificultades técnicas que pueden existir en algunos territorios para que estas sesiones virtuales sean realmente efectivas.

Durante el año 2023 con corte a marzo, el cumplimiento de la meta ha sido del 50%, pues se han realizado dos sesiones con participación de los representantes de las víctimas, de las cuales una ha sido de forma virtual y la otra mixta, es decir, virtual y presencial.

- Indicador: “Sesiones Consejo Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica 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 convocados y asistieron representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de víctimas) \*100”. En el Decreto 1084 de 2015 se

<sup>395</sup> Oficio Unidad de Restitución de Tierras Radicado N° DSC2-202305708, Mayo 10 de 2023.

reglamenta el funcionamiento del Consejo Directivo, pero no se estipula el número de sesiones, por lo que se ha determinado que con una sesión anual se cumpliría con el indicador.

**Tabla 179:** Número de sesiones anuales del Consejo Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica con asistencia de las Víctimas

Año	Fechas en las que se llevó a cabo	No. de sesiones anuales	Contó con la participación de las víctimas
2012	14 marzo, 18 abril, 28 noviembre	3	No
2013	7 de marzo, 17 de abril, 22 mayo, 7 julio, 7 octubre, 2 diciembre, 17 diciembre	7	Sí
2014	27 enero, 2 octubre	2	Sí
2015	2 febrero, 19 agosto, 27 noviembre, 30 noviembre, 11 diciembre, 14 diciembre, 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	No
2023	No ha habido sesión		

Elaboración propia. Fuente: CNMH, 2023.<sup>396</sup>

Con base en la información remitida por el CNMH se puede concluir que este indicador no se cumplió en el 2022, ya que aunque solo es necesaria una sesión y esta se llevó a cabo, no asistió ningún representante de las víctimas. A corte de marzo de 2023, no ha habido ninguna

<sup>396</sup> Respuesta Centro Nacional de Memoria Histórica radicado N° 202305121203626-1,12 de mayo de 2023.



sesión de Consejo Directivo. Este indicador se ha cumplido en cada vigencia con excepción de 2012 y 2022 donde el CNMH refiere que no hubo presencia de las víctimas, pero no explica la razón de la ausencia de estas<sup>397</sup>, ante lo cual, la CSMLV insistirá para que el CNMH aclare cuales son dichos motivos.

En este apartado, también es importante mencionar la labor realizada por la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, cuya secretaría técnica la ejerce la Defensoría del Pueblo, asegurándose de apoyar, acompañar y gestionar las labores de la Mesa. De igual forma, la Defensoría diseñó 2 cartillas correspondientes al proceso de inscripción y envío de documentos para aspirantes a participar como ODV nacional y OV-ODV exterior y durante el primer trimestre del año 2023 la gestión se centró en la recepción y revisión de los documentos correspondientes de cada inscripción para las elecciones de mesas de participación 2023-2027.

En línea con lo anterior, en el 2022, la MNPEV, llevó a cabo labores relacionadas con el acceso a programas de salud, vivienda y educación, de igual forma hizo énfasis en las modificaciones que debe tener la Ley 1448 de 2011, ya que se han identificado fallas, al igual que en la Resolución 01668 de 2020-Protocolo de participación; lo anterior permitió que se abrieran espacios en las diferentes entidades involucradas, generando incidencia por parte de la MNPEV, con el fin de establecer rutas de participación y metodologías que concluyan en reformas y modificaciones correspondientes a la Ley 1448 de 2021 y a la Resolución 01668 de 2020-Protocolo de participación, la cual se trabajará en el segundo semestre de 2023.

## **Análisis cualitativo**

### **Avances**

En esta sección se analizan las respuestas de las diversas entidades respecto a las recomendaciones del noveno informe de la CSMLV al Congreso.

En cuanto a las recomendaciones realizadas a la UARIV en el noveno informe de la CSMLV frente a fortalecer la asistencia técnica en políticas públicas y capacitación para el cumplimiento de las metas establecidas por el CONPES 4031 de 2021, la Unidad viene trabajando en un proceso de coordinación, planificación y seguimiento de actividades en la MNPEV, así como del fortalecimiento de las mesas departamentales con el principal objetivo de articular las propuestas de las víctimas respecto a la política pública.

Lo anterior, basado en la concertación del plan de trabajo de la mesa nacional para el 2023, el acompañamiento a la implementación y ejecución de este plan de trabajo, la coordinación de los diferentes actores involucrados, como el Comité ejecutivo del SNARIV, la Cooperación Internacional y las Secretarías Técnicas Departamentales y la consolidación de la agenda

---

<sup>397</sup> Ibid.



estratégica de la mesa nacional en escenarios de alto nivel, todo esto enmarcado dentro de un escenario de participación efectiva de las víctimas en el seguimiento de la ley 1448 y la construcción de Paz Total.

Esto se vio reflejado en las 33 jornadas correspondientes a las mesas departamentales y de Bogotá para orientación y articulación de los planes de trabajo y reglamentos internos. - 33 encuentros departamentales y Bogotá con igual número de mesas para incidencia en el Plan Nacional de Desarrollo-. A lo largo de 2022 y con corte a 31 de marzo de 2023, se realizaron 698 asistencias técnicas al mismo número de mesas municipales acompañadas por las Direcciones Territoriales (virtual y presencial)<sup>398</sup>.

Respecto a los avances de la UARIV en el diseño de la batería de indicadores, la CSMLV reconoce el esfuerzo de la entidad en el establecimiento de indicadores que reflejen el fortalecimiento de las mesas de participación de las víctimas frente a: (i) la incidencia de estas, (ii) asistencia técnica, (iii) planes de trabajo y, (iv) presentación de propuestas y estrategias de visibilización y difusión del trabajo realizado por las mesas.

De igual forma, la URT viene cumpliendo a cabalidad su labor respecto a la realización de las sesiones del consejo directivo ya que estas se han cumplido en su totalidad desde el 2016 con presencia de los representantes de víctimas.

En relación con proceso de inscripción de OV, ODV y SRC para la elección de representantes a las mesas, de acuerdo con la información recolectada a nivel nacional y departamental por las secretarías técnicas, se puede evidenciar que este se ha venido surtiendo de acuerdo con el calendario y que tanto la UARIV, como las gobernaciones y alcaldías están disponiendo todo lo necesario para que las elecciones se puedan desarrollar de forma adecuada.

## **Dificultades**

Respecto a las instancias de participación establecidas por la Ley diferentes a las mesas de participación efectiva de víctimas, como el Comité ejecutivo del SNARIV, los subcomités técnicos y los Comités territoriales de Justicia Transicional, si bien la UARIV acogió las recomendaciones realizadas en informes pasados sobre sesionar el número de veces reglamentarias asegurando la participación de las víctimas en la toma de decisiones para la efectiva implementación de la política pública, la CSMLV pudo constatar que no se cumplió con las dos sesiones estipuladas por ley ni en el 2021 ni en el 2022, lo que afecta significativamente la posibilidad de las víctimas de intervenir en estos espacios de incidencia en la política pública de víctimas.

En esta misma línea, la CSMLV reitera el llamado al CNMH, dado que el Consejo directivo de esta entidad, solo sesionó una vez en el 2022 sin contar con la participación de los

---

<sup>398</sup> Respuesta UARIV, pág. 60 radicado 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023

representantes de víctimas y a la fecha de realización de este informe, no había realizado ninguna sesión. Esto va en detrimento de las garantías para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas, no solo de participar activamente en estos espacios, sino en la construcción de una memoria histórica y en la garantía de no repetición.

De otro lado, el 2022 fue el año en que más departamentos no cumplieron con las sesiones de las mesas departamentales, siendo 12 en total aquellos que denotan incumplimientos reiterativos encabezados por La Guajira, que por 9 años no ha cumplido, seguido de Santander con 5 y Guaviare y Cesar que por tercer año consecutivo no cumplieron con el número de sesiones. En el caso de San Andrés, este departamento no realizó ninguna sesión, frente lo cual, la Defensoría del Pueblo como Secretaría técnica de la CSMLV, requirió a la Gobernación, y en el primer plenario de la MDPEV llevado a cabo en febrero de 2023, se establecieron mesas de trabajo interinstitucionales con el fin de normalizar esta situación. Sin embargo, este hecho llama la atención de la CSMLV, dada la afectación del conflicto armado en estos departamentos e insta a las gobernaciones a propiciar estos espacios con el fin de garantizar la participación de las víctimas y sus aportes en la construcción de la política pública de víctimas.

## Conclusiones

- A pesar que la Unidad para las Víctimas ha hecho esfuerzos en cuanto a la incidencia de la participación de las mesas de víctimas, el comité ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas sesionó una sola vez en el 2022, cuando el mínimo establecido es de dos sesiones por año. Lo anterior perjudica la participación activa de las víctimas en la ejecución de la política pública, ya que resulta esencial para la construcción de esta, contar con la perspectiva y experiencias de esta población objetivo.
- La Unidad de Víctimas ha acatado las recomendaciones de la Comisión en cuanto al fortalecimiento de la mesa nacional en temas como enfoques diferenciales y hechos victimizantes. No obstante se deben revisar aspectos como la falta de operador logístico, la escasez de recurso para encuentros sobre adulto mayor y la implementación tardía de los encuentros por hecho y enfoque.
- Para la Comisión de Seguimiento, Monitoreo y Verificación de la Ley de Víctimas, el seguimiento al ejercicio del derecho a la participación efectiva de las víctimas por medio de sus representantes es fundamental, a fin de evaluar la efectividad de los gobiernos en la inclusión de las observaciones e iniciativas de los representantes de las víctimas en la implementación y seguimiento de los componentes de la política pública de víctimas.

- Si bien la UARIV ha avanzado en la formulación de la batería de indicadores, estos todavía no se han actualizado en SisConpes, lo anterior debido a que los tres reportes hechos por la Unidad, han sido rechazados en diferentes etapas del proceso y no han sido subsanados oportunamente.
- En cuanto a las propuestas presentadas por las mesas de participación, el porcentaje es muy bajo si se tiene en cuenta el número de mesas instaladas, ya que de 1.090 mesas solo se presentaron 189 propuestas, es decir, el 17%, lo que puede evidenciar la falta de conocimiento de las mesas para presentar las propuestas por un bajo acompañamiento a estas instancias de participación.
- Respecto a las propuestas presentadas por las mesas y efectivamente respondidas, la situación es aún más crítica, pues solo se contestaron 71 de las 189, es decir, un 37% y frente al número de mesas instaladas, 7%. Lo que puede reflejar la baja capacidad y falta de insumos por parte de los entes territoriales para atender las solicitudes presentadas.
- En relación con la participación de las víctimas en escenarios de incidencia como el Comité Territorial de Justicia Transicional, de acuerdo a la información reportada por la UARIV<sup>399</sup>, el 50% de las mesas de participación asistieron a la sesión de esta instancia con el fin de socializar el plan de trabajo y contar con la aprobación. Esto muestra, que se debe fortalecer la asistencia técnica a las mesas, para que estas usen el plan de trabajo como un instrumento para la estrategia de visibilización e incidencia en la política pública de víctimas.
- La concurrencia de las gobernaciones es vital para que las mesas departamentales puedan cumplir con el número de sesiones mínimo establecido en la normatividad, además de contribuir a la incidencia de las víctimas en la elaboración de la política pública de víctimas.
- De acuerdo con información suministrada por las secretarías técnicas departamentales ejercida por las Defensorías Regionales del Pueblo, la vigencia 2022 fue, desde el surgimiento de la Ley 1448 de 2011, el año en que más departamentos incumplieron con el mínimo de sesiones que deben tener las mesas departamentales. Estos departamentos fueron: San Andrés, cuya mesa no sesionó, seguido de Magdalena con una sesión, Cesar, Casanare y Arauca con 2 y Caquetá, Guaviare, La Guajira, Córdoba, Huila, Guainía y Santander con 3 sesiones cada uno.

---

<sup>399</sup> Respuesta UARIV, Radicado 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023.



## Recomendaciones

- A la Unidad para las Víctimas, realizar el reporte oportuno y mantener actualizado bajo los criterios definidos el aplicativo de SisConpes, la cual constituye una herramienta fundamental en el seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, se reitera la recomendación realizada en el informe pasado sobre la necesidad de acatar de manera rigurosa, lo establecido en el artículo 165 parágrafo 1 de la Ley 1448 de 2011, respecto a las sesiones que debe realizar el Comité Ejecutivo del SNARIV, asegurando la participación de las víctimas, haciendo efectivo seguimiento a los compromisos y agendas allí tratadas.
- A la Unidad para las Víctimas, evaluar la efectividad de la secretaría técnica de la instancia del Comité Ejecutivo del SNARIV y de quien lo preside, luego de 12 años de sancionada la ley 1448 de 2011, a fin de dar lineamientos claros a los jefes de las diferentes carteras sobre la obligatoriedad y estricto cumplimiento de la normativa para la Atención y Reparación de un porcentaje significativo de ciudadanos víctimas del conflicto armado.
- A la Unidad para las Víctimas, buscar estrategias alternativas para la visibilización y difusión de la información a las mesas de participación efectiva de víctimas, especialmente en zonas apartadas.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar ajustes al indicador número 3 del hito 1 ya que su fórmula de cálculo son la cantidad de planes de trabajo, más no explica su progreso y aplicabilidad, lo que no permite apreciar si hay avances en la ejecución de estos en cuanto a lo reportado.
- A la Unidad para las Víctimas, articular agendas y lineamientos técnicos entre la Subdirección Coordinación Nación Territorio y la Subdirección de Participación sobre todo en materia de acompañamiento en los territorios para las sesiones de los Comités y subcomités Territoriales de Justicia Transicional, en cuanto a la formulación y seguimiento de los Planes de Acción Territorial.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, revisar las situaciones que pueden estar incidiendo para el detrimento presentado en 2021 y 2022 en la realización de sesiones que debe sostener de acuerdo a la ley.

- A la Unidad de Restitución de Tierras, realizar las sesiones del comité directivo de manera 100% presencial, proporcionando las garantías necesarias para ello.
- Al Centro Nacional de Memoria Histórica, cumplir con las sesiones del Consejo Directivo con asistencia de las víctimas, de forma que puedan tener incidencia en la construcción y seguimiento a la política pública, máxime cuando la reconstrucción de la memoria sobre lo sucedido hace parte activa de la expectativa de reparación de las víctimas del conflicto armado.
- A las gobernaciones de San Andrés, La Guajira, Santander, Magdalena, Cesar, Córdoba, Guaviare, Caquetá, Casanare, Huila, Arauca y Guainía, garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para el funcionamiento de las mesas de participación.
- A la Unidad para las Víctimas, establecer las acciones pertinentes para asistir a las entidades territoriales de orden departamental que presentan incumplimientos reiterados en materia de participación.
- A la Unidad para las Víctimas, responder los requerimientos de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, en los tiempos y formatos solicitados, dado que la falla en estos reportes, dificulta la labor de la Comisión y entorpece el desarrollo del ejercicio de participación de las víctimas del conflicto armado
- A la Unidad para las Víctimas, articularse con las personerías municipales de Hispania (Antioquia), Tiravitoba, Guacamayas, Iza, La Capilla, Siachoque, Tenza, Sativanorte (Boyacá), Susa y Gachancipá (Cundinamarca), Filadelfia (Caldas), Cácosta (Norte de Santander) y Jordán (Santander), para conocer las razones por las cuales dichos municipios reportaron que no se presentaron inscripciones de víctimas para el proceso de elecciones.
- A las personerías municipales, se reitera la recomendación hecha en el noveno informe de la CSMLV, respecto al sistema de archivo y gestión documental y articulación con las mesas municipales, con el fin de tener un registro detallado de las actas de las sesiones de las mesas desde su creación, en el marco del rol de secretaría técnica consagrada en la normatividad.

- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la asistencia técnica obligatoria y permanente que debe brindar a las personerías por medio de los enlaces territoriales de participación, a fin de promover el adecuado uso del módulo SIGO - Participación dispuesto en la herramienta VIVANTO.
- A la Unidad para las Víctimas, realizar un monitoreo permanente a las entidades territoriales para que cumplan con las obligaciones determinadas en la Ley 1448 de 2011 en relación con el derecho a la participación y que en caso de incumplimiento, se escale a las autoridades competentes para las sancione a que haya lugar, de acuerdo a lo establecido por la ley.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar el acompañamiento técnico a las entidades territoriales antes, durante y después de los comicios, a fin de brindar garantías desde lo técnico, de tal manera que se puedan llevar a cabo las fases del calendario lectoral a cabalidad, con la certeza y garantías procesales requeridas para la elección, instalación y funcionamiento activo de las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas.
- A la Unidad para las Víctimas, garantizar la recopilación de las memorias y resultados de las acciones efectuadas, con el fin de tener una memoria histórica actualizada de las instancias de participación.



## COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

La implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras representa un escenario que permite articular acciones de concreción e integración de los tres niveles de gobierno y demás actores involucrados. La adecuada coordinación entre la nación y las Entidades Territoriales (EETT) es uno de los ejes transversales para garantizar el buen funcionamiento de los componentes de esta política pública<sup>400</sup> y ha sido objeto de análisis en distintos pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional (HCC).<sup>401</sup>

Frente al particular, en el Auto 373 de 2016, la HCC relacionó las principales dificultades de este eje tales como: (i) falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información entre las entidades (el RUSICST, el FUT, Tablero PAT y el PAT); (ii) ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y (iii) falta de coordinación de las entidades de orden nacional para organizar su oferta institucional. Asimismo, se identificó como práctica inconstitucional, la imposición de barreras o inacción del Gobierno nacional ante demandas de entidades locales.

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, 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 Noveno Informe de la CSMLV y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

### **Análisis cuantitativo**

Según la Unidad para la Víctimas el eje de Coordinación Nación-territorio es una relación estratégica entre las entidades de orden nacional, departamental y municipal que permite garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la Política Pública y desarrollar el componente transversal de fortalecimiento institucional a través de la articulación y el diseño de estrategias encaminadas en apoyar y asistir técnicamente a las entidades territoriales.

### **Pactos Territoriales.**

Los pactos territoriales<sup>402</sup> tienen como propósito articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica, financiera y la planeación regional, subregional y

---

<sup>400</sup> 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).

<sup>401</sup> 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.

<sup>402</sup> Se crean en el PND 2018-2022 '*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*' con el fin de potenciar el desarrollo regional.

departamental, de la que forman parte las entidades territoriales, esquemas de asociación territorial y subregiones funcionales. El análisis de resultados se presentará en tres bloques, el primero respecto al seguimiento del indicador en la plataforma de Sinergia<sup>403</sup>, el segundo relacionado con recursos de los pactos directamente vinculados con la Política Pública y finalmente el nuevo portal web del DNP- pactos territoriales.

- Indicador: *“Pactos Territoriales en ejecución - XVI. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”*.<sup>404</sup>

Creados mediante la Ley 1955 de 2019 en la cual también se define la transición de los contratos plan<sup>405</sup>, este indicador mide el número de pactos que se encuentren en ejecución y su fórmula de cálculo es: *“Sumatoria de número de Pactos Territoriales que estén o se hayan ejecutado durante el cuatrienio, incluyendo la línea base”*<sup>406</sup>

Este indicador cuenta con una línea base de 13 contratos plan y la meta del cuatrienio contempló la suscripción de 9 pactos territoriales, la cual fue superada en un 122% con la suscripción de un total de 24 pactos hasta 2021, por lo que para 2022 no se reporta ningún pacto nuevo suscrito. Para la CSMLV la meta establecida en este indicador es reducida, si se tiene en cuenta el número de municipios y/o departamentos a nivel nacional que son potenciales participantes de este instrumento de articulación.

**Tabla 180:** Número de pactos territoriales en ejecución

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
	13			
<b>2019</b>		15	14	50%
<b>2020</b>		17	17	100%
<b>2021</b>		20	24	157%
<b>2022</b>		22	24	122%
<b>2018 - 2022</b>		22	24	122%

Elaboración propia. Fuente: Sinergia DNP, mayo de 2023.

Entre los avances más importantes registrados por el DNP en la plataforma, se anotan 18 mesas técnicas con 14 entidades territoriales para el seguimiento a la implementación de los

<sup>403</sup> 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>

<sup>404</sup> 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.

<sup>405</sup> 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.

<sup>406</sup> 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.

Pactos Funcionales<sup>407</sup> Cundinamarca, Golfo de Morrosquillo, Magdalena, Cesar, La Guajira y Rio Bogotá.

La CSMLV resalta el seguimiento realizado por el DNP a los indicadores asociados a los proyectos a través de Sinergia, el cual consiste en validar la relación de los indicadores con el enfoque del tema en consulta a partir del nombre del Contrato plan, lo que permite a las entidades del SNARIV analizar si están en ejecución y si los resultados se direccionan a la implementación de la Política de víctimas.

Aportes de los Pactos Territoriales asociados con la Política Pública.

En el ejercicio reportado por el DNP, se revisó la base de datos de la Gerencia de los Pactos Territoriales para identificar las iniciativas incorporadas en los proyectos cuya denominación o alcance contemplara la atención a población víctima. Se identificaron 14 proyectos de los Contratos Plan – Paz por valor de \$44.168 millones, 9 de los cuales contribuyen al derecho a la generación de ingresos, 3 al derecho a la vivienda, 1 al derecho a la verdad y 1 a la medida de atención y orientación. De estos, en 9 proyectos el Fondo Regional para los Pactos Territoriales (FRPT) aportó \$ 32.823 millones, como se evidencia a continuación.

**Tabla 181:** Número de pactos territoriales en ejecución relacionados con la Política Pública. Cifras en millones de pesos

CONTRATO PLAN - PAZ	OBJETO DEL CONTRATO	POBLACION BENEFICIARIA	VALOR CONTRATO ESPECÍFICO \$
<b>Boyacá</b>	Implementación de unidades productivas y atención psicosocial para la población víctima del conflicto armado para los municipios de Otanche y San Pablo de Borbur, Boyacá.	120 familias	\$1.000
<b>Atrato Gran Darién</b>	Fortalecimiento productivo porcícola y avícola para la superación de vulnerabilidad de las familias víctimas de la violencia, en los municipios de Los córdobas y Puerto Escondido departamento de Córdoba.	310 familias -y 315 personas	\$1.678

<sup>407</sup> De conformidad con lo establecido por el DNP se pueden identificar tres tipos de pactos: Pactos regionales: nueve pactos que integran las regiones definidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 'Pacto por Colombia, pacto por la equidad'. Pactos departamentales: para los departamentos de La Guajira y Chocó, priorizados para el desarrollo de las estrategias diferenciadas, de acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia -pacto por la equidad". Pactos funcionales: que integra los municipios que tengan relaciones funcionales. Consultado en <https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Pactos-Territoriales/Paginas/Que-son-los-Pactos-Territoriales.aspx>

CONTRATO PLAN - PAZ	OBJETO DEL CONTRATO	POBLACION BENEFICIARIA	VALOR CONTRATO ESPECÍFICO \$
<b>Santander</b>	Implementación de una estrategia para el fortalecimiento emprendimiento de proyectos productivos que permitan la generación de ingresos en la población víctima del conflicto armado en el departamento de Santander.	432 familias	\$2.432
<b>Arauca</b>	Apoyo a las familias víctimas del conflicto armado para el fortalecimiento de unidades productivas existentes y generación de ingresos en los municipios de Tame y Cravo Norte del departamento de Arauca.	100 familias	\$847
<b>Arauca</b>	Apoyo a la generación de ingresos para la reactivación económica de las familias víctimas, del departamento de Arauca.	350 familias	\$4.524
<b>Bolívar - Sucre</b>	Huertas productivas sostenibles para la seguridad alimentaria, generación de ingresos y atención psicosocial para fortalecer las capacidades de autoconsumo de las familias víctimas de los Municipios de Tolúviejo y Coloso, Sucre.	400 familias	\$3.000
<b>Bolívar - Sucre</b>	establecimiento de unidades productivas de maíz, cerdos de engorde y gallinas ponedoras, como fuente de generación de ingresos para las familias víctimas del conflicto armado en los municipios de El Guamo y San Jacinto, Bolívar.	270 familias	\$1.997
<b>Bolívar - Sucre</b>	implementación de galpones de gallinas ponedoras para la seguridad alimentaria y generación de excedentes, de familias víctimas del conflicto en los Municipios de Zambrano y San Juan Nepomuceno, Bolívar.	400 familias	\$2.963
<b>Bolívar - Sucre</b>	Construcción participativa de tecnologías sostenibles para la transformación de sistemas agropecuarios de pequeños productores de los Montes de María, Bolívar.	600 familias	\$14.383

Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo de 2023.

### Portal web Pactos Territoriales DNP

Este portal contiene información de cada uno de los pactos territoriales y contratos plan – paz suscritos y los principales avances presupuestales e informes de evaluación a término medio. No obstante, de la revisión realizada por la CSMLV, se evidencia que el portal web se encuentra desactualizado desde noviembre de 2022. Se resalta la necesidad de que la

información cuenta con avances actualizados en relación con los diferentes sectores de impacto de cada uno de los proyectos.

Finalmente, la CSMLV considera importante articular este portal con los demás medios de información del DNP, para optimizar las herramientas y esfuerzos realizados. Sin embargo, es preciso seguir avanzando en la identificación de necesidades del territorio y condiciones particulares, para lograr un impacto económico y social que logre consolidar y promover el desarrollo de los territorios y de la población víctima.

- Indicador: “Medición del Desempeño Municipal - MDM<sup>408</sup>”

Este indicador, tiene como objetivo medir y comparar el desempeño de las entidades territoriales entendido como la gestión<sup>409</sup> y la consecución de resultados de desarrollo<sup>410</sup> teniendo en cuenta las condiciones iniciales de estas, lo que resulta clave en materia de planeación y presupuesto para el desarrollo de la Política Pública y cierre de brechas generacionales.

La última medición disponible corresponde a la vigencia 2021 e incluye un ajuste metodológico derivado del cambio en la fuente de información para las variables de finanzas públicas. En particular, hasta el 2020 esa información se tomaba del Formulario Único Territorial (FUT), pero a partir de 2021 se basa en el reporte de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO)<sup>411</sup>. Es preciso aclarar que, las dimensiones de movilización y ejecución de recursos del 2016 al 2020 no son completamente comparables con las de 2021.

En materia de resultados, en el 2021 se tomaron como referencia 1.102 EETT, el puntaje del promedio nacional de la MDM fue de 51,4, de 100 puntos posibles, valor levemente superior al de 2020 (50,8). Respecto a las variaciones entre los resultados de 2020 y 2021, la gráfica 17 muestra que el grupo de ciudades y las EETT ubicadas en G1- Nivel Alto presentaron una caída en el puntaje promedio, mientras que los otros grupos aumentaron ese nivel.

El grupo de ciudades paso de tener un puntaje promedio de 73 a 70 puntos, siendo esta la variación más grande entre los grupos de capacidades. El grupo G1 cayó de 61,1 a 60,6 puntos. No obstante, para el 2021 se mantiene el comportamiento regular donde los municipios con mayores capacidades logran un resultado promedio mayor. En particular, el

---

<sup>408</sup> La MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial. 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).

<sup>409</sup> El componente de gestión está compuesto por cuatro dimensiones y 12 indicadores, los cuales miden la capacidad de las entidades territoriales.

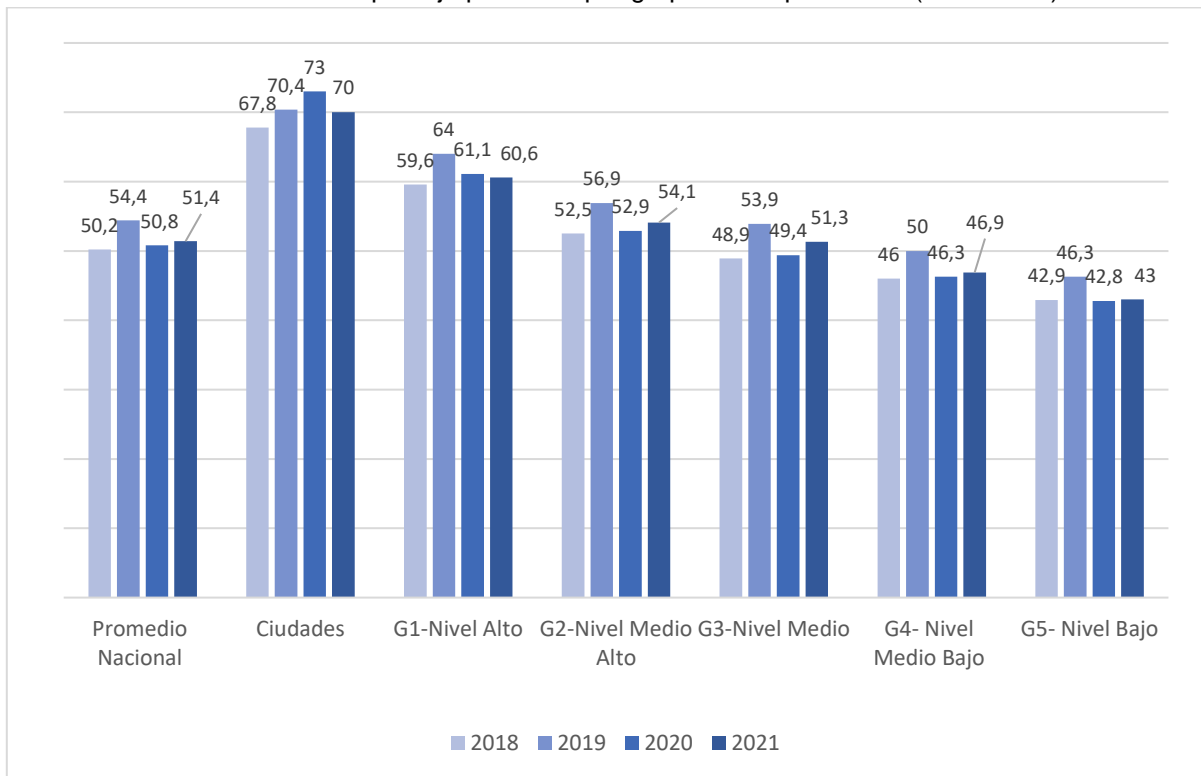
<sup>410</sup> El componente de resultados tiene cuatro dimensiones que recogen elementos constituidos de bienestar, como fin último de desarrollo territorial y útiles para orientar política pública.

<sup>411</sup> Esto modificó a su vez las variables y el enfoque de la dimensión de ejecución de recursos, la cual pasó de tener una mirada por fuentes de financiación, a una mirada por sectores.



grupo de ciudades tuvo el promedio más alto, seguido por los de nivel G1 y G2. El grupo con el puntaje promedio menor fue el de las entidades del nivel bajo (G5), con 43 puntos.

**Gráfica 17** MDM puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2021)

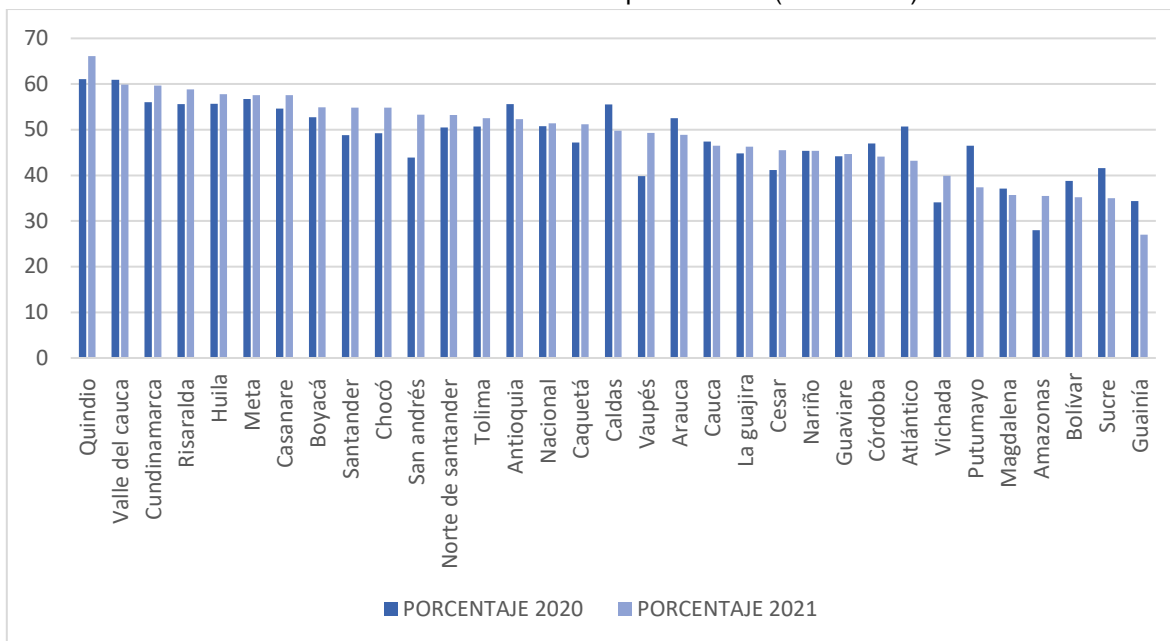


Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023

Las diferencias a nivel departamental se pueden observar en la gráfica 18 a partir de la proporción de municipios con puntaje alto, medio o bajo. Por ejemplo, Quindío, es el departamento con el puntaje promedio más alto, tiene el 100% de sus municipios con puntajes altos. En cambio, Amazonas y Guainía, ubicados en los últimos puestos del ranking departamental, tienen la particularidad de que la totalidad de sus municipios tuvieron un puntaje bajo.

La CSMLV realizó un análisis comparativo de las vigencias 2020-2021 en donde evidenció que 20 departamentos reportaron avances en el ranking departamental para la vigencia 2021, Amazonas logró un avance de 7,5 puntos porcentuales, pasando de 28% en 2020 a 35,5% en 2021, seguido de Vaupés con un avance de 9,5% y San Andrés de 9,4%. En cambio, 12 departamentos sufrieron un decrecimiento para la vigencia 2021, el departamento con mayor caída fue Putumayo con una variación negativa de 9,1% Guainía de 7,7% y Sucre de 6,6%.

**Gráfica 18** MDM a nivel departamental (2020-2021)



Elaboración propia. Fuente: DNP, mayo 2023.

En el componente de gestión para 2021, los resultados obtenidos indican que se tuvo un leve aumento, pasando de 50,3 a 51,5 puntos. Este comportamiento tuvo lugar en todos los grupos de capacidades, excepto en las ciudades, donde se tuvo un descenso de 0,7 puntos. El mayor crecimiento se dio en el grupo G4, donde el puntaje promedio subió 2,4 puntos, pasando de 49 a 51,4.

En el componente de resultado de desarrollo se presentó una leve caída para 2021. En particular, el puntaje promedio nacional pasó de 68,4 a 68,1 puntos. De otra parte, para todos los grupos de capacidades el resultado fue más bajo que el del año anterior, siendo el grupo de ciudades las que tuvieron la mayor caída, de casi 1 punto, llegando a 72,3 puntos.

Según la información reportada por el DNP, el indicador de MDM recuperó su tendencia positiva pasando de 50,8 a 51,4 de puntaje promedio. La CSMLV considera fundamental tener en cuenta que hay (436) municipios que persisten en el G4- Nivel Medio Bajo y G5-Nivel Bajo. A nivel departamental, los casos de Amazonas y Guainía cuentan con todos sus municipios en nivel bajo, tendencia que traían desde 2020 y 12 departamentos también presentan caída entre 2020 y 2021.

- Indicador: “Índice de Capacidad Territorial - ICT”

Este indicador busca medir el nivel de capacidad territorial que tienen los municipios para la implementación de la Política Pública, cuya última medición disponible corresponde a 2021.

Este indicador cuenta con un eslabón de insumos y gestión con un peso del 50%, y cada uno incluye a su vez un componente presupuestal y administrativo, con un peso del 25%.

La medición se realizó para 1.100 municipios, de los cuales, 646 cuentan con nivel bueno y 153 con un nivel alto de capacidad para el cumplimiento de sus responsabilidades legales relacionadas con la Política Pública. Los rangos de calificación reportados se establecieron de acuerdo con los valores obtenidos durante la medición del ICT 2020, con el fin de hacerlos comparables con los procesos de implementación de esta Política Pública. Los resultados de la medición son útiles como insumo para: (i) la aplicación de principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación; (ii) el fortalecimiento de la capacidad territorial por parte de un nivel superior de gobierno y (iii) la delegación de competencias, entre otros.

En este sentido, se reitera por parte de la CSMLV el llamado a fortalecer las capacidades administrativas y de gestión de municipios con niveles muy bajos de gestión como Cáceres, (Antioquia), Patía (Cauca), Bagadó (Choco), San Zenón (Magdalena), Colón (Nariño) y Sucre (Sucre). Asimismo, es importante que se continúen fortaleciendo las capacidades presupuestales y administrativas de los municipios con bajo desempeño y con mayor número de víctimas por ubicación.

**Tabla 182:** Resultados del ICT 2021

NIVEL	RANGO		NÚMERO DE MUNICIPIOS	PROPORCIÓN
<b>Muy bajo</b>	0%	31%	6	1%
<b>Bajo</b>	31%	47%	19	2%
<b>Aceptable</b>	47%	64%	276	25%
<b>Bueno</b>	64%	80%	646	59%
<b>Alto</b>	80%	100%	153	14%

Elaboración propia. Fuente: Informe 2021 UARIV, mayo 2023.

### **Indicadores de cumplimiento al Auto 383 de 2010:**

En el seguimiento realizado a la Sentencia T-025 de 2004 por la HCC, se ordenó la elaboración e implementación de una fórmula para individualizar a las EETT que contando con recursos para la atención a la población desplazada, tiene 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, cuyos análisis de resultados 2021 se presentan a continuación:

- Indicador: “*Fórmula Individualizadora*”

La metodología de la fórmula individualizadora desarrollada por entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial<sup>412</sup> (EIATT), se reformuló desde el año 2017 para utilizar nuevas fuentes de información, simplificar el cálculo y lograr la comparación de municipios bajo una óptica de convergencia futura. Esta herramienta de medición emplea tres componentes: (i) la definición de la capacidad de inversión de las EETT<sup>413</sup>; (ii) la identificación de las EETT que tienen una situación crítica de desplazamiento<sup>414</sup>; y (iii) la definición de las EETT con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población víctima<sup>415</sup>.

Una vez aplicada la metodología se pueden determinar las EETT que se encuentran concernidas; es decir, aquellas que “*a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir sus responsabilidades con la población desplazada*”, tal como lo señaló la HCC en el Auto 383 de 2010.

Los últimos resultados disponibles corresponden a la vigencia 2021 y muestran que, para la atención a la población desplazada, 270 municipios tienen una alta capacidad de inversión, 196 municipios cuentan con una situación crítica en desplazamiento y 612 con bajos niveles de inversión para esta población. Se identifican 14 municipios que cumplen los tres criterios y por lo tanto se denominan concernidos en la categoría de desplazamiento, este número es similar con la medición del año anterior. En el caso de la población víctima se identifican como concernidos 14 municipios, nueve más que la vigencia anterior.

A continuación, en la gráfica 19 se detalla el número de municipios concernidos desde 2017-2021, lo que evidencia una tendencia de crecimiento tanto para desplazados como para víctimas.

---

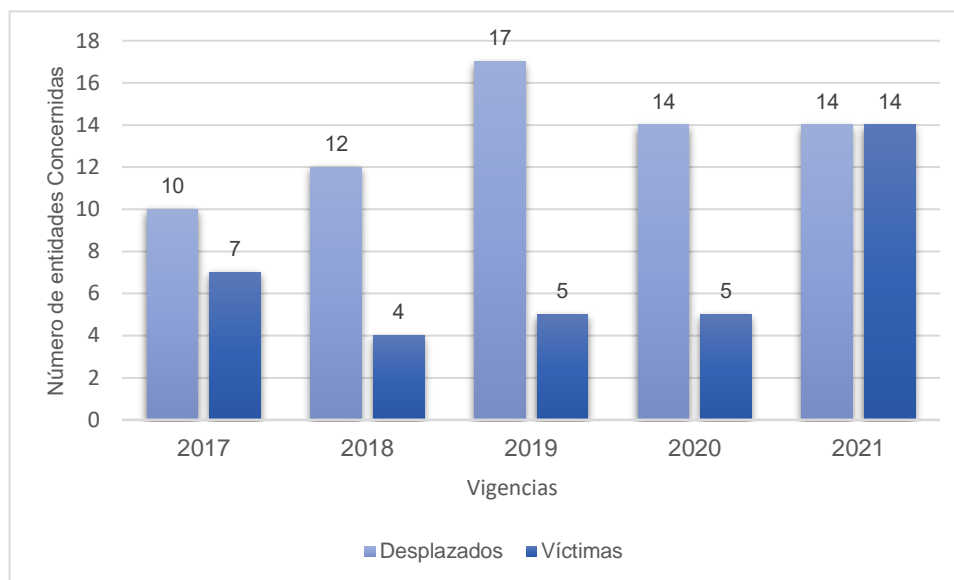
<sup>412</sup> Equipo Interinstitucional: conformado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y el Derecho y la Unidad para las Víctimas.

<sup>413</sup> Utilizando las variables de recursos disponibles para inversión e ingresos totales per cápita.

<sup>414</sup> El componente se calcula con dos variables. La primera es el número de desplazados o víctimas que residen en cada municipio. La segunda es la concentración de población desplazada o víctima en cada entidad territorial, calculada como el número de desplazados o víctimas como proporción de la población total de la entidad territorial, según las proyecciones que realiza el DANE.

<sup>415</sup> Para definir el cumplimiento de responsabilidades con relación a la atención de víctimas de desplazamiento forzado (o víctimas), se toma la información presupuestal que reportaron los municipios en la categoría del FUT, Víctimas 1. La inversión es diferenciada por dos tipos de hechos victimizantes: (i) desplazamiento forzado; y (ii) otros hechos distintos al desplazamiento forzado.

**Gráfica 19** Municipios concernidos 2017-2021



Elaboración propia. Fuente. DNP, mayo 2023.

Sobre esta medición se destaca el caso de los municipios identificados como concernidos en 2020 y que pasaron a no serlo en 2021, lo que se explica principalmente por dos factores: (i) dejaron de tener capacidad de inversión; o (ii) aumentaron la inversión realizada en la población de interés o ambas.

Por su parte, el componente de situación crítica presentó pequeñas variaciones en estas EETT. Los siguientes municipios dejaron de estar concernidos por aumentar su inversión en la población de interés: Puerto Caicedo (Putumayo), Río Viejo (Bolívar), Cumbitara (Nariño), Barrancabermeja (Santander), San Calixto (Norte de Santander) y Alejandría, Argelia, Peque, San Francisco y Yondó (Antioquia).

**Tabla 183:** Total, de municipios concernidos en población desplazada y víctima por departamento. Vigencia 2020- 2021

Departamento /Municipio	Desplazados		Víctimas	
	2020	2021	2020	2021
Antioquia	Murindó	Anorí	Murindó	Buriticá
	Urumita	Buriticá	Urumita	Turbo
	Mutatá	Turbo	Mutatá	Mutatá
	Peque			Yondó
Arauca	Fortul			
Bolívar	Río Viejo			
Caquetá	Cartagena De Indias	Cartagena de Indias		
		Belén de los Andaquíes		Valparaíso
Cesar	Chiriguaná		Chiriguaná	Chiriguaná
	Manaure Balcón Del Cesar		Manaure Balcón del Cesar	

Chocó		Carmen del Darién	Bojayá
		Condoto	Condoto
		Istmina	Istmina
La Guajira		Riohacha	Riohacha
			El Molino
Meta	Puerto Concordia	Puerto Concordia	
	Mapiripán	Mapiripán	
Nariño	Pasto		
	Policarpa		
Risaralda			Pereira
Santander		Bucaramanga	
Sucre	Colosó	Colosó	Colosó
Valle del Cauca			Buenaventura

Elaboración propia. Fuente. DNP, mayo 2023.

En abril de 2023 la CSMLV, por primera vez llevó a cabo sesiones de verificación con EETT sobre la implementación de la Política Pública y con el fin hacer de seguimiento a las recomendaciones dadas en el noveno informe, en donde participaron 13 gobernaciones y 21 alcaldías. Entre los municipios concernidos de vigencias anteriores, participaron Peque (Antioquia) y Colosó (Sucre), donde se evidenció su gestión presupuestal y las principales acciones en ayuda humanitaria, garantías de participación, reparación colectiva y prevención y protección.

Cabe anotar que desde la CSMLV se ha insistido en que a diez años de la promulgación de la ley aún persisten deficiencias en: (i) la coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales; (ii) el establecimiento de un plan de acción específico para el acompañamiento técnico de aquellas entidades territoriales denominadas como “concernidas”, es decir, aquellas que cuentan con recursos y capacidades pero tienen una baja implementación de la política pública; y (iii) la necesidad de simplificar y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial.

Finalmente, la CSMLV hace un llamado a realizar un seguimiento especial a la gestión pública de los municipios que reiteradamente siguen concernidos en las vigencias 2020-2021 como es el caso de Mutatá (Antioquia) con 17.338 víctimas, Cartagena de Indias (Bolívar) con 94.989 víctimas, Puerto Concordia con 4.969 y Mapiripán (Meta) 4.130 víctimas, Colosó (Sucre) 7.555 víctimas y Chiriguana (Cesar) 11.038 víctimas.

### **Indicadores de coordinación:**

- Indicador: “Coordinación Nación Territorio - ICNT

El objetivo de este indicador es medir el nivel de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (nación, departamento y municipio) en la implementación de la Política Pública durante la vigencia 2021, para la garantía del goce efectivo de derechos de la población

víctima. La fórmula de cálculo es: Sumatoria de las variables (Planeación, asistencia técnica, Instancias de articulación y sistemas de información) con un porcentaje de 25% cada una respectivamente.

En los resultados obtenidos por la UARIV en 2021, se encuentra que las Gobernaciones de Antioquia, Norte de Santander y Valle de Cauca cuenta con el 100% de nivel de coordinación. Sin embargo, llama la atención de la CSMLV que pese a que el departamento del Valle se encuentra en un cumplimiento superior, cuatro municipios (Versalles, Andalucía, El Águila y Argelia) cuentan con un porcentaje de cumplimiento bajo de 40%, lo que evidencia falta de articulación de entre el nivel municipal y la gobernación.

- Indicador: “*Subsidiariedad*”

El principio de Subsidiariedad establecido mediante el Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.1.14, determina 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.

Para 2021, la aplicación del principio de Subsidiariedad según el reporte de la UARIV presentó una “Para la vigencia 2021, la aplicación del principio de Subsidiariedad desde la Unidad para las víctimas a las Entidades Territoriales tuvo una cobertura efectiva del 80% en la entrega de los componentes de alojamiento temporal, elementos de aseo, utensilios de cocina y alimentación en la fase de inmediatez. Se conto con un 6.856.936.495 entregados en dinero, y 1.0.310744.407 de AHI en especie”<sup>416</sup>. Comparando los resultados obtenidos entre 2019 y 2020, el número de EETT que formalizaron el apoyo subsidiario a través del módulo SISPAE<sup>417</sup> aumentó en un 24%; mientras que entre 2020 y 2021 creció un 5,5% de las EETT que formalizaron el apoyo subsidiario.

El informe de resultados 2021 de la UARIV, refleja un incremento en la formalización de la solicitud de AHI frente a 2020, en departamentos que alcanzaron el 100% de la misma, como lo son Amazonas, Atlántico, Caldas, Chocó, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Vichada. De otro lado, el nivel de formalización en los departamentos de Guainía, San Andrés, Santander y Vaupés está por debajo del 50%. Estos resultados están vinculados directamente con las dinámicas del conflicto y la capacidad institucional y presupuestal en los municipios para brindar la Ayuda/Atención Humanitaria Inmediata.

Frente a la variable “Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario”, para 2021 de 887 municipios que constituyeron el universo que formalizó apoyo subsidiario, 196 (22%) municipios requirieron y ejecutaron dicho apoyo a través del cumplimiento de una serie

<sup>416</sup> Respuesta UARIV , Mayo de 2023.

<sup>417</sup> Modulo del Portal de aplicaciones Vivanto que tiene como objetivo agilizar el tramite de solicitudes de la AHÍ como apoyo subsidiario a las entidades territoriales bajo el mecanismo de montos de dinero.

de requisitos de documentación, socialización y designación de responsable y selección de la ayuda<sup>418</sup>. Llama la atención que, este resultado de formalización ha venido disminuyendo, al pasar de 35% en 2019 a 22% en 2021, lo que puede atribuirse a la persistencia de dificultades para la ejecución.

**Tabla 184:** Resultado indicador de subsidiariedad 2021.

INDICADORES	RESULTADOS
<b>1. Asignación del apoyo subsidiario y formalización</b>	80%
<b>Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario</b>	1103
<b>Municipios que formalizaron apoyo subsidiario</b>	887
<b>2. Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario</b>	22%
<b>Municipios que formalizaron apoyo subsidiario</b>	887
<b>Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario</b>	196

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2023.

### **Indicador de Concurrencia**

Este indicador tiene como objetivo la medición de las competencias en las cuales dos o más niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas y derechos que contribuyan a: (i) la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado; y (ii) el desarrollo de los procesos específicos de prevención, protección y reparación integral, de acuerdo con los lineamientos existentes para su operación.

Según lo expresado por la UARIV, para la vigencia 2021, la aplicación del principio de Corresponsabilidad desde la Unidad para las Víctimas a las Entidades Territoriales, se identificaron 113 municipios con los cuales se desarrollaron acciones de infraestructura social y comunitaria, de los cuales en 79 municipios se ejecutaron los proyectos de infraestructura social y comunitaria durante la vigencia, es decir que se evidenció una ejecución de estos programas en el 70% de los municipios priorizados.

Preocupa a la CSMLV que tanto la forma de medición del indicador como sus resultados no muestran cómo se da cumplimiento a las competencias de los niveles de gobierno respecto a los criterios que se pretende medir.

### **Certificación Territorial**

<sup>418</sup> Los requisitos para la formalización están contenidos en la Resolución 00021 de 2019 Título III, Capítulo II. (UARIV)



Mide el nivel de contribución de las EETT al goce efectivo de los derechos (GED) de la población víctima a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral, tanto en procesos de gestión como de resultados. La medición en 2022 se realizó a 1.132 entidades constituidas administrativa y presupuestalmente (32 gobernaciones y 1.100 alcaldías). En la metodología establecida, los niveles de contribución se dividen en cuatro categorías<sup>419</sup>, con un rango de diferencia de 25% entre cada una, siendo el máximo el 100% correspondiente a una contribución ejemplar.

Entre los resultados preliminares para 2022, llama la atención lo siguiente:

El nivel ejemplar en 2021 se encontraba el 30% de las entidades y sufrió una reducción para 2022 a 6 puntos porcentuales.

El nivel medio, pasó de 49% a 45% con una disminución de 4 puntos porcentuales.

En el nivel bajo se observa un incremento de 10 puntos porcentuales.

Sin embargo, es preciso decir que, en 2021 el nivel bajo y deficiente contaba con 241 EETT, pero en 2022 estos dos niveles aumentaron a 352, lo cual quiere decir que 111 EETT que se ubicaban en los niveles superiores cayeron a nivel bajo. Razón por la cual, la CSMLV hace un llamado al seguimiento y fortalecer de los planes, programas y proyectos, y, establecer mecanismos de acción para mejorar la contribución en la implementación de la Política Pública que conlleve al debido cumplimiento en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado ubicadas en el municipio.

**Tabla 185:** Resultados certificación territorial 2021-2022

NIVEL DE CONTRIBUCIÓN	2021	2022	VARIACIÓN
EJEMPLAR	30%	24%	-6%
MEDIA	49%	45%	-4%
BAJA	18%	28%	10%
DEFICIENTE	3%	3%	0%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, julio 2023.

Según los análisis comparativos realizados por la CSMLV para las vigencias 2021-2022, en la participación de las gobernaciones, se precisa que el nivel ejemplar presentó una reducción pasando de 17 gobernaciones en 2021 a 11 gobernaciones en 2022, lo que representa una caída de 6 gobernaciones.

<sup>419</sup> Contribución Ejemplar (>76% - ≤ 100%) Contribución Media (> 51% - ≤ 75%) contribución Baja (> 26% - ≤ 50%) Contribución Deficiente (> 0% - 25%)



El nivel medio presentó un aumento en la participación de gobernaciones, en 2021 con 12 y en 2022 con 16, lo cual evidencia que 4 gobernaciones mejoraron su contribución en las acciones de implementación de la Política Pública. Sin embargo, es necesario revisar y fortalecer las acciones a través de planes, programas y proyectos en cada una de las medidas, ya que lo que se esperaría es que todas las Gobernaciones tuvieran un nivel ejemplar de contribución a la ejecución de la Política Pública.

Finalmente, para 2022 las gobernaciones que se encuentran en los niveles bajo y deficiente son: Chocó, Sucre, La Guajira, Córdoba y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo anterior, se exhorta a la UARIV a fortalecer el seguimiento y apoyo técnico necesarios para mejorar la implementación de la Política Pública en estos territorios.

Frente a los resultados y observaciones reiteradas de la población víctima en diferentes espacios compartidos con la CSMLV, se ha manifestado de manera reiterada la falta de correspondencia entre la calificación de las EETT y las dinámicas que se presentan en los territorios. Si bien, la CSMLV reconoce el ejercicio participativo para la construcción de criterios de la certificación, insta a la Unidad a incluir en la metodología algún instrumento con ponderación cuantitativa que permita recoger la percepción de la población víctima a nivel territorial.

#### **Avance Indicadores CONPES 4031 de 2021**

En materia de Coordinación Nación Territorio (CNT), en el documento persiste el bloqueo institucional identificado por la HCC 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.

De la consulta realizada en Sisconpes, sobre el objetivo No. 4 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*”, a juicio de la CSMLV en la vigencia 2022, los indicadores presentados a continuación se asocian de manera directa a este eje transversal. Presentaron avances concretos, específicamente en avance financiero y de gestión. No obstante, 3 indicadores (4.2, 4.5 y 4.8) no presentan ejecuciones presupuestales ni de gestión anual, lo cual ha de ser objeto de revisión por parte de las entidades responsables del reporte.

**Tabla 186:** Indicadores CONPES 4031 de 2022 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	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.	52%	100%
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.	100%	100%
4.5. Desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la atención y reparación a víctimas.	0	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.	50%	50%
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	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.	99%	100%
4.10. Implementar la certificación anual de la contribución de las entidades territoriales al GED.	100%	100%
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.	100%	0,00%

Elaboración propia. Fuente: Sisconpes, mayo 2023.

## Análisis cualitativo

### Avances

#### Certificación de las entidades nacionales en la contribución al GED de la población víctima.

La UARIV avanzó en el ejercicio de certificación de las entidades del orden nacional, orientado a evaluar la contribución de cada entidad para garantizar el GED a la verdad, justicia y reparación integral. Este proceso se adelantó en el marco del Auto 008 de 2009 proferido por



la HCC donde se identificó como un obstáculo, la carencia de herramientas para que la entidad responsable de coordinar la política pública de víctimas evalúe los niveles de compromiso y desempeño de los distintos organismos.

La Unidad reporta que en la vigencia 2021, se certificaron 35 entidades del nivel nacional en donde 2 entidades (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio del Trabajo) se encuentran en estado de avance y 33 cuentan con un resultado de cumplimiento.

### Estrategia de caracterización vigencia 2022-2023

Para la vigencia 2022, la UARIV reportó que la estrategia de caracterización<sup>420</sup> ha mejorado la estructura e incorporado nuevos enfoques que han permitido fortalecer la recolección de la información de la población víctima con sus características particulares. Adicionalmente, ha desarrollado aplicativos webs y offline para facilitar la recolección de la información en aquellos territorios que tienen limitaciones de conexión.

La UARIV, acompañó y asistió a las entidades territoriales en la aplicación del instrumento de caracterización diseñado por la Unidad. En 2022 se caracterizaron 222.949 personas y 24.093 en el primer trimestre de 2023, información que se convierte en insumo para que las EETT puedan orientar la implementación de la Política Pública.

### Regionalización indicativa de proyectos de inversión: UARIV

La regionalización indicativa de la inversión<sup>421</sup>, permite analizar este rubro como un instrumento de distribución del gasto entre las diferentes regiones del país, visibilizando los proyectos y/o programas estratégicos que las entidades del Gobierno Nacional disponen para la población víctima y el recurso financiero que van a ejecutar durante determinada vigencia en el territorio. La UARIV expone que para 2022, de un total de 27 entidades del orden nacional 22 (81%) cuentan con recursos aprobados por un valor de \$3.795 millones, falta por regionalizar \$839 millones y \$177 millones no son regionalizables, para un total en 2022 de \$4.811 millones.

### Dificultades

La CSMLV llama la atención sobre la revisión de los recursos invertidos en años anteriores para el mejoramiento de la herramienta Tablero PAT y la utilización de sus productos

---

<sup>420</sup> La Unidad para las Víctimas, a través de la Red Nacional de Información (RNI), bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad de los que trata el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, diseñó la estrategia de caracterización como un mecanismo para el levantamiento y producción de información estadística, estandarizada, disponible y oportuna que permita conocer la situación demográfica y socioeconómica de la población víctima desde un enfoque diferencial y de GED.

<sup>421</sup> El proceso surge en el marco del Auto 219 de 2011, y en ella la Corte Constitucional solicita al DNP desarrollar el proceso de certificación de proyectos y/o programas en los que se destine una disponibilidad presupuestal en favor de la población víctima de desplazamiento forzado, y en ese orden de ideas, el DNP luego incluye a la Unidad para las Víctimas con un rol que tiene el alcance de emisión de la certificación.



asociados o desarrollados con dichos recursos, en atención al cambio de la herramienta operativa del Plan de Acción Territorial (PAT) que se convirtió en el módulo SIGO-PAT dentro de la plataforma VIVANTO. Dado las dificultades identificadas por el DNP relacionadas con (i) falta de efectividad en términos de contribuir a la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, (ii) deficiencias en la calidad de la información reportada a nivel municipal, (iii) dificultad para la lectura y el análisis por parte de los niveles departamental y nacional.

En cuanto a la actualización metodológica de los indicadores de seguimiento enmarcados en el ajuste de la Estrategia de Corresponsabilidad, se evidenció que esta batería de indicadores que ha sido objeto de análisis y revisión por parte del DNP, requiere su alineación con los desarrollos y cambios que se han venido realizando alrededor de los sistemas de información de la Política Pública, para lograr una armonía con la información y sus respectivos análisis. Preocupa a la CSMLV que tanto la forma de medición del indicador de concurrencia como sus resultados, no muestran cómo se da cumplimiento a las competencias de los niveles de gobierno respecto a los criterios que se pretende medir.

Es importante señalar que, para el ajuste a la Estrategia de Corresponsabilidad se reportan dificultades en relación con la rigidez y la falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales; la articulación y desarrollo de los instrumentos de planeación, implementación y seguimiento de la Política Pública; y en la imposición de barreras o inacción del Gobierno nacional ante demandas de entidades locales.

Referente a la certificación territorial, a pesar de los ajustes a la metodología y los criterios de certificación, la CSMLV considera que es necesario seguir trabajando de manera articulada en los niveles de compromiso y desempeño de las entidades territoriales.

#### Modificación de la Estrategia de Corresponsabilidad

Durante las vigencias 2019-2020, tanto el equipo interinstitucional de asistencia (EIAT) como la CSMLV realizaron análisis de la implementación de la estrategia de corresponsabilidad, desde el 2020, el EIAT se encuentra realizando un trabajo conjunto con las entidades que hacen parte del SNARIV nacional y territorial para ajustar dicha estrategia. No obstante, a la fecha del presente informe se reporta que el ajuste del Decreto se encuentra en revisión jurídica y administrativa por parte de la Unidad para las Víctimas, para su siguiente socialización con las áreas jurídicas de las entidades que hacen parte del Equipo interinstitucional de Asistencia Técnica.

Respecto de la regionalización de la inversión entre las entidades que no cuentan con recursos aprobados se encuentran: Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de relaciones exteriores, Mintic, Mincomercio y Servicio público de empleo (SPE). Desde la CSMLV es importante destacar que estas entidades deben contar con recurso presupuestal para la inversión y asistencia en la ejecución y cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

La CSMLV hace un llamado a seguir avanzando en el ajuste y simplificación de los sistemas de información para la identificación de los programas y proyectos dirigidos a la población víctima. Lo anterior con base en la caracterización e identificación de la oferta y su consolidación en un solo sistema que facilite el acceso de la información tanto de nivel territorial como nacional, permitiendo a los diferentes niveles de gobierno, apropiar los insumos para una asertiva planeación y siempre contemplando los principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad.

## Conclusiones

- Persisten deficiencias para la coordinación y articulación entre la nación y los entes territoriales, relacionadas con: (i) inexistencia de planes específicos de acompañamiento técnico para las entidades territoriales denominadas como “concernidas”, es decir, aquellas que cuentan con recursos y capacidades pero presentan una baja implementación de la PPARIV; (ii) necesidad de simplificar y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información disponibles para hacer seguimiento a la política pública a nivel territorial; (iii) falta de oportunidad en el cálculo y presentación de los indicadores de coordinación nación – territorio, concurrencia, subsidiariedad, índice de capacidad territorial, fórmula individualizadora y medición del desempeño municipal que cuentan con rezago de más de una vigencia y (iv) la ausencia del ajuste programado de la estrategia de corresponsabilidad.
- En cuanto a los pactos territoriales, se considera importante articular el portal Web y los indicadores contenidos en Sinergia, para lograr una armonía en el reporte de datos. Asimismo, es preciso seguir avanzando en la identificación de necesidades del territorio y condiciones particulares, para lograr un impacto económico y social que logre consolidar y promover el desarrollo de los territorios y de la población víctima.
- Respecto a los aportes de los pactos territoriales a la Política Pública de Víctimas, se identificaron 14 proyectos de los Contratos Plan – Paz por valor de \$44.168 millones, 9 de los cuales contribuyen al derecho a la generación de ingresos, 3 al derecho a la vivienda, 1 al derecho a la verdad y 1 a la medida de atención y orientación. De estos, en 9 proyectos hubo aportes con el Fondo Regional para los Pactos Territoriales (FRPT) por un monto de \$32.823 millones.
- En cuanto a la articulación interinstitucional es preciso garantizar la implementación de los principios de coordinación y subsidiariedad a favor de la población víctima, así como la ejecución del total de los recursos destinados a la política pública por parte de las entidades territoriales y a brindar una oferta específica e integral a esta población, asegurando la efectividad de la inversión de los recursos disponibles.

- La Medición de Desempeño Municipal (MDM), evidenció que el puntaje para 2021 (51,4) no tuvo un aumento significativo en relación con el promedio nacional de años anteriores. El grupo de ciudades paso de tener un puntaje promedio de 73 a 70 puntos, siendo esta la variación más grande entre los grupos de capacidades. Respecto a la calificación departamental, Guainía y Amazonas presentan todos sus municipios en nivel bajo, tendencia que se ha venido repitiendo en 2020. Asimismo, se requiere revisar la variación de los 12 departamentos que presentaron caída entre 2020 y 2021.
- Para el índice de Capacidad Territorial (ICT), se debe reforzar las capacidades administrativas y de gestión de municipios Cáceres (Antioquia), Patía (Cauca), Bagadó (Choco), San Zenón (Magdalena), Colón (Nariño) y Sucre (Sucre) que cuentan con niveles muy bajos de gestión. Es importante que se continúe el fortalecimiento de las capacidades presupuestales y administrativas de los municipios que reportan un nivel bajo y aceptable en su desempeño y que a su vez tienen mayor número de víctimas de ubicación.
- Con relación a la formula individualizadora es importante fortalecer la gestión pública de los municipios que reiteradamente siguen preocupados en las vigencias 2020-2021 como es el caso de Mutatá (Antioquia) con 17.338 víctimas, Cartagena de Indias (Bolívar) 94.989 víctimas, Puerto Concordia 4.969 y Mapiripán (Meta) 4.130 víctimas; Colosó (Sucre) 7.555 víctimas y Chiriguana (Cesar) 11.038 víctimas. Adicional a ello, es preciso que el SNARIV cuente con los datos actuales de las vigencias, para realizar un seguimiento a las dinámicas de gestión de los municipios.
- En cuanto a la Certificación territorial se requiere que la metodología propuesta contenga criterios efectivos para determinar el grado de aporte de las entidades territoriales en la implementación de la Política Pública de Víctimas, de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales y las acciones programadas en el Plan de Acción Territorial (PAT), permitiendo evidenciar la garantía de la implementación y el seguimiento en los territorios.
- Respecto a los resultados de la vigencia 2021 de Certificación Territorial, 111 EETT que se ubicaban en los niveles superiores cayeron a nivel bajo. Razón por la cual, la CSMLV hace un llamado al seguimiento y fortalecimiento de planes, programas y proyectos, y, establecer mecanismos de acción para mejorar la contribución en la implementación de la Política Pública que conlleve al debido cumplimiento en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado ubicadas en los municipios.

- Los resultados de los indicadores de coordinación nación – territorio, concurrencia, subsidiariedad, Índice de Capacidad Territorial, Fórmula Individualizadora y Medición de Desempeño Municipal, históricamente presentan información con rezago de más de una vigencia, lo que se reitera dificulta 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 Subsidiariedad presentó una cobertura efectiva del 80% en la entrega de los componentes de alojamiento temporal, elementos de aseo, utensilios de cocina y alimentación en la fase de inmediatez, se contó con un presupuesto de \$6.789 millones entregados en dinero y \$1.032 millones de AHI en especie. Los departamentos que alcanzaron el 100% son Amazonas, Atlántico, Caldas, Chocó, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Vichada. De otro lado, el nivel de formalización en los departamentos de Guainía, San Andrés, Santander y Vaupés está por debajo del 50%.
- En cuanto al indicador de Coordinación Nación Territorio (INCT), las Gobernaciones de Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca cuenta con el 100% nivel de coordinación. Sin embargo, cuatro municipios del departamento del Valle (Versalles, Andalucía, El Águila y Argelia) cuentan con un porcentaje de cumplimiento bajo de 40%, así como también el departamento del Tolima (Casabianca, Murillo, Prado, Purificación, Suárez y Planadas)
- En relación con los nueve indicadores del CONPES 4031 de 2021 revisados por la CSMLV para 2022, 6 presentaron un avance financiero y de gestión, no obstante, 3 indicadores (4.2, 4.5 y 4.8) no presentan ejecuciones presupuestales ni de gestión anual, lo cual ha de ser objeto de revisión por parte de las entidades responsables del reporte.
- En cumplimiento con lo establecido en el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.1.9., respecto de la certificación a la contribución al Goce Efectivo de Derechos que se otorga a las entidades del nivel nacional, se certificaron 35 de las cuales el Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio del Trabajo se encuentran en estado de avance y las restantes cuentan con un resultado de cumplimiento.
- El ajuste del Decreto de Corresponsabilidad, se encuentra en revisión jurídica y administrativa por parte de la Unidad para las Víctimas, en aras de una socialización con las áreas jurídicas de las entidades que hacen parte del Equipo Interinstitucional



de Asistencia Técnica – EIAT. Asimismo, en 2023, el EIAT trabaja en la elaboración de los lineamientos para la inclusión de la Política Pública de Víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales, los cuales será socializados con los mandatarios electos desde el último trimestre del 2023.

- La estrategia de caracterización por enfoque diferencial de la población víctima para el año 2022 arrojó 222.949 personas caracterizadas y 24.093 en el primer trimestre de 2023. Entre Los departamentos que presentaron un porcentaje mayor de avance se encuentran Atlántico 97%, Caldas 60% y Meta con un 40%. Sin embargo, nueve departamentos no presentaron porcentaje de avance en la caracterización de 2022, como por ejemplo Amazonas, Arauca, La Guajira, Vaupés y Gaviare. La Comisión llama la atención sobre el rezago a nivel nacional en el desarrollo de esta estrategia.
- Para 2022 respecto de la regionalización indicativa de la inversión, de un total de \$4.811 millones, de 27 entidades del orden nacional, 22 (81%) cuentan con recursos aprobados por un valor de \$3.795 millones, falta por regionalizar \$839 millones y \$177 millones no son regionalizables. Entre las entidades que no cuentan con recursos aprobados se encuentran: Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de relaciones exteriores, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Servicio público de empleo.
- La actualización metodológica de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad, requiere una alineación con los desarrollos y cambios que se han venido realizando alrededor de los sistemas de información de la Política Pública de Víctimas, para lograr una armonía con la información y sus respectivos análisis.
- La CSMLV hace un llamado a seguir avanzando en el ajuste y simplificación de los sistemas de información con base en la caracterización e identificación de la oferta y su consolidación en un solo sistema de información, que facilite el acceso de la información tanto de nivel territorial como nacional, permitiendo a los diferentes niveles de gobierno apropiar los insumos para una asertiva planeación y siempre contemplando los principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad.

## Recomendaciones

- 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, eSigna y la plataforma Vivanto.

- Al Departamento Nacional de Planeación articular la información de Pactos Territoriales contenida en el portal Web y los indicadores contenidos en Sinergia, para lograr una armonía en el reporte de datos.
- 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.
- Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, diseñar una estrategia focalizada para las entidades territoriales con calificación de “*Concernidas*” en especial: Mutatá (Antioquia), Cartagena de Indias (Bolívar), Puerto Concordia y Mapiripán (Meta), Colosó (Sucre) y Chiriguana (Cesar).
- Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, concretar la expedición de la Estrategia de Corresponsabilidad, sus indicadores e instrumentos pertinentes.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Guainía y Gobernación de Amazonas, realizar un trabajo articulado respecto la calificación departamental que presentan todos sus municipios en nivel bajo, situación que viene repitiéndose desde 2020.
- A la Unidad para las Víctimas, Alcaldías de Cáceres, (Antioquia), Patía (Cauca), Bagadó (Choco), San Zenón (Magdalena), Colón (Nariño) y Sucre (Sucre) trabajar articuladamente en el fortalecimiento de las capacidades presupuestales y administrativas en la medición de Índice de Capacidad Territorial.
- A la Unidad para las Víctimas, seguir fortaleciendo la estrategia de caracterización en todo el territorio Nacional y en especial en los departamentos de Amazonas, Arauca, La Guajira, Vaupés y Gaviare.



- Al Gobierno Nacional 2022-2026 y nuevos mandatarios, 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.
- Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, trabajar en la presentación actualizada de los resultados de los indicadores de coordinación nación territorio, concurrencia, subsidiariedad, Índice de Capacidad Territorial, Fórmula Individualizadora y Medición de Desempeño Municipal.

## ENFOQUE DE GÉNERO

La Corte Constitucional ha reconocido el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia<sup>422</sup>, y a través de sus autos de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 (que en su artículo 13 integra el principio de enfoque diferencial<sup>423</sup>) ha identificado importantes rezagos en la implementación de medidas afirmativas que garanticen la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado. Por lo anterior, ha instado al Estado a implementar medidas urgentes para superar los rezagos en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto, y a implementar medidas de prevención debido a los riesgos extraordinarios de los que son objeto <sup>424</sup>.

Esta visión es compartida por la CSMLV, que, en sus informes anuales de seguimiento, ha realizado recomendaciones reiteradas, para que el Estado implemente acciones afirmativas que propendan por una efectiva reparación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), víctimas del conflicto armado, y por la disminución de las brechas de género en la reducción de la pobreza.

Asimismo, la CSMLV ha presentado cada año un análisis que incorpora el enfoque de género advirtiendo los impactos diferenciados del conflicto en las mujeres, los hombres y las personas con OSIGD, y promoviendo que se tomen medidas diferenciales para cada grupo poblacional. Así, por ejemplo, ha recomendado que se fortalezca la focalización y la atención psicosocial a los hombres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, toda vez que por los roles de género que les han sido asignados, y por el estigma social que implica ser víctima de estos hechos, presentan mayor resistencia a denunciar y acceder a estas medidas.

Adicionalmente, a través de sus autos de seguimiento, la Corte ha establecido orientaciones y recomendaciones para la asistencia, atención y reparación de esta población<sup>425</sup> y ha reconocido a las personas con OSIGD como sujetos de especial protección constitucional, debido precisamente, a la marginación y discriminación histórica que han sufrido<sup>426</sup>.

Con el marco anterior, este capítulo presenta un análisis transversal de la implementación del enfoque de género para la vigencia 2022 – marzo de 2023, en los siguientes componentes de la política pública de víctimas: (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. Así mismo, contiene un análisis específico sobre el acceso a las medidas de reparación, por el hecho victimizante de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado y de los hijos e hijas nacidas a causa de éste.

<sup>422</sup> Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional.

<sup>423</sup> “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 atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque”. Art. 13 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>424</sup> Autos 092, 237 de 2008, 009 de 2015, 373 de 2016 y 737 de 2017.

<sup>425</sup> Autos 092, 237 de 2008, 009 de 2015, 373 de 2016 y 737 de 2017.

<sup>426</sup> Sentencia T-068/21

El análisis se ha realizado tomando como punto de referencia los indicadores establecidos en el CONPES 4031 de 2021 y en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, sumado a otras variables de análisis propuestas por la CSMLV.

Adicionalmente, la CSMLV advierte que, teniendo en cuenta que está próximo a abrirse el macro caso 11 de la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP, que abordará los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, es urgente fortalecer la atención psicosocial prestada por las entidades del Estado a las víctimas de este hecho garantizando una atención sostenida en el tiempo con enfoque interseccional, toda vez que los procesos de declaración generan una recordación del hecho que puede afectar la salud mental y emocional de las víctimas.

### **Análisis cuantitativo**

Para la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.472.19427 víctimas del conflicto armado, de las cuales 4.758.003<sup>428</sup> (50,2%) son mujeres, 4.708.141 (49,7%) son hombres, 5.556(0,1%) personas con OSIGD y 496 víctimas que la UARIV no reporta información.

Ahora bien, el RUV reportó que 34.067 mujeres han sido víctimas de violencia sexual, 4.334.354 han sido víctimas de desplazamiento forzado y 1.305.719 han sido víctimas de otros hechos en el marco del conflicto armado. Cabe aclarar que en muchas ocasiones las mujeres han sido víctimas de más de un hecho victimizante, por lo que, si se suman estos tres universos, tenemos un total de 5.677.643, pero esta cifra hace referencia a los hechos y no al total de víctimas.

### **Prevención y protección**

Prevención y protección con enfoque de género se abordará en el capítulo de este componente de manera integral, en donde se analizarán los resultados de los indicadores propuestos en el CONPES 4031, respecto al 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, en donde se llevaron a cabo seis mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del PIG para mujeres líderes y defensoras de DDHH con 1.254 beneficiarias, realizadas en Bogotá, Cauca, Choco, Pasto y Magdalena.

Así mismo, del indicador de *“porcentaje de actividades finalizadas del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos a cargo del Ministerio del*

---

<sup>427</sup> UARIV. Respuesta por correo electrónico. (Anexo en Excel)

<sup>428</sup> Respuesta UARIV 2023-0657449-1, mayo 8 de 2023

*Interior*”, en donde se observó que para este no se tuvo información de su avance, no obstante, el Ministerio en su Informe de Gestión 2022, refirió que la primera fase del programa se centró en el mapeo y la caracterización de las organizaciones para su participación efectiva en 115 municipios de Montes de María. En la segunda fase en el año 2022, se focalizaron el Norte del Cauca, zona Pacífico Caucana y Chocó, Meta, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander, Antioquía y Magdalena.

### **Subsistencia mínima**

La subsistencia mínima está vinculada principalmente a la atención humanitaria inmediata que entregan las Entidades Territoriales los tres primeros meses después de realizar la declaración ante el Ministerio Público, y la atención humanitaria de emergencia y de transición entregada por la UARIV una vez se incluyen en el RUV, para cubrir los componentes de alimentación y alojamiento. Durante las vigencias 2019 hasta el 31 de marzo de 2023, la UARIV registró 928.505 víctimas incluidas por desplazamiento forzado, de las cuales 451.709 fueron mujeres, 421.042 son hombres y 1.070 con OSIGD.

La UARIV presenta desde 2019 un total de 3.544.820 hogares de desplazamiento forzado que solicitaron atención humanitaria de emergencia - AHE y transición - AHT y que fueron viables para el proceso de identificación de carencias. No obstante, al momento de discriminar por género está cifra no es coherente pues las cifras son menores, como se presenta la continuación:

**Tabla 187:** Atención humanitaria de emergencia y de transición entregada por la UARIV

	Solicitaron			Identificación carencias			Pago efectivo		
	Mujeres	Hombres	Con OSIGD	Mujeres	Hombres	Con OSIGD	Mujeres	Hombres	Con OSIGD
<b>AHE</b>	33.706	18.452	157	23.306	13.876	116	14.167	8.768	66
<b>AHT</b>	5.025	1.515	14	2.567	797	6	610	178	1
<b>Total</b>	38.731	19.967	171	25.873	14.673	122	14.777	8.946	67

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

De las 38.731 víctimas mujeres que solicitaron atención humanitaria, el 66% tuvieron identificación de carencias y de estos finalmente el 57% lograron acceder a la medida. Asimismo, para hombres, de las 19.967 víctimas que solicitaron, se realizó identificación de carencias al 73% y finalmente lograron acceder el 60%.

Adicionalmente la Unidad realiza la entrega de una Ayuda Humanitaria a las personas que sufrieron el hecho de Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual. De las cuales, según lo informado por la UARIV, del total de víctimas de violencia sexual incluidas en el RUV que

asciende a 37.570, el 4.4% (1.664) recibieron ayuda humanitaria desde la vigencia 2022 hasta el 31 de marzo de 2023.

Por otra parte, a partir de los indicadores establecidos por el Gobierno nacional, se analiza el acceso al derecho de alimentación;

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“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”*

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 para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional. Para 2022, el ICBF reportó la atención de 7.772 víctimas, lo que corresponde a un cumplimiento del 157%. A 31 de marzo del 2023 atendió a 3.601, con un avance del 73%. Lo anterior evidencia que las metas establecidas son bajas y no son acordes con la capacidad de cobertura que tiene la entidad.

**Tabla 188:** 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.

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
	11.717			
<b>2021</b>		4.935	7.118	144
<b>2022</b>		4.935	7.772	157
<b>(31/03/23)</b>		4.935	3.601	73

Elaboración propia. Fuente: ICBF, marzo 2023

El ICBF informó que adelanta acciones para contribuir a la atención y prevención del bajo peso para la edad gestacional en las mujeres gestantes y la desnutrición en niñas y niños menores de cinco años, articulando las entidades del Sistema Nacional del Bienestar familiar (SNBF), en la estrategia de alimentación, nutrición y fortalecimiento familiar a través de dos modalidades de atención: extramural, denominada *“Mil días para cambiar el mundo”* e intramural, denominada *“Centros de Recuperación Nutricional”*.<sup>429</sup>

En relación con el avance de las estrategias, el ICBF informó que, el servicio se presta por demanda, toda vez que, de acuerdo con sus objetivos, los criterios de ingreso para estas modalidades están condicionadas al déficit nutricional que pueda presentar los niños y niñas menores de 5 años y las mujeres gestantes, y a la disponibilidad de un cupo de atención.

<sup>429</sup> ICBF. Radicado No.: 2023110000012481 del 16/05/2023. Página 6.

Situación que llama la atención, pues al depender de un cupo, no se está garantizando el acceso a este servicio en su totalidad a quien presenta el déficit.

### **Retornos y reubicaciones**

Esta sección aborda las acciones de transversalización del enfoque de género en los planes de retornos y reubicaciones. En este orden de ideas, se presenta un análisis del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

- Indicador. *“Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”*

Como fue reportado en el IX Informe de la CSMLV, la UARIV indicó que ajustaría la ficha del indicador E.G.3 en el SIPO, cambiando la medición del indicador y las metas para el periodo 2022 - 2031.

Este cambio fue realizado y la ficha técnica del indicador ahora contiene la siguiente descripción:

*“El objetivo de este indicador es dar cuenta del número de planes de retorno y reubicación de comunidades no étnicas implementados durante la vigencia del reporte, es decir, aquellos en los cuales el 100% de las acciones definidas se encuentran implementadas y que dentro de sus acciones incluían la implementación de i) acciones específicas con enfoque de género, es decir, aquellas dirigidas a mujeres o población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas; o ii) la estrategia para el fortalecimiento del tejido social “Tejiéndonos” cuyo objetivo es realizar acciones para el fortalecimiento del tejido social y la generación de lazos de confianza entre las comunidades víctimas de desplazamiento forzado y las comunidades receptoras, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local”.*

**Tabla 189:** Número de comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.

Año	Meta	% avance X informe	avance IX informe*
2019	S.I.	S.I.	10
2020	S.I.	S.I.	14
2021	S.I.	S.I.	14
2022	4	100%	4
2023	S.I.	S.I.	

Elaboración propia. Fuente: SIPO, junio, 2023

\*Número de comunidades reubicadas o retornadas





A la fecha, en el SIPO no hay registro de las metas ni del porcentaje de avance del indicador entre el 2019 y el 2021, ni para el primer trimestre de 2023. Sin embargo, para el 2022 se registró un avance del 100%, para un total de 4 planes de retornos y reubicación que, según la UARIV, incluyen acciones específicas con enfoque territorial y de género.

No obstante, según el IX Informe de la CSMLV (de acuerdo con la información registrada en el SIPO en el primer semestre de 2022 y la información reportada por la UARIV), en el 2019 la meta fue de 10 comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con estos enfoques, y la entidad reportó un cumplimiento del 100% de la meta; en el 2020, la meta fue de 20 comunidades y la entidad reportó un cumplimiento del 70%; y en el 2021, reportó el acompañamiento de 14 comunidades.

Estas diferencias en el reporte de las metas y los avances anuales pueden responder a los ajustes realizados a la ficha técnica del indicador. No obstante, la CSMLV alerta que ha habido una disminución en el número de comunidades acompañadas anualmente con estos enfoques, por lo que reitera la recomendación realizada a la entidad en el IX informe de la CSMLV y acogida por la UARIV<sup>430</sup>, de *aumentar el acompañamiento con enfoque de género y diferencial a las comunidades reubicadas o retornadas y fortalecer los reportes de información en el SIPO.*

Por otra parte, la UARIV informó que las acciones específicas con enfoque de género realizadas fueron: (i) la capacitación de mujeres del municipio de Florencia en “salón de belleza”; (ii) el fortalecimiento de la actividad productiva de artesanías dirigida a mujeres víctimas del municipio de Pueblo Bello; (iii) el fortalecimiento en la generación de ingresos a mujeres cabeza de familia en capacitación y capital semilla del municipio de Chimichagua; (iv) el apoyo con insumos agrícolas a la asociación de mujeres Brisas de la Albania del municipio de Vistahermosa; y (v) el fortalecimiento de proyectos agrícolas con la dotación de insumos y herramientas a las mujeres de la comunidad del municipio de Vistahermosa<sup>431</sup>.

Si bien, estas acciones están dirigidas a las mujeres, no evidencian una adecuada transversalización del enfoque de género, pues no hay evidencia de que respondan a las necesidades diferenciales mapeadas de las mujeres víctimas, ni son acciones afirmativas que promuevan el cierre de brechas de género en los procesos de retorno y reubicación. Además, no se conoce si dichas acciones tienen un efecto reparador y transformador de los roles sociales culturales asignados.

Esta debilidad se explica por la modificación realizada a la ficha técnica, que define las acciones con enfoque de género como “aquellas dirigidas a mujeres o población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas”, pero la CSMLV advierte que no

---

<sup>430</sup> En el marco de la Sesión de Verificación a las Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas celebrada en el mes de febrero de 2023.

<sup>431</sup> Oficio de respuesta a la CSMLV con Radicado No. 2023-06574491 del 8 de mayo de 2023



cualquier acción dirigida a mujeres o población con OSIGD puede ser considerada como una acción de género.

Para que una acción incorpore de manera efectiva el enfoque de género, debe ser una medida afirmativa<sup>432</sup>, tendiente a reducir las desigualdades sociales, económicas y políticas históricas que han enfrentado las mujeres. La Corte Constitucional ofrece diferentes ejemplos de estas medidas, como el otorgamiento de becas y subsidios o las “cuotas de empleo público reservadas a mujeres”<sup>433</sup>. Otra medida afirmativa puede ser la implementación de sistemas de cuidado, que liberen el tiempo que las mujeres dedican al trabajo de cuidado no remunerado, de manera que puedan vincularse al mercado laboral, e impulsar su desarrollo profesional.

En este orden de ideas, la CSMLV hace un llamado a la UARIV a modificar la ficha técnica del indicador, especificando las medidas afirmativas que se deben implementar para garantizar la transversalización del enfoque de género en los planes de retorno y reubicación. Adicionalmente, recomienda que la entidad realice mesas de diálogo con las mujeres y personas con OSIGD víctimas, para conocer sus necesidades diferenciales e implementar acciones con enfoque de género que atiendan a las mismas.

### **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, e incluye un análisis de género en la implementación de las medidas de indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción, generación de ingresos, restitución de tierras y reparación colectiva.

Para medir los indicadores de las víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, se debe tener en cuenta que de las 37.570 víctimas incluidas en el RUV por este hecho victimizante, el 7,7% son hombres (2.877); y el 1,7% personas con OSIGD (626), la mayoría son mujeres que representan el 90,7% (34.067). De las mujeres, 385 declararon haber tenido un hijo como consecuencia del hecho, no obstante, no hubo claridad del número de hijos nacidos bajo este hecho.

Según información reportada por la UARIV, hay un registro adicional de 1.987 hijos nacidos declarados, de los cuales fueron incluidos en el RUV el 56% (1.114).<sup>434</sup> En visita administrativa<sup>435</sup> la UARIV confirmó que este registro se da porque hay víctimas incluidas por

---

<sup>432</sup> “La Corte Constitucional entiende por acción afirmativa las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación”. Tomado de: “Acciones afirmativas para una igualdad material”. Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualaci%C3%B3n%20material%20v2%2071020.pdf> Fecha de acceso: 14 de junio de 2023.

<sup>433</sup> *Ibíd.*

<sup>434</sup> UARIV. Respuesta por correo electrónico

<sup>435</sup> visita administrativa 22 de diciembre de 2022, confirmado mediante correo electrónico.

familiares distintos a sus madres que sufrieron el hecho, como abuelas y tías, y que, verificado el caso a caso, se decidió la inclusión. No obstante, en respuesta allegada dando alcance a la visita, las cifras reportadas siguen siendo incoherentes, por lo que se recomienda a la UARIV, implementar las gestiones preventivas para realizar el seguimiento de este tema, así mismo, realizar y socializar un informe detallado que analice las cifras.

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación”*

La línea base de este indicador es de 173.080 mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas en la estrategia de reparación; en 2022, se proyectó una meta acumulada de 194.524 con un cumplimiento del 103%, con un avance adicional en la vigencia 2022 de 22.143, y en 2023 no se reportaron cifras. Sin embargo, a juicio de la CSMLV con respecto al universo de 4.758.003 mujeres incluidas en el RUV, esta meta sigue siendo insuficiente al atender únicamente un 0,4% de la población.

**Tabla 190:** Mujeres víctimas de violencia sexual focalizadas y acompañadas con la Estrategia de Reparación Integral

Año	Línea base	Meta acumulada	Meta anual	Avance	% Avance
	173.080				
2021		0	0	0	0
2022		194.524	21.444	22.143	103
2023		215.968	21.444	0	0

Elaboración propia. Fuente UARIV, corte: marzo de 2023.

- Indicador PND 2018-2022: *“Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral”*

Para el cierre del indicador del PND 2018 –2022, la UARIV focalizó y atendió a 11.695 mujeres víctimas del hecho con la Estrategia de Reparación Integral, es decir el 34% de las 34.067 mujeres, cifra que resulta insuficiente respecto al universo que lo requiere. Además, es importante resaltar que, si bien la meta acumulada (13.614) se cumplió en un 85%, de las metas anuales el cumplimiento fue de 55% pues de las 4.800 propuestas para el cuatrienio solo se atendieron 2.663.

**Tabla 191:** Mujeres víctimas de violencia sexual focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral

Año	Línea base	Meta acumulada	Avance acumulado	% Avance acumulado	Meta anual	Avance	% Avance anual
	8.814						
2019		10.014	9.607	95	1.200	793	66
2020		11.214	10.731	95	1.200	1.124	94

<b>2021</b>	12.414	11.259	90	1.200	528	44
<b>2022</b>	13.614	11.477	84	1.200	218	18
<b>2019-2022</b>	13.614	11.695	85	4.800	2.663	55

Elaboración propia. Fuente UARIV, marzo de 2023.

El avance de este indicador se dio a través de las estrategias VIVIFICARTE<sup>436</sup> y ERE-G14 a cargo de la UARIV, la primera tiene como objetivo contribuir a la reparación integral y la construcción de un sentido reparador y transformador de las mujeres víctimas participantes. Y la segunda, tiene como objetivo facilitar herramientas a los sobrevivientes del conflicto armado, que apoyen su recuperación emocional y reconstrucción de su proyecto de vida a través del reconocimiento de los propios recursos de afrontamiento y sus redes significativas, con una mirada diferencial e incluyente<sup>437</sup>.

- Indicador PND 2018-2022 *“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”*

Para el cierre del indicador del PND 2018 –2022, si bien se reconoce que para los años 2020 y 2021, se superó la meta con 26 departamentos asistidos. Se observa que para los años 2018 y 2019, no se cumplió la meta al no asistir técnicamente a ningún Departamento, y para el 2020, hubo un avance del 12,5% con 3 Departamentos asistidos (Caquetá, Putumayo, Norte de Santander).

**Tabla 192:** Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa

<b>Año</b>	<b>Departamentos priorizados<sup>438</sup></b>	<b>Departamentos asistidos</b>
<b>2018</b>	24	0
<b>2019</b>	24	0
<b>2020</b>	24	26 <sup>439</sup>
<b>2021</b>	24	26
<b>2022</b>	24	3

Elaboración propia. Fuente MINSALUD, marzo de 2023.

Las asistencias técnicas, correspondieron a orientaciones a las secretarías departamentales de salud para el fortalecimiento de los Planes de Acción en Salud, con acciones dirigidas a la

<sup>436</sup> Estrategia fortaleciendo Capacidades

<sup>437</sup> UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

<sup>438</sup> Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca

<sup>439</sup> Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca



población víctima de violencias en el marco del conflicto armado; de manera específica, se orientó para la implementación del Plan estratégico 2019 - 2023<sup>440</sup> del Programa de Prevención de la Violencia Sexual en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas.<sup>441</sup>

#### Medidas de satisfacción

- 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 Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición - SIVJRNR, 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”.

Según la UBPD, el indicador le apunta a la “*realización de una actividad de pedagogía coordinada con la Jurisdicción Especial para la Paz y desarrollada de acuerdo a las acciones humanitarias y extrajudiciales que adelanta la UBPD*” como meta anual a

Según la información reportada por la entidad, en el 2022 se realizaron 55 actividades pedagógicas con estos enfoques, que equivalen a una acción; en el 2023, 28 actividades pedagógicas, que equivalen a una acción; y en el primer trimestre de 2023, no se reportaron avances<sup>442</sup>.

La CSMLV advierte que se evidencia una disminución importante en el número de actividades pedagógicas realizadas entre el 2021 y el 2022, por lo que se recomienda a la entidad fortalecer esta política y aumentar el número de sesiones realizadas anualmente.

---

<sup>440</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316100948891 del Fecha: 08-04-2023. Este plan estratégico busca orientar a las Direcciones Territoriales de Salud (DTS) y demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para que, desde sus competencias, realicen los procesos de gestión correspondientes en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral en Salud (PAPSIVI), al igual que la coordinación intersectorial necesaria para la respuesta de los otros sectores corresponsables de la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado..

El plan estratégico (2019-2023) contempla el Componente 2 de Atención integral a las víctimas de violencia sexual, el cual, a su vez, contempla la estrategia 2.1 de Atención integral en salud y atención psicosocial; en esta última se describen las acciones a cargo de los diferentes actores del SGSSS (Ministerio de Salud y Protección Social, Dirección Territorial de Salud- DTS, las Empresas Promotoras de Salud- EAPB y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPS, entre otras)

<sup>441</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316100948891 del Fecha: 08-04-2023

<sup>442</sup> Oficio de Respuesta a la CSMLV con radicado No. UBPD-1-2023-004177. Fecha: 28 de abril de 2023.

## Indemnización

A continuación, se realiza un análisis del componente de la medida de indemnización administrativa, con unos indicadores que se propusieron desde la CSMLV, con el fin de observar cómo ha sido su impacto.

- Variable de análisis. indicador *“Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada”*

Esta variable de análisis se reporta desagregada por giros y personas. A 31 de diciembre del 2022 se indemnizaron 8.816 mujeres, que frente al universo de mujeres víctimas incluidas por este hecho (34.067)<sup>443</sup>, representa el 26%, cifra que continúa siendo muy baja. Lo anterior se debe a que este hecho no se estableció como criterio de priorización en la Resolución 1049 de 2019, a pesar de que ha sido una solicitud reiterada de las representantes de las víctimas por este hecho victimizante, quienes han señalado que la priorización de la indemnización de estos hechos constituiría una acción afirmativa por los impactos psicosociales que viven en sus cuerpos, en sus vidas y sus familias.

**Tabla 193:** Número de mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas

Año	Giros	Personas	Valor
2011	138	128	\$ 2.205
2012	519	505	\$ 8.939
2013	582	546	\$ 10.292
2014	2.093	2.082	\$ 38.678
2015	2.159	1.997	\$ 41.702
2016	901	810	\$ 18.547
2017	1.072	1.005	\$ 23.660
2018	461	395	\$ 10.767
2019	59	43	\$ 1.445
2020	406	344	\$ 10.590
2021	585	445	\$ 15.634
2022	616	516	\$ 18.189
<b>Total</b>	<b>9.591</b>	<b>8.816</b>	<b>200.648</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

De la información reportada en la anterior tabla, se observa la disminución que se ha presentado desde la vigencia 2018 en el pago de indemnizaciones por este hecho, lo que

<sup>443</sup> UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

evidencia desde una mirada del principio de progresividad y no regresividad, que este no se ha cumplido.

- 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 éstos cuántos han sido indemnizados administrativamente, con el siguiente resultado:

Se observó que, desde la entrada en vigencia de la Ley 31 de diciembre de 2022, de los 1.978<sup>444</sup> hijos e hijas declarados nacidas como consecuencia de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, fueron incluidos 1.114<sup>445</sup> (56,3%), de estos se encuentran indemnizados o con encargo fiduciario 583<sup>446</sup> (52%).

**Tabla 194:** Número de NNA nacidos bajo el hecho victimizante indemnizados

Año	Mujeres incluidas por violencia sexual	Mujeres indemnizadas	Mujeres que declararon que tuvieron un hijo como consecuencia del hecho	Total, de hijos nacidos declarados	NNA incluidos como víctimas	Hijos nacidos indemnizados o con encargo fiduciario
2011	N.R	128	N.R	N.R	N.R	N.R
2012	N.R	505	14	120	51	23
2013	N.R	546	35	183	90	25
2014	N.R	2.082	64	336	182	78
2015	N.R	1.997	78	388	248	105
2016	N.R	810	38	195	117	68
2017	N.R	1.005	37	164	117	98
2018	N.R	395	35	175	110	35
2019	N.R	43	23	150	66	10
2020	N.R	344	11	54	27	21
2021	N.R	445	22	88	52	47
2022	N.R	516	28	110	53	73
(31/03/23)	N.R	0	N.R	15	1	N.R
2011-2023	34.067 <sup>447</sup>	8.816	385	1.978	1.114	583

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

<sup>444</sup>UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

<sup>445</sup> UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

<sup>446</sup>UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

<sup>447</sup> UARIV. Respuesta por correo electrónico. No reportó las cifras históricas

De acuerdo con lo anterior llama la atención que solo 385 mujeres han declarado haber tenido un hijo a causa del hecho del registro de 1.114 hijos nacidos declarados e incluidos en el RUV.<sup>448</sup>, en donde se observó una incoherencia en la información. En este sentido, se realizó visita administrativa<sup>449</sup> en donde se requirió aclaración por escrito. En respuesta a este requerimiento<sup>450</sup> la Unidad informa que, se identifican en el RUV 827 víctimas directas de este hecho, a las que se identificaron menores nacidos como consecuencia del hecho, cifras que continúan siendo incoherentes. Por lo anterior se recomienda a la Unidad realizar un informe detallado que contenga la información referente a este tema.

La CSMLV analizó el pago de indemnizaciones para hombres y personas con OSIGD afectadas por este hecho.

- Variable de análisis. *“Hombres y personas con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada”*

Preocupa que de los 2.877 hombres víctimas incluidos en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, 377 fueron indemnizados, a través de 423 giros por valor de \$9.353 millones<sup>451</sup>, lo que representa un avance del 0,13% de hombres indemnizados, siendo muy bajo para el universo de hombres incluidos por este hecho. La UARIV no reportó información para el primer trimestre del 2023.

**Tabla 195:** Número de hombres y personas con OSIGD víctimas de violencia sexual indemnizadas

Año	Hombres giros	Hombres indemnizados	Personas OSIGD giros	Personas OSIGD indemnizadas
2011	3	3	N.R	N.R
2012	21	21	N.R	N.R
2013	22	21	N.R	N.R
2014	64	64	N.R	N.R
2015	31	31	N.R	N.R
2016	46	46	1	1
2017	94	88	N.R	N.R
2018	9	9	64	57
2019	13	10	4	4
2020	42	37	21	16
2021	31	14	17	14
2022	47	33	9	8

<sup>448</sup> UARIV. Respuesta por correo electrónico

<sup>449</sup> visita administrativa 22 de diciembre de 2022, confirmado mediante correo electrónico.

<sup>450</sup> Respuesta UARIV No 2023-1020926-1 de Fecha: 21/07/2023

<sup>451</sup> UARIV. Radicado No 2023-06574491 del 8 de mayo de 2023. La cifra 2.877 es menor a 2.916 reportada a 31 de marzo del 2022, se observó una inconsistencia de las víctimas incluidas en el RUV



2023	N.R	N.R	N.R	N.R
2011-2022	423	377	116	100

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

De las 5.556 personas con OSIGD incluidas en el RUV, 626 personas están incluidas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales solo 100 (16%) fueron indemnizadas, con 116 giros por valor de \$ 2.876 millones<sup>452</sup>. Llama la atención que, al momento de la inclusión en el RUV, no se identifica su orientación sexual, e identidad de género, entonces no es claro para el pago de la indemnización, en qué momento la víctima lo reconoce.

### Rehabilitación

- Indicador. CONPES 4031 de 2021 “Número de mujeres víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa”.

Este indicador mide la atención psicosocial en salud que han recibido las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, la línea base es de 63.143 mujeres víctimas que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa. Para el de 2022 se avanzó en un 58.7%. Es así como de las 4.758.003 mujeres víctimas incluidas en el RUV el avance es de 2.4% el cual sigue siendo insuficiente. En el 2023 se observó que Minsalud no reportó avance para el primer trimestre

**Tabla 196:** Mujeres víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa

Año	Línea base	Meta	Avance	% Avance
2021	63.143	125.910	110.344	87,6
2022		199.135	116.891	58,7
2023		272.360	0	0

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, marzo 2023.

Minsalud reportó cifras de personas con OSIGD en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa relacionada como la siguiente tabla:

<sup>452</sup> UARIV. Radicado No.: 2023 0657449-1 del 08/05/2023

**Tabla 197:** personas con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa

Años	Bisexual	Heterosexual	Homosexual	No definido	Total, general
2013	1	326		615	941
2014	9	31.058	85	53673	84.823
2015	27	74.924	198	7463	82.609
2016	85	117.735	354	10366	128.536
2017	42	127.570	312	5782	133.704
2018	43	59.720	159	2205	62.124
2019	91	115.592	396	4935	121.013
2020	45	84.086	292	3039	87.462
2021	41	76.934	373	2258	79.605
2022	10	10.175	54	567	10.806
<b>Total</b>	<b>375</b>	<b>649.075</b>	<b>2052</b>	<b>85.085</b>	<b>734.295</b>

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, marzo 2023.

- Indicador Variable de la CSMLV *“Mujeres, Hombres y Personas con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial”*

Este indicador permite conocer el número de mujeres, hombres y población con OSIGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención psicosocial desde la implementación de la Ley a la fecha de corte de este informe. El Minsalud reportó 734.295 víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que accedieron a atención psicosocial, de las cuales 439.586 son mujeres, 291.509 son hombres, 360 no definidos y 2.840 no reportados. Así mismo, reportó personas con OSIGD que recibieron atención psicosocial: 375 bisexuales, 649.075 heterosexuales, 2.052 homosexual y 85.085 no definidos<sup>453</sup>.

No obstante, las cifras reportadas por Minsalud, no coinciden puesto que esta entidad hizo distinción por sexo y por orientación sexual, sin embargo, al realizar el cruce de datos no corresponde con la totalidad de víctimas que recibieron atención psicosocial.

- 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”*

<sup>453</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316101192851 del Fecha: 23-06-2023

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”, y de acuerdo con la ficha técnica del SIPO finaliza en el 2031.

**Tabla 198:** Mujeres Víctimas que han accedido a atención 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	6.547	11
2023	S.I	S.I	S.I

Elaboración propia. Fuente: Minsalud, junio 2023.

La CSMLV alerta que hay inconsistencias en el sistema de registro de atenciones entre las cifras aportadas por la entidad y las cifras reportadas en el SIPO. En este sentido, se reitera la recomendación realizada en el IX Informe de revisar las cifras de cumplimiento, unificar los reportes y actualizarlos.

Por otra parte, el Minsalud mencionó que las cifras presentadas para la vigencia 2022 son parciales (del primer semestre) porque “las entidades territoriales se encuentran culminando con el proceso de cargue de información respecto del proceso de atención”. Ello evidencia que el sistema de registro y reporte de atenciones es ineficaz e ineficiente, por lo que la CSMLV hace un llamado al Minsalud a fortalecer los sistemas de registro de información.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la entidad reportó 6.547 mujeres atendidas en el primer semestre de 2022, se alerta una preocupante disminución en el número de mujeres atendidas.

Finalmente, la CSMLV advierte que las metas anuales no se corresponden con el universo de atención, ya que con el cumplimiento de las metas tan solo se le estaría brindando el servicio a cerca del 1% de las mujeres víctimas (34.067), por lo que se recomienda a la entidad definir metas más acordes con dicho universo.

Ahora bien, para los cinco indicadores del CONPES 4031 a cargo el Minsalud, relacionados con la afiliación y atención en salud, que se relacionan a continuación, preocupa que a pesar de las reiteradas solicitudes<sup>454</sup> no fue posible conocer el reporte para las vigencias 2022 y a

<sup>454</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316100948891 del Fecha: 08-04-2023 y Minsalud. Radicado No.: 202316101192851 del Fecha: 23-06-2023, así como visita administrativa realizada el día 21 de junio de 2023

corte de marzo de 2023, según su última respuesta<sup>455</sup> refieren que la información asociada a las metas y productos de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, no se pudo suministrar debido a que a que actualmente la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación - OTIC no dispone de los ingenieros que cuenten con el conocimiento necesario para generar la información solicitada, dado que esta se produce a partir de unos procedimientos tecnológicos especializados sobre la bodega de datos de la entidad, la cual se encuentra distribuida en cubos de información, que alojan y procesan los registros de los cerca de 150 sistemas de información del Ministerio que soportan la operación de esta Entidad.

- Indicador CONPES 4031 DE 2021: *“Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud”*

Este indicador permite medir la cantidad de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud con relación al número total de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO<sup>456</sup>. La línea base es de 86.2% de mujeres víctimas de violencia sexual afiliadas al SGSSS, la meta para 2022 fue de 89,7% mujeres víctimas del hecho, sin embargo, como ya se mencionó, Minsalud no reportó información para el año 2022 ni para el primer trimestre del 2023 por lo que no se pudo medir el avance del indicador.

- Variable de la CSMLV *“Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud”*.

Este indicador permite conocer la atención en salud que han recibido las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado el entre el año 2011 hasta el 31 de marzo de 2023, sin embargo, como ya se mencionó, Minsalud no reportó información para estos años, por lo que no se pudo medir el avance del indicador.

- Indicador CONPES 4031 de 2021: *“Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud”*

Este indicador permite medir el número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que de acuerdo con su necesidad accedieron a servicios en salud. La línea base es de 20.939 mujeres víctimas del hecho, con una meta para 2022 de 21.766 y para el 2023 de 22.049, sin embargo, como ya se mencionó, Minsalud no reportó información para

---

<sup>455</sup> Respuesta Minsalud, radicado No 202316101192851 de fecha: 23-06-2023

<sup>456</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316101192851 del Fecha: 23-06-2023

el año 2022 ni para el primer trimestre del 2023, por lo que no se pudo medir el avance del indicador.

Variable 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”*

Este indicador permite conocer el número de hombres y población con OSIGD víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, entre el año 2011 hasta el 31 de marzo de 2023, sin embargo, como ya se mencionó, Minsalud no reportó información para ninguno de estos años, por lo que no se pudo medir el avance del indicador.

- Indicador Variable 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”*.

Este indicador permite conocer el número de hombres y población con OSIGD víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención física, entre el año 2011 hasta el 31 de marzo de 2023, sin embargo, como ya se mencionó, Minsalud no reportó información para ninguno de estos años, por lo que no se pudo medir el avance del indicador.<sup>457</sup>

### **Generación de ingresos**

La CSMLV reconoce la importancia de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 que promueven el acceso de las mujeres a la oferta institucional de generación de ingresos, toda vez que la brecha de género en la distribución de la riqueza en Colombia sigue siendo amplia, y las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en particular, experimentan mayores barreras para su vinculación al mercado laboral y para la generación de ingresos, por lo que se requiere fortalecer las medidas afirmativas y las acciones para garantizar su autonomía económica.<sup>458</sup>

Sin embargo, la CSMLV advierte que las metas de los indicadores del CONPES son bajas frente al universo de mujeres víctimas incluidas en el RUV<sup>459</sup> (4.758.003), en el marco del conflicto armado, que requieren consolidar su proyecto de vida. A continuación, se realiza un análisis para cada uno de los indicadores de generación de ingresos.

<sup>457</sup> Minsalud. Radicado No.: 202316101192851 del Fecha: 23-06-2023

<sup>458</sup> Procuraduría General de la Nación “INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL 2022: Seguimiento a la Sentencia T -025 de 2004 Cumplimiento del Auto 802 de 2022”, página 106.

<sup>459</sup> RUV. 15/05/2023. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://www.unidadvictimas.gov.co/)

- Indicador “Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo”

Este indicador tiene como línea base 43.726 mujeres registradas, con una meta para 2031 de 499.413 mujeres. Para 2021 la meta fue de 89.823 y se registró un avance del 62%; para 2022, la meta fue de 132.937 mujeres, y se registró un avance del 93%; y a marzo de 2023 van 7.691 mujeres vinculadas lo que corresponde a un avance del 4%<sup>460</sup>. En total, entre 2021 y marzo de 2023, 186.901 mujeres han sido vinculadas en el sistema de información, lo que corresponde al 3,9% del universo de víctimas.

**Tabla 199:** Mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo (SISE)

Año	Línea base	Meta	No. de mujeres	% Avance
2021	43.726	89.823	56.004	62 %
2022		132.937	123.206	93%
2023		176.052	7.691	4%
<b>Total</b>		398.812	186.901	

Elaboración propia. Fuente: Servicio Público de Empleo, mayo de 2023<sup>461</sup>

Por otra parte, según la información referida por la entidad, en 2021, 38.346 mujeres y 38.354 hombres se registraron al SISE; en 2022, 69.252 hombres y 77.009 mujeres; y en el primer trimestre de 2023, 6.783 hombres y 7.691 mujeres<sup>462</sup>.

La CSMLV valora la priorización de las mujeres en el acceso al sistema, puesto que ello contribuye a cerrar las brechas de género en el mercado laboral. No obstante, preocupa que las metas definidas en el CONPES no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas, y que entre 2021 y marzo de 2023 sólo el 3,9% de esta población ha sido registrada en el sistema, lo que resulta insuficiente para garantizar la vinculación al mercado laboral y la autonomía económica de las víctimas.

Adicionalmente, se llama la atención sobre:

La ausencia de una caracterización de personas con OSIGD, a pesar de que en el IX Informe de la CSMLV, se recomendó incluir en las bases de datos del SPE a las víctimas con OSIGD. La ausencia de estrategias novedosas y específicas para fortalecer las acciones de divulgación del SISE para las mujeres y personas con OSIGD, de manera que más personas de esta población se registren en el sistema de información del Servicio Público de Empleo<sup>463</sup>.

<sup>460</sup> *Ibíd.*

<sup>461</sup> Oficio de respuesta del Servicio Público de Empleo a la CSMLV del 5 de mayo de 2023 con Radicado No. SPE-SP-2023-EE0002728

<sup>462</sup> *Ibíd.* Página 2.

<sup>463</sup> La Unidad del Servicio Público de empleo no refiere acciones diferenciales para mujeres y personas con OSIGD, ni novedosas. Por el contrario, menciona la realización de actividades para toda la población víctima: (i) Jornadas

Al respecto es importante señalar, que las personas trans se encuentran con muchas más barreras para acceder a empleo; por una parte, porque no existe una oferta dirigida a esta población, y, por otra parte, porque desafían los estándares sociales y culturales, en los cuales la sociedad requiere trabajar mucho más para la inclusión efectiva de esta población al mundo laboral.

En este orden de ideas, se insta al SPE a fortalecer las acciones de divulgación y diseñar estrategias eficaces que garanticen que más mujeres víctimas registren sus hojas de vidas en el SISE, de manera que se consigan resultados más consecuentes con el universo poblacional; e incluir en las bases de datos del SPE a las personas con OSIGD.

- Indicador: *Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral*

Este indicador tiene como línea base 33.741 mujeres, con una meta para 2031, de 356.549 mujeres orientadas. En el 2021 la meta fue de 64.128 y se registró un avance del 79%; en el 2022, la meta fue de 94.909 y se reportó un avance del 92%; y en el primer trimestre de 2023, se registra un avance del 14% frente a la meta de 125.690 mujeres orientadas. En total, entre el 2021 y el 31 de marzo de 2023, 156.207 mujeres han recibido orientación lo que equivale al 3,28% del universo de mujeres víctimas.

**Tabla 200:** Mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral

Año	Línea base	Meta	No. de mujeres	% Avance
2021	33.741	64.128	50.860	79%
2022		94.909	87.427	92%
2023		125.690	17.920	14%
<b>Total</b>		<b>284.727</b>	<b>156.207</b>	

Elaboración propia. Fuente: Servicio Público de Empleo, mayo de 2023<sup>464</sup>

Asimismo, según los datos referidos por la entidad, más mujeres víctimas, que hombres han solicitado el servicio de orientación laboral entre el 2021 y el 31 de marzo de 2023<sup>465</sup>, lo que da cuenta de la necesidad de las mujeres de recibir este servicio. En consecuencia, se insta a la UAESPE a fortalecer el servicio de orientación laboral, de manera que un mayor número de mujeres, más consecuente con el universo de víctimas, tengan acceso a este servicio, teniendo en cuenta las condiciones particulares de las mujeres víctimas, que por lo general son proveedoras económicas y cuidadoras únicas en sus familias

de registro dirigidas a la población víctima del conflicto armado; (ii) Feria de inclusión y oportunidades de empleo; (iv) Convocatoria a la población por medio de cuñas radiales; (iii) Articulación interinstitucional con la Unidad para las Víctimas, Asociaciones de Víctimas y Gobernaciones con el fin de convocar a la población para el acceso a la ruta de empleabilidad. Ibid., página 2.

<sup>464</sup> Oficio de respuesta del Servicio Público de Empleo a la CSMLV del 5 de mayo de 2023 con Radicado No. SPE-SP-2023-EE0002728

<sup>465</sup> Según la respuesta de la UAESPE, en 2021: 37.636 hombres y 43.924 mujeres solicitaron orientación; en 2022: 53.788 hombres y 72.889 mujeres; y en lo corrido de 2023: 13.321 hombres y 17.920 mujeres. Ibid., página 3.

- Indicador. “Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral”

La línea base del indicador 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 que acceden a estos beneficios.

**Tabla 201:** Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral

Año	Línea base	Meta	No. de mujeres	% Avance
2021	230.858	230.858	659.309	286%
2022		238.356	645.153	271%
2023		243.123	188.186	77%
<b>Total</b>		712.337	1.492.648	210%

Elaboración propia. Fuente: SENA, mayo 2023.

Según los datos aportados por el SENA, en el año 2021, la entidad sobrepasó la meta definida, para un avance del 286%<sup>466</sup>. Se advierte que esta información no concuerda con la información aportada por la entidad para el IX Informe de la CSMLV, donde informó que, en este mismo periodo fueron 533.387 mujeres beneficiadas, para un avance del 231%<sup>467</sup>.

En el 2022, la meta del indicador era de 238.356 beneficiadas, y el SENA reportó que 645.153 mujeres accedieron a estos beneficios, superando nuevamente la meta del indicador, para un cumplimiento del 271%. A 31 de marzo del 2023, la entidad también reporta avances importantes, para un total de 188.186 mujeres beneficiadas, lo que corresponde a un cumplimiento del 77% de la meta<sup>468</sup>. En total, entre el 2021 y marzo del 2023, 1.492.648 mujeres han accedido a programas de formación profesional integral, lo que representa el 34% del universo de mujeres víctimas de este delito<sup>469</sup>.

Las metas anuales y la meta final son muy bajas, y no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que asciende a 4.334.354<sup>470</sup>. Adicionalmente, el SENA ha demostrado, año tras año, que cuenta con la capacidad para vincular a un mayor número de mujeres a estos programas, por lo que se exhorta a la entidad a seguir vinculando a un mayor número de mujeres a los programas de formación profesional integral,

<sup>466</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría General de la Nación con Radicado No. 01-2-2023000436 del 28 de abril de 2023.

<sup>467</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría con radicado No. DSAP-151284000000 E-2022-241368-AMMC de 5/05/2022

<sup>468</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría General de la Nación con Radicado No. 01-2-2023000436 del 28 de abril de 2023.

<sup>469</sup> RUV. 12/05/2023. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://www.unidadvictimas.gov.co/)

<sup>470</sup> RUV. 12/05/2023. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://www.unidadvictimas.gov.co/)



sobrepasando las metas establecidas en el CONPES, y buscando que más del 90% del universo de las mujeres víctimas de este hecho reciban formación para el 2031.

Por otro lado, se reitera la recomendación realizada en el IX Informe de la CSMLV dirigida a: promover una mayor vinculación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado a programas de formación profesional integral que no reproduzcan los roles y estereotipos de género tradicionales (como los cursos de maquillaje y peluquería). En particular, se exhorta a la entidad a promover su vinculación a programas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), que puedan garantizar mayores oportunidades laborales e ingresos salariales<sup>471</sup>.

- Indicador. “Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas”

La meta para el 2031 es de 151.325 mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas en generación de ingresos.

**Tabla 202:** Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas

Año	Línea base	Meta	No. de mujeres	% Avance
2021	134.333	134.333	146.987	109%
2022		138.363	188.321	136%
2023		139.747	31.040	22%
<b>Total</b>		412.442	366.348	89%

Elaboración propia, Fuente: Aplicativo web de la Agencia Pública de Empleo, mayo de 2023

Según los datos aportados por el SENA, en el año 2021, la meta fue de 134.333 mujeres, y fueron atendidas 146.987 para un cumplimiento del 109%<sup>472</sup>. Sin embargo, se advierte que esta información no concuerda con la respuesta aportada por la entidad para el IX Informe de la CSMLV, donde informó que, en el 2021, hubo un cumplimiento del 114% (152.535 mujeres orientadas)<sup>473</sup>.

La meta para 2022 fue de 138.363 mujeres y el SENA reportó un cumplimiento del 136%, y en el primer trimestre de 2023 se registra un cumplimiento del 22%, para un total de 31.040 mujeres orientadas. Así, desde el 2021, 412.442 mujeres han recibido orientación, lo que representa un 9,5% del universo de mujeres víctimas de este hecho.

<sup>471</sup> Al respecto recomendamos revisar las disposiciones de ONU Mujeres sobre la materia, y el artículo “Necesitamos más mujeres en carreras STEM”. Viernes 11 de febrero de 2022. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/stories/noticia/2022/02/necesitamos-mas-mujeres-en-carreras-stem>

<sup>472</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría General de la Nación con Radicado No. 01-2-2023000436 del 28 de abril de 2023.

<sup>473</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría con radicado No. DSAP-151284000000 E-2022-241368-AMMC de 5/05/2022

Adicionalmente, de acuerdo con la información aportada por el SENA, de las 335.308 mujeres orientadas entre 2021 y 2022, “22.890 se colocaron laboralmente, 143.833 accedieron a procesos formativos, 2.210 Emprendimiento y 37 a Fondo Emprender”.<sup>474</sup>

Atendiendo esta información, se recomienda establecer metas de orientación consecuentes con el universo de víctimas y la capacidad institucional de la entidad, toda vez que, entre el 2021 y el primer trimestre de 2023, sólo el 9,5% de las mujeres desplazadas han recibido orientación en generación de ingresos.

Adicionalmente, se insta a la entidad a fortalecer las estrategias para que las mujeres orientadas consigan acceder al mercado laboral, ya que, de acuerdo con las cifras aportadas por el SENA, sólo el 6,8%<sup>475</sup> de las mujeres orientadas en 2021 y 2022 fueron colocadas laboralmente.

- Indicador. “Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral”.

La línea base, al igual que las metas hasta 2031, son de 29.481 mujeres víctimas de otros hechos victimizantes, con acceso a formación profesional integral. En 2021, 28.816 mujeres víctimas accedieron a procesos de formación profesional integral (avance del 98%); en 2022, 26.412, (avance del 90%); y en el primer trimestre del 2023, 5.164 mujeres han accedido a este beneficio (avance del 18%), para un total de 60.392 beneficiadas desde el 2021, lo que representa un 4,6% del universo de mujeres víctimas de estos hechos<sup>476</sup>.

**Tabla 203:** Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral”

Año	Línea base	Meta	No. de mujeres	% Avance
2021	29.481	29.481	28.816	98%
2022		29.481	26.412	90%
2023		29.481	5.164	18%
<b>Total</b>		88.443	60.392	68%

Elaboración propia. Fuente: SENA, mayo 2023

Pese a que el porcentaje de avance con relación a las metas es alto, la CSMLV advierte que las metas establecidas para este indicador no son consecuentes con el universo de mujeres

<sup>474</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría General de la Nación con Radicado No. 01-2-2023000436 del 28 de abril de 2023.

<sup>475</sup> 22.890 mujeres víctimas de desplazamiento forzado, del universo de 335.308 que recibieron orientación en los años 2021 y 2022.

<sup>476</sup> De acuerdo con los datos del RUV, 1.305.652 mujeres han sido víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado. RUV. 12/05/2023. [Registro Único de Víctimas \(RUV\) | Unidad para las Víctimas \(unidadvictimas.gov.co\)](https://registrounico.gov.co)

víctimas de otros hechos victimizantes, que asciende a la cifra de 1.305.652, por lo que se exhorta a la entidad a brindar este servicio a un mayor número de mujeres.

- Indicador. *“Planes de negocio formulados por mujeres víctimas de desplazamiento forzado”*.

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 planes); en el 2022 se reportó un cumplimiento del 153% de la meta (2.043); y en el primer trimestre de 2023, un avance del 10%, para un total de 4.060 planes formulados desde el 2021.

**Tabla 204:** Planes de negocio formulados por mujeres víctimas del desplazamiento forzado

Año	Línea Base	Meta	No. de planes	% Avance
2021	1.300	1.300	1.759	135%
2022		1.339	2.043	153%
2023		2.690	258	10%
<b>Total</b>		5.329	4.060	76%

Elaboración propia. Fuente: Reporte Estadístico Coordinación Nacional de Emprendimiento, mayo de 2023

La CSMLV celebra el porcentaje de cumplimiento del SENA en la formulación de planes de negocio, así como la priorización de planes de negocio en sectores que no son tradicionalmente feminizados (agricultura y agropecuario, servicio de alimentos y restaurantes, industrias manufactureras y de confección, comercio al por mayor y detal, y otras actividades y servicios)<sup>477</sup>.

Sin embargo, el SENA refirió que, “a partir de la formulación del plan de negocio, realiza seguimiento hasta por seis meses”<sup>478</sup>, por lo que se recomienda a la entidad revisar la posibilidad de extender el tiempo de seguimiento y acompañamiento técnico brindado a los negocios, de manera que se garantice su sostenibilidad en el tiempo.

- Indicador *“Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio”*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021 y su fórmula de cálculo es igual a su denominador.

<sup>477</sup> Oficio de respuesta del SENA a la Procuraduría General de la Nación con Radicado No. 01-2-2023000436 del 28 de abril de 2023, página 3.

<sup>478</sup> *Ibíd.*

**Tabla 205:** Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
2021	6464	0	0	0,00%
2022	6464	12054	259	2,15%
2023	6464	17728	0	0
<b>Total</b>	6464	29782	259	0,87%

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (DPS)

Para el 2021, el Departamento de Prosperidad Social (PS) especificó que “no contaba con presupuesto asignado específico para la atención de víctimas del desplazamiento forzado” por lo que no generó reporte de avance para dicho año. Para el año 2022 reportó la vinculación de “259 mujeres víctimas para brindar apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio, distribuidas de la siguiente manera: 82 mujeres víctimas pertenecientes al pueblo RROM y atendidos en la línea de emprendimiento individual, y 177 mujeres víctimas pertenecientes al partido Unión Patriótica”<sup>479</sup> para un cumplimiento del 0,87% de la meta. Por otra parte, de acuerdo con los datos ofrecidos por la entidad, la mayoría de las iniciativas de negocio que han sido priorizadas por mujeres víctimas, pertenecen al sector agropecuario.<sup>480</sup>

Adicionalmente, en la Sesión de Verificación a las Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas celebrada en el mes de febrero de 2023, el DPS mencionó que ahora es *INNpulsa Colombia*<sup>481</sup> la entidad encargada de la implementación de este indicador, por lo que la CSMLV requirió a PS informar si se cumplió con la transferencia de los recursos a dicha entidad y si se modificó la entidad responsable del cumplimiento del indicador en el CONPES 4031 y su respectivo PAS. A esta solicitud, la entidad informó que “se encuentra a la espera de la materialización de la actualización del marco regulatorio del Gobierno, por medio del cual todo el sistema de emprendimiento pasaría a INNpulsa (artículo 46 de la Ley 2069 de 2021)”<sup>482</sup>

La CSMLV alerta que el bajo porcentaje de cumplimiento de la meta (0,87%) sumado a las demoras en la transferencia de los recursos a INNpulsa, puede generar una regresión en la reparación económica de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, por lo que insta al DPS y al Gobierno nacional a garantizar que más mujeres accedan al servicio, y a realizar la debida transferencia de los recursos a INNpulsa.

<sup>479</sup> Respuesta del Departamento de Prosperidad Social a la CSMLV para el X Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. En su respuesta la entidad no detalló el No. de radicado.

<sup>480</sup> *Ibíd.*

<sup>481</sup> Patrimonio autónomo que unifica el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial.

<sup>482</sup> *Ibíd.*

- 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.

**Tabla 206:** Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio

Año	Línea Base	Meta	Avance (acumulado)	% Avance
2021	17	32	32	100
2022		37	42	114
2023		42	0	0
<b>Total</b>		42	42	

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Cultura. Fecha de corte: marzo de 2023

De acuerdo con la información reportada por el Mincultura, en el 2022, 42 colectivos de mujeres víctimas fueron atendidos con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio a través del programa “Tejedoras de Vida”, para un cumplimiento del 114% de la meta, y en el primer trimestre de 2023 no reportó avances<sup>483</sup>.

Por otra parte, la entidad mencionó que, como medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres en las actividades de apoyo al emprendimiento, los talleristas se adecúan a los horarios que son más convenientes para las mujeres, y que desde la presente vigencia “implementará la identificación de personas con OSIGD que integran los colectivos”<sup>484</sup>.

La CSMLV reconoce el cumplimiento de la meta y celebra la implementación de medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres en las actividades de apoyo, así como el compromiso de la entidad de identificar a la población con OSIGD que puede ser beneficiaria de estas medidas. No obstante, reitera que las metas anuales son bajas, e insta a la entidad a atender a un mayor número de colectivos de mujeres víctimas, en aras de garantizar su efectiva reparación económica y social.

- Indicador “Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos”.

<sup>483</sup> Oficio del Ministerio de Cultura de respuesta a la CSMLV con Radicado No. MC10830S2023.

<sup>484</sup> *Ibíd.*

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.

Según la información remitida por el Mincomercio, en 2021, 7.944 mujeres fueron vinculadas, lo que equivaldría a un porcentaje de cumplimiento de la meta para dicho año del 123%. En el 2022, un menor número de mujeres fueron vinculadas: 4.977, lo que corresponde a un cumplimiento del 59,1% de la meta anual. Y en el 2023, la meta es de 10.449 mujeres vinculadas, pero la entidad no reportó avances a 31 de marzo.<sup>485</sup> Por otra parte, informó que en el 2022 más mujeres que hombres fueron vinculadas, acción que es valorada de manera positiva por la CSMLV, ya que las mujeres víctimas registran mayores niveles de pobreza<sup>486</sup>.

No obstante, la CSMLV alerta que hay una discrepancia entre las cifras aportadas por la entidad para la elaboración de este informe, y las que fueron reportadas para la elaboración del IX Informe. Adicionalmente, preocupa que entre el 2021 y el 2022 se evidencia una disminución sustancial en la vinculación de mujeres a estos instrumentos. Esto resulta especialmente preocupante, teniendo en cuenta que el Mincomercio no acogió la recomendación realizada en el IX Informe de la CSMLV, de aumentar las metas del indicador para que sean consecuentes con el universo de mujeres víctimas.

Finalmente, la entidad no reportó el total de personas con OSIGD vinculadas, por lo que se recomienda que incluya a esta población dentro de la oferta, teniendo en cuenta que las personas trans presentan mayores barreras para el acceso al mercado laboral y el desarrollo de emprendimientos sostenibles.

- Indicador. *“Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario”.*

Este indicador se encuentra en el CONPES 4031 de 2021, su fórmula de cálculo es igual a su denominación, y está a cargo de la UARIV. En el marco del IX Informe de la CSMLV, la entidad informó que no planteó meta para el 2021, debido a la falta de presupuesto asignado. Para el 2022, la entidad reportó que 516 mujeres víctimas se vieron beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario, para un cumplimiento del 203% de la meta anual (meta 2022: 253 mujeres). Para el 2023, la entidad no reporta avances<sup>487</sup>.

---

<sup>485</sup> Oficio de respuesta del Ministerio de Comercio del 25 de mayo de 2023, con radicado No. Radicado No. 2-2023-015154 - Anexo 2

<sup>486</sup> Como fue anotado en la introducción a esta sección, en el “INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL 2022: Seguimiento a la Sentencia T -025 de 2004 Cumplimiento del Auto 802 de 2022”, de la Procuraduría General de la Nación (página 106) se evidencia esta brecha de género.

<sup>487</sup> Oficio de respuesta a la CSMLV con Radicado No.: 2023-0940932-1. Fecha: 30/06/2023

La CSMLV valora la superación de la meta anual, sin embargo, alerta que, de acuerdo con la información reportada por la entidad, de las 2.620 víctimas beneficiadas con la línea especial de crédito en convenio con Finagro entre el 1 de enero de 2021 y diciembre de 2022, 42,36% fueron mujeres, 57,51% hombres, y 0,7% personas con OSIGD. Adicionalmente, se evidencia que el valor de los créditos otorgados es un 20% mayor para los hombres que para las mujeres<sup>488</sup>, por lo que la CSMLV insta a la UARIV a implementar medidas afirmativas que garanticen la priorización de las mujeres en el acceso a este beneficio, en aras de cerrar las brechas de género en el campo.

Finalmente, en la Sesión de Verificación a las Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas celebrada en el mes de febrero de 2023, la entidad manifestó que acogía la recomendación de fortalecer las acciones de divulgación de la línea de crédito a las mujeres víctimas, y de fortalecer la articulación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, con el fin de vincular un mayor número de mujeres víctimas a las líneas de crédito para el sector agropecuario. La CSMLV reitera esta recomendación.

### Restitución de tierras

- Indicador: “Porcentaje anual de mujeres inscritas en el RTDAF”

Este indicador mide el número de mujeres inscritas en el RTDAF a nombre propio por año, más las mujeres inscritas en el RTDAF como cónyuges por año, y se compara con el número de personas inscritas en el RTDAF por año menos los casos indeterminados. Es así como se evidenciaron las siguientes cifras sobre las solicitudes efectivamente inscritas:

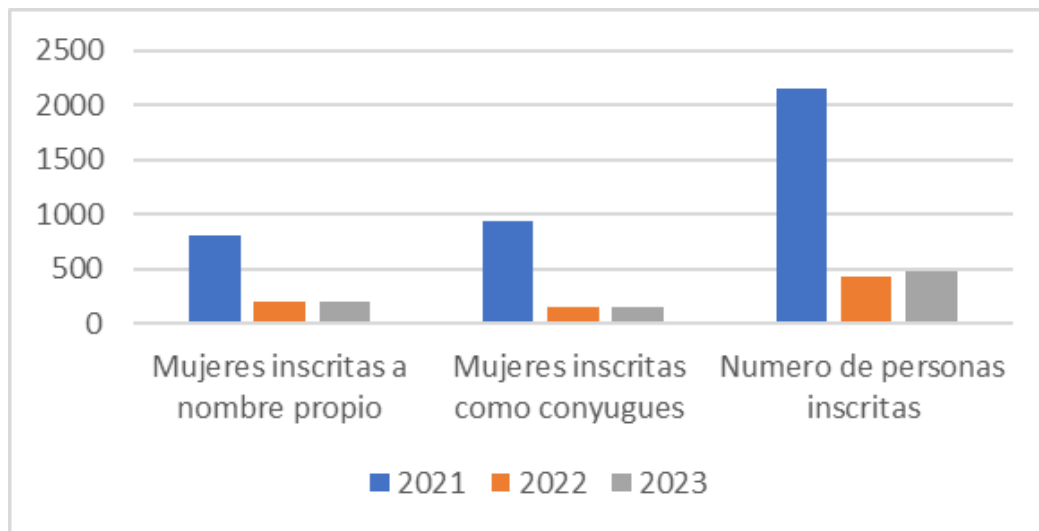
**Tabla 207:** Mujeres inscritas en el RTDAF.

Año	2021	2022	2023
<b>Mujeres inscritas a nombre propio</b>	802	197	205
<b>Mujeres inscritas como conyugues</b>	938	150	160
<b>Total, mujeres inscritas</b>	1.740	347	365
<b>Número de personas inscritas</b>	2.159	436	476
<b>Porcentaje de mujeres inscritas</b>	81%	80%	77%

Elaboración propia. Fuente: Unidad de Restitución de Tierras. Fecha de corte: marzo de 2023

<sup>488</sup> *Ibíd.*

**Gráfica 20:** Porcentaje anual de mujeres inscritas en el RTDAF.



Elaboración propia. Fuente: Unidad de Restitución de Tierras. Fecha de corte: marzo de 2023

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, se observa de forma general una consolidación de la representación femenina en varios de los indicadores relativos a su representación, en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución. Como se evidencia de los anteriores datos, el porcentaje de mujeres inscritas se ha mantenido, pese a una ligera disminución en el porcentaje, que no resulta significativa pues la mayor diferencia se evidencia en el primer trimestre de 2023.

En relación con el número de solicitudes de inscripción en el RTDAF presentadas por mujeres, estas representaron el 46% de las 6.367 solicitudes en 2022 y dicho porcentaje disminuiría levemente, en lo corrido del 2023, donde la representación femenina asciende a 42% de las 791 solicitudes presentadas. Las anteriores cifras marcan una ligera tendencia a la baja en el porcentaje de representación femenina, frente a lo observado en 2021, cuando dicha representación ascendió a un 48%.

- Indicador: “Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)”.

De las solicitudes de restitución inscritas en el RTDAF, el porcentaje de solicitudes que otorgaron poder a la URT ante los jueces especializados por parte de mujeres fueron 46% (168) en 2022, porcentaje que aumentaría ampliamente a 72% (126) en lo corrido del 2023.

En lo que se refiere a las solicitudes de ruta individual que cuentan con demanda radicada por la Unidad, un 43% correspondían a mujeres, sobre un total de las 3.355 radicaciones en 2022, porcentaje que se elevó a 44% (531) en 2023. Así, se mantendría la tendencia marcada desde



2021, año en el cual estas solicitudes se elevaron a 45%. Las ordenes impartidas por sentencias judiciales, se relacionan a continuación:

**Tabla 208:** Ordenes impartidas por sentencias judiciales a mujeres

Tipo de ordenes	total	mujeres	%
subsidio de vivienda	957	387	40,44
compensación a terceros de buena fe	51	13	25,49
segundos ocupantes	254	81	31,88
alivios financieros	702	357	50,85
alivios de servicios públicos	413	178	43,09
implementación de proyectos productivos	1.176	439	37,32

Elaboración propia. Fuente: Unidad de Restitución de Tierras. Fecha de corte: marzo de 2023

Sobre el número de mujeres beneficiarias del proceso de restitución de tierras que han participado en ejercicios de empoderamiento, durante la vigencia de 2022, la URT reporta que 60 mujeres hacen parte del caso de Bellacruz que obedecen a la fase judicial; mientras que 121 corresponde a la fase de cumplimiento de órdenes y cuenta con sentencias de restitución de tierras en los departamentos de Putumayo, Chocó, Magdalena, Cauca y Antioquia. Igualmente, durante dicha vigencia se realizaron ejercicios de empoderamiento con 53 lideresas representantes de organizaciones de mujeres y mesas de víctimas.

### Reparación colectiva

Esta sección aborda las acciones de transversalización del enfoque de género en los planes de Reparación. Concretamente, analiza el indicador E.G.1 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

- 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 209:** “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	100	98,1
2023(marzo 31)	100	98,2

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo de 2023.

De acuerdo con la información suministrada por la UARIV, hubo un cumplimiento del 100% de las metas anuales entre 2018 y 2021; en 2022 el cumplimiento fue del 98%; y en el primer trimestre de 2023, del 98%<sup>489</sup>. Pese al alto porcentaje de cumplimiento reportado por la entidad en su oficio de respuesta, la CSMLV alerta que en el SIPO no hay un registro del avance de las metas.

Por otra parte, la CSMLV valora positivamente que la UARIV acogiera totalmente la recomendación realizada por la CSMLV en el IX Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas, de garantizar la participación paritaria en los espacios de concertación y toma de decisión, donde se definen las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva<sup>490</sup>.

Sin embargo, cabe aclarar que la entidad no ha brindado información sobre el número de mujeres y hombres que han asistido a estos espacios de participación en el primer trimestre de 2023, por lo que no es posible determinar si efectivamente está garantizando una participación paritaria.

### **Acceso a la justicia**

- Indicador. “*Porcentaje de mujeres y población con identidad de género diversa y víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia*”.

<sup>489</sup> Oficio de respuesta de la UARIV a la CSMLV. Mayo de 2023. La entidad no incluyó No. De Radicado en el oficio.

<sup>490</sup> Estos espacios pueden ser: los comités de impulso, los subcomités técnicos, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, entre otros.



Minjusticia informó que con el cambio de Gobierno en agosto de 2022 y de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, en septiembre de 2022, se realizó una revisión de los avances en la implementación de las acciones establecidas en el CONPES 4031, incluida la que señala que el Ministerio de Justicia y del Derecho debe Diseñar y poner en marcha una estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa y víctimas de violencia sexual.<sup>491</sup>

Minjusticia informó la necesidad de realizar ajustes al diseño de la estrategia, y se decidió aplazar la implementación de la estrategia para el año 2023. No obstante, en el segundo semestre se dio inicio a las gestiones para ajustarla a las nuevas orientaciones de gobierno para su efectividad frente al acceso a la justicia para la población víctima. Para este ajuste se vincularon dos contratistas a finales de 2022<sup>492</sup>.

De igual forma, se indicó por la entidad que, en diciembre de 2022, instaló la Mesa de Justicia de Género de Caquetá, con participación de 48 mujeres (47 cisgénero y 1 trans), entre las cuales se encontraban cinco mujeres indígenas y una raizal. Esta Mesa es un espacio de articulación interinstitucional para el fortalecimiento del acceso a la justicia de víctimas de Violencia Basada en Género - VBG en Caquetá, como territorio afectado por el conflicto armado.<sup>493</sup>

En el año 2023, el Plan de Acción Institucional de la Dirección de Justicia Transicional contempla entre sus acciones la ejecución de la estrategia y le asigna un presupuesto de \$530 millones. Además, esta se reformuló con el apoyo de un equipo interdisciplinario y con experticia en enfoques de género, étnico-racial y perspectiva interseccional. A la fecha de corte de este informe se conoció que, se está avanzando en el proceso de contratación para la implementación de la estrategia actualizada y se prevé que la implementación efectiva de la misma se dé a partir del mes de julio.<sup>494</sup>

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 administra justicia y no le corresponde, en el marco del CONPES 4031, discriminar cuántos procesos penales existen por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco de la Ley 1448 de 2011. Por lo anterior, el Ministerio carece de competencia para responder a la solicitud<sup>495</sup>.

---

<sup>491</sup> MINJUSTICIA. Radicado No.: MJD-OFI23-0013902-DJT-30100 del 20/04/ 2023.

<sup>492</sup> MINJUSTICIA. Radicado No.: MJD-OFI23-0013902-DJT-30100 del 20/04/ 2023

<sup>493</sup> MINJUSTICIA. Radicado No.: MJD-OFI23-0013902-DJT-30100 del 20/04/ 2023. Este espacio permite reconocer las necesidades del fortalecimiento de organizaciones sociales que acompañan los casos y de las entidades competentes para su prevención, atención, investigación y judicialización que responderán a las necesidades y agendas de las mujeres y personas LGBTIQ+ desde una perspectiva interseccional y un enfoque territorial.

<sup>494</sup> MINJUSTICIA. Radicado No.: MJD-OFI23-0013902-DJT-30100 del 20/04/ 2023.

<sup>495</sup> MINJUSTICIA. Radicado No.: MJD-OFI23-0013902-DJT-30100 del 20/04/ 2023.

Así las cosas, se requirió a la FGN, quien informó que durante el periodo comprendido entre 2022 a la fecha de corte del informe, se registraron 36.424 procesos penales por delitos sexuales en el marco del conflicto armado a mujeres, 5.132 a hombres y 1.031 a personas con OSIGD. Cifra que se recomienda validar con la Unidad, para establecer si estas víctimas ya realizaron la declaración de los hechos, para su inclusión en el Registro.

Adicionalmente, se requirió al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que informaron que participan en la ruta de acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia en el momento de práctica de pruebas y procedimientos forenses de auxilio a la justicia.<sup>496</sup>

Medicina Legal informó que transversaliza los enfoques diferenciales de género, étnico, ciclo vital y discapacidad, a partir de su estrategia de enfoque diferencial que incluye capacitación, coordinación, normalización forense y sistemas de información.<sup>497</sup> Además, para el abordaje forense integral de las víctimas de violencias en el marco del conflicto armado, ha desarrollado y aplica en la valoración forense, los modelos, protocolos y guías que transversalizan los enfoques diferenciales tales como:<sup>498</sup>

Modelo de Atención a las violencias

Manual de buenas prácticas en evaluación psicosocial colectiva

Guías para abordaje forense integral en la investigación de la violencia sexual

Criterios orientadores para la evaluación individual por violencia sociopolítica

### **Garantías de no repetición**

Esta sección aborda las acciones para prevenir la revictimización de las mujeres víctimas del conflicto armado. Consiste en un análisis de tres indicadores del CONPES 4031 que incluyen medidas pedagógicas y de comunicación para capacitar a los funcionarios del Estado y sensibilizar a la sociedad sobre los enfoques de género y derechos de las mujeres, y prevenir la discriminación y las violencias basadas en género.

- 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”.*

Este indicador del CONPES 4031 de 2021, tiene como línea base 386.976 miembros de la Fuerza Pública - FP - capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género. Las metas anuales son acumulativas, para una meta final de 468.687 miembros de la FP capacitados en estos enfoques a 2031.

---

<sup>496</sup> Medicina Legal. Radicado No.: 551-SSF-2023 del 02/05/ 2023.

<sup>497</sup> Medicina Legal. Radicado No.: 551-SSF-2023 del 02/05/ 2023.

<sup>498</sup> Medicina Lega. Radicado No.: 551-SSF-2023 del 02/05/ 2023.

**Tabla 210:** “Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género”.

Año	Línea Base	Meta	Avance (acumulado)	% Avance
2021	386.976	443.207	512.757	115,6
2022		445.755	554.920	124,8
2023 (31 de marzo)		448.303	S.I.	S.I.

Elaboración propia. Fuente: Grupo de Instrucción y Cooperación - Dirección de DDHH y DIH MDN Ministerio de Defensa, mayo de 2023

De acuerdo con la información reportada por el Mindefensa, en el 2021, 512.757 miembros de la FP fueron capacitados en estos enfoques; y en el 2022, 554.920, superando las metas anuales del indicador. Para el 2023 la entidad no registra información<sup>499</sup>

La CSMLV alerta que hay una discrepancia entre las cifras reportadas por la entidad para el IX Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas y la información remitida para el presente informe<sup>500</sup>.

Por otra parte, la entidad informa que realiza una encuesta de satisfacción al 10% de asistentes a los talleres y seminarios de capacitación en estos enfoques, lo que resulta insuficiente para analizar la comprensión y apropiación de los contenidos de los mismos. La CSMLV valora positivamente el trabajo adelantado por la entidad para evaluar el “impacto en las capacitaciones de carácter extracurricular, bajo la metodología de estudio de caso con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR y la Universidad del Rosario para medir los conocimientos del personal uniformado”<sup>501</sup>.

- 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.

<sup>499</sup> Oficio de respuesta del Ministerio de Defensa a la CSMLV. Fecha: 19 de mayo de 2023. Radicado No. RS20230520052278

<sup>500</sup> Como quedó consignado en el IX Informe de la CSMLV, el Ministerio de Defensa reportó un cumplimiento del 16% de la meta del 2021 (69.703 miembros de las FP capacitados en estos enfoques).

<sup>501</sup> Oficio de respuesta del Ministerio de Defensa a la CSMLV. Fecha: 19 de mayo de 2023. Radicado No. RS20230520052278

En el IX Informe, la CSMLV manifestó preocupación porque el indicador sólo contiene metas para el 2021 y el 2022, e instó a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) a extender la temporalidad de las metas, por su importancia y potencial impacto positivo en la reducción de las VBG. Sin embargo, según la respuesta de la entidad, la temporalidad no fue ampliada.

Por otra parte, la entidad refirió que “teniendo en cuenta el informe de entrega de la funcionaria que manejaba el tema [...] se ha realizado cerca de 3.600 visitas en 253 veredas con 17.587 personas participantes en 148 actividades pedagógicas y preventivas, de las cuales el 35% se identifica como víctima del conflicto”<sup>502</sup>.

La CSMLV valora positivamente la superación de las metas definidas en el CONPES para el 2022, con las 148 actividades pedagógicas y preventivas reportadas “por la funcionaria”. Sin embargo, alerta que la CPEM no ofreció una respuesta de carácter institucional, sino se refirió a la información reportada por una funcionaria. Esta respuesta evidencia la ausencia de un sistema de información centralizado, lo que reduce la confiabilidad de las cifras aportadas y evidencia una baja capacidad de planeación y ejecución por parte de la entidad. Por lo anterior, se recomienda el diseño e implementación de un sistema de información centralizado para el registro de los avances de esta estrategia. Adicionalmente, se reitera la recomendación de extender el plazo de cumplimiento de este indicador.

## **Análisis Cualitativo**

### **Avances**

#### **Generación de ingresos**

La CSMLV valora la priorización de las mujeres víctimas registradas en el sistema de información del Servicio Público de Empleo (SISE), puesto que ello contribuye a cerrar las brechas de género en el mercado laboral.

Se reconoce un avance importante en la formulación de planes de negocios por mujeres víctimas de desplazamiento forzado, sin embargo, se hace necesario hacer seguimiento y brindar un acompañamiento técnico de mayor duración a los negocios, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

La CSMLV reconoce el cumplimiento de la meta del indicador “Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio” y celebra la implementación de medidas afirmativas para garantizar la participación de los colectivos de

---

<sup>502</sup> Oficio de respuesta a la CSMLV con Radicado No. OFI23-00083529 / GFPU 11020000. Fecha: 5 de mayo de 2023.



mujeres en estas actividades, así como el compromiso de la entidad de identificar a la población con OSIGD que puede ser beneficiaria de las mismas.

Se valora positivamente que el Ministerio de Comercio vinculó un mayor número de mujeres que hombres a los instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos en el 2022, ya que las mujeres víctimas registran mayores niveles de pobreza<sup>503</sup> y esta priorización puede contribuir a la superación de esta situación.

En el marco del indicador “Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario”, la UARIV informó que en el 2022, 516 mujeres víctimas se vieron beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario, para un cumplimiento del 203% de la meta anual (meta 2022: 253 mujeres).

### **Restitución de Tierras**

Consolidación de la participación de las mujeres: A pesar de la disminución general de las inscripciones entre 2022 y 2023, se observa que la participación de las mujeres en la inscripción de solicitudes al RTDAF ha logrado mantenerse constante. Específicamente, las mujeres mantienen su representación en un aproximado del 80% de todas las inscripciones realizadas, reflejando la consolidación de su participación en este importante proceso.

### **Reparación Colectiva**

La UARIV reportó un cumplimiento del 100% de las metas anuales del indicador E.G.1 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz entre 2018 y 2021 “*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*”. En 2022 el cumplimiento fue del 98,1%, y en el primer trimestre de 2023, del 98,2%.

### **Garantías de no repetición**

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Defensa, 512.757 y 554.920 miembros de la Fuerza Pública fueron capacitados en 2021 y 2022 en los enfoques de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y género, superando las metas anuales del indicador.

La CSMLV valora positivamente el trabajo adelantado por el Mindefensa para evaluar el “impacto en las capacitaciones de carácter extracurricular, bajo la metodología de estudio de caso con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR y la Universidad del Rosario para medir los conocimientos del personal uniformado”<sup>504</sup>. Esta medida es importante pues

---

<sup>503</sup> Como fue anotado en la introducción a esta sección, en el “INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL 2022: Seguimiento a la Sentencia T -025 de 2004 Cumplimiento del Auto 802 de 2022”, de la Procuraduría General de la Nación (página 106) se evidencia esta brecha de género.

<sup>504</sup> Ministerio de Defensa. Op. Cit.



contribuye al análisis de la apropiación de los enfoques de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y género por parte de los miembros de la FP, fomentando la implementación de modificaciones necesarias para garantizar la eficacia de las capacitaciones.

Según la información reportada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se han realizado 148 acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos, superando las metas definidas para el indicador.

### **Dificultades**

La CSMLV reitera que las metas planteadas en los indicadores del CONPES analizado continúan siendo 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 se reportaron 9.472.196 víctimas del conflicto armado, de las cuales 4.758.003 (50.2%) son mujeres, 4.708.141 (49.7%) son hombres, 5.556(0.1%) personas con OSIGD y 496 víctimas que la UARIV reporta sin información.

### **Subsistencia mínima**

Las cifras reportadas por enfoque de género no son coherentes con las cifras reportadas en el capítulo de atención y asistencia, pues el reporte de víctimas que solicitaron la Atención Humanitaria de Emergencia - AHE, frente a las entregadas es significativamente inferior.

En Subsistencia mínima se observó que, para la estrategia de prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional, de niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención, persisten las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios del Estado. Dado que, la oferta está condicionada a la disponibilidad de un cupo de atención y las dificultades para el acceso de las víctimas que se encuentran en zonas rurales y rurales dispersas donde se presentan niveles más altos de desnutrición.

### **Reparación integral**

Las metas anuales planteadas en el indicador del PND 2018-2022 de mujeres víctimas del hecho que fueron focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral, fueron insuficientes, pues si bien se observó un cumplimiento acumulado del 85% (11.695) que se logró a través de las estrategias VIVIFICARTE<sup>505</sup> y ERE-G14, preocupa que comparado con el universo de 34.067 mujeres víctimas de este hecho, representa una cobertura del 34%.

Prevención

---

<sup>505</sup> Estrategia “Fortaleciendo Capacidades”



Para el cierre del indicador del PND 2018 –2022 “*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*”, Minsalud no cumplió con la meta de 24 departamentos priorizados para los años 2018 y 2019, al no asistir técnicamente a ningún departamento, y para el 2022 solo tres departamentos fueron asistidos (Caquetá, Putumayo, Norte de Santander) con un avance del 12.5%.

### **Plan Marco de implementación**

A la fecha, en el SIIPO no hay registro de las metas, ni del porcentaje de avance del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, a cargo de la UARIV, entre el 2019 y el 2021, ni para el primer trimestre de 2023.

La CSMLV alerta que ha habido una disminución en el número de comunidades acompañadas anualmente con los enfoques territorial y de género, en el marco del citado indicador.

La modificación realizada a la ficha técnica de este indicador define las acciones con enfoque de género como “aquellas dirigidas a mujeres o población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas”, pero la CSMLV advierte que no cualquier acción dirigida a mujeres o población con OSIGD puede ser considerada como una acción de género. Esto se ha traducido en que la UARIV reporte como de género, una serie de acciones implementadas para mujeres y personas con OSIGD que no se constituyen como medidas afirmativas, ni incorporan las necesidades diferenciales de estas poblaciones.

### **Rehabilitación**

Se evidencia una disminución importante en el número de actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas (55 en 2021 y 28 en 2022).

La CSMLV alerta que hay inconsistencias entre las cifras aportadas por el Minsalud y las cifras reportadas en el SIIPO para el indicador E.G.2. Adicionalmente, la entidad no reportó cifras para la segunda mitad de 2022 y para el primer trimestre de 2023, lo que evidencia que el sistema de registro y reporte de atenciones no se encuentra actualizado.

Minsalud reportó que 6.547 mujeres víctimas recibieron atención psicosocial en el primer semestre de 2022, lo que evidencia una preocupante disminución en el número de mujeres atendidas.

La CSMLV advierte que las metas anuales del indicador E.G.2 no se corresponden con el universo de atención, ya que con el cumplimiento de las metas tan solo se le estaría brindando el servicio al 1% de las mujeres víctimas.

## **Generación de ingresos**

Sólo el 3,28% del universo de mujeres víctimas, ha recibido orientación laboral, aun cuando más mujeres que hombres han solicitado el servicio; lo que evidencia, la necesidad de aumentar la capacidad en la implementación de la estrategia, de manera que más mujeres puedan acceder al programa.

Las metas definidas en el CONPES para el indicador “*Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo*” no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas. Entre 2021 y marzo de 2023 sólo el 3,9% de esta población fue registrada en el sistema, lo que resulta insuficiente para garantizar la vinculación al mercado laboral y la autonomía económica de las mujeres víctimas.

A pesar de que en el IX Informe de la CSMLV se recomendó incluir en el sistema de información del Servicio Público de Empleo (SISE) a las víctimas con OSIGD, la entidad refirió que aún no cuenta con la caracterización de esta población.

El 6,8% de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que recibieron orientación en generación de ingresos en 2021 y 2022, fueron colocadas laboralmente, lo que evidencia que esta medida no está garantizando que más mujeres accedan al mercado laboral.

La CSMLV alerta que el bajo porcentaje de cumplimiento de la meta del indicador “*Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio*” (0,87%) sumado a las demoras en la transferencia de los recursos a la nueva entidad *INNpulsa Colombia*, puede generar una regresión en el empoderamiento económico de las mujeres víctimas del conflicto. Asimismo, las metas son bajas en relación con el total de las víctimas.

Se alerta que, de acuerdo con la información presentada por la UARIV, entre el 1 de enero de 2021 y diciembre de 2022, de las 2.620 víctimas beneficiadas con la línea especial de crédito en convenio con Finagro, 42,36% fueron mujeres, 57,51% hombres, y 0,7% personas con OSIGD. Adicionalmente, el valor de los créditos otorgados es un 20% mayor para los hombres que para las mujeres, lo que evidencia que no se están priorizando las mujeres en el acceso a este servicio, en aras de cerrar las brechas de género para la población rural víctima del conflicto.

Existe una discrepancia entre las cifras aportadas por Mincomercio para la elaboración de este informe, y las que fueron reportadas para el IX Informe, con relación al indicador “*Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos*”. Igualmente, no reportó el total de personas con OSIGD vinculadas a los instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos.

## **Restitución de tierras**

En el ámbito judicial, la proporción de mujeres con sentencia a favor resulta desalentadora, pues únicamente el 36,76% de las mujeres, durante el periodo 2022-2023(primer trimestre) accedieron a medidas de restitución y/o compensación. Así como aún no existe una desagregación de los datos que permitan 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).

Existe carencia de datos cualitativos (entrevistas, encuestas, etc.) que sirvan para establecer un diagnóstico sobre los motivos por los cuales el porcentaje de participación de mujeres en la radicación de solicitudes al RTDAF se ha estancado por debajo del 50%.

## **Reparación Colectiva**

La CSMLV alerta que en el SIPO no se observa el registro del avance de las metas del indicador E.G.1 del PMI por parte de la UARIV.

Si bien la UARIV manifestó acoger totalmente la recomendación realizada en el IX Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas, de garantizar la participación paritaria en los espacios de concertación y toma de decisión, donde se definen las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva, la entidad no brindó información sobre el número de mujeres y hombres que asistieron a estos espacios de participación en el primer trimestre de 2023, por lo cual, la CSMLV alerta que no es posible determinar si efectivamente se está garantizando la participación paritaria.

## **Garantías de no repetición**

Se observaron discrepancias en las cifras reportadas por el Ministerio de Defensa para el IX Informe de la CSMLV y el X informe frente al 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”.

Igualmente, la encuesta de satisfacción realizada por el Ministerio de Defensa al 10% de asistentes a estas capacitaciones, son insuficientes para evaluar la efectiva comprensión y apropiación de estos contenidos por parte de los asistentes de la FP estos escenarios.

La temporalidad del 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”* no fue ampliada, lo que resulta preocupante, pues es una acción estratégica con una potencial capacidad de reducción de las VBG.

## Conclusiones

- Para la fecha de corte de este informe, el RUV reportó 9.472.196 víctimas del conflicto armado incluidas, de las cuales 4.758.003 (50,2%) son mujeres, 4.708.141 (49,7%) son hombres, 5.556 (0,1%) personas con OSIGD y 496 víctimas que la UARIV reporta sin información.
- De las 37.570 víctimas incluidas en el RUV por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, el 7,7% son hombres (2.877), y el 1,7% personas con OSIGD (626). Como se ha advertido, la mayoría de las víctimas por este hecho son mujeres, que representan el 90,7% (34.067), de las cuales, 385 declararon haber tenido un hijo como consecuencia del hecho, dando como resultado 1.978 hijos declarados. De lo anterior, la UARIV reportó que fue incluido en el RUV, el 56 % (1.114) de las hijas e hijos declarados.
- No obstante, no es claro, cuáles son los criterios que se tienen en cuenta en la valoración para la inclusión en el RUV de los hijos declarados como consecuencia de delitos de violencia sexual y porque las madres de estas víctimas no se encuentran caracterizadas como víctimas de violencia sexual que tuvieron un hijo a causa del hecho. Por lo anterior, la PGN como miembro de la adelantará un caso preventivo, para verificar como se está dando el procedimiento de inclusión de estos casos en la UARIV y la caracterización de las mujeres víctimas de este hecho.

## Subsistencia Mínima

- Frente a la subsistencia mínima, se identificó que para 2022, fueron atendidas 7.772 víctimas; Para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional, el indicador del CONPES 4031 tuvo un cumplimiento de 157%. A 31 de marzo del 2023 atendió a 3.601 personas (73%).

## Retornos y reubicaciones

- En el componente de retornos y reubicaciones se evidencia una disminución en el número de comunidades acompañadas anualmente con los enfoques territorial y de género. De acuerdo con la información registrada en el SIIPO en el primer semestre de 2022 y la información reportada por la UARIV para el IX Informe, en el 2019, 10 comunidades fueron acompañadas con estos enfoques; en el 2020, la meta fue de 20 comunidades y la entidad reportó un cumplimiento del 70%; y en el 2021, 14 comunidades fueron acompañadas.

- Adicionalmente, la ficha técnica del indicador E.G.3 fue modificada, de manera que las acciones con enfoque de género quedaron consagradas como “aquellas dirigidas a mujeres o población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas”. Esta definición es insuficiente, puesto que no todas las acciones dirigidas a mujeres o población con OSIGD pueden ser consideradas acciones de género. Esto se ha traducido en que la UARIV reporte como acciones de género una serie de medidas implementadas para mujeres y personas con OSIGD que no transversalizan el enfoque de género.

### **Reparación Integral**

- En reparación Integral se identificó que la UARIV, para el cierre del indicador del PND 2018 –2022, focalizó y atendió a 11.695 mujeres víctimas del hecho con la estrategia a través de los programas VIVIFICARTE<sup>506</sup> y ERE-G14, con una línea base de 8.814, es decir al 34% de las 34.067 mujeres víctimas de violencia sexual registradas, cifra que resulta insuficiente respecto al universo que lo requiere. Es importante resaltar que, si bien de la meta acumulada (13.614) se cumplió en un 85%, en las metas anuales el cumplimiento fue de 55% pues de las 4.800 propuestas para el cuatrienio solo se atendieron 2.663.
- Además, se observa que para los años 2018 y 2019, no se cumplió la meta, al no asistir técnicamente a ningún departamento, y para el 2020, hubo un avance del 12,5% con 3 departamentos asistidos (Caquetá, Putumayo, Norte de Santander). Para los años 2020 y 2021, se superó la meta con 26 departamentos asistidos

### **Indemnización**

- Respecto de los hijos nacidos bajo el hecho victimizante de violencia sexual, desde la entrada en vigencia de la Ley 31 de diciembre de 2022, de 1978 hijos e hijas declarados nacidos como consecuencia de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, únicamente fueron incluidos en el RUV (1.114) y de estos el 0,57% fueron indemnizados.

### **Rehabilitación**

- En el componente de rehabilitación, se advierte que se ha presentado una disminución sustancial en el número de actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas, pasando de 55 en 2021 a 28 en 2022.

---

<sup>506</sup> Estrategia fortaleciendo Capacidades

- Adicionalmente, ha habido una disminución en el número de mujeres víctimas que han sido beneficiadas con atención psicosocial, y las metas anuales para este indicador (E.G.2) siguen siendo inconsistentes con el universo de mujeres víctimas.

### **Generación de ingresos**

- En el componente de generación de ingresos, se valoran positivamente las acciones de discriminación positiva, implementadas para impulsar la autonomía económica de las mujeres víctimas del conflicto y el cierre de brechas de género en la distribución de la riqueza.
- Entre estas sobresale, la priorización de las mujeres víctimas en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE); la implementación de medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres en actividades de apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio; y la vinculación de un mayor número de mujeres que hombres a los instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos.
- Sin embargo, preocupa que las metas establecidas en el CONPES 4031 para los indicadores de generación de ingresos no son consecuentes con el universo de mujeres víctimas del conflicto armado, lo que se ha traducido en una baja vinculación de esta población a estas medidas, que son fundamentales para su empoderamiento económico.
- Así, sólo el 3,9% de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado fueron registradas en el SISE entre el 2021 y marzo de 2023; el 3,28% han recibido el servicio de orientación laboral desde el 2021; el 9,5% han recibido orientación en generación de ingresos; el 6,8% han sido colocadas laboralmente; el 0,87% fueron atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio; y más hombres que mujeres acceden a líneas de crédito para el sector agropecuario, y reciben créditos por un valor mayor.
- Adicionalmente, preocupa que entre el 2021 y el 2022, hubo una disminución sustancial en el número de mujeres vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos.

- Por otra parte, se evidencia que las entidades no registran a las personas con OSIGD víctimas del conflicto armado dentro de las estrategias para generación de ingresos, ni tienen una oferta diferenciada para este grupo poblacional.
- Finalmente, la CSMLV advierte inconsistencias en las cifras reportadas por las entidades a cargo de estos indicadores para el IX Informe de seguimiento a la Ley de Víctimas, y la información reportada para el presente informe. Por lo anterior, se hace necesario que el SPE, el SENA y Mincomercio fortalezcan los sistemas de recolección de datos, de manera que se cuente con información certera, sobre el avance en la implementación de las políticas de generación de ingresos para estos grupos poblacionales.

### **Restitución de tierras**

- A pesar de la disminución general de las inscripciones entre 2022 y 2023, se observa que la participación de las mujeres en la inscripción de solicitudes al RTDAF ha logrado mantenerse constante. Específicamente, las mujeres mantienen su representación en un aproximado del 80% de todas las inscripciones realizadas, reflejando la consolidación de su participación en este importante proceso.
- En el ámbito judicial, la proporción de mujeres con sentencia a favor resulta desalentadora, pues únicamente el 36,76% de las mujeres, durante el periodo 2022-2023(primer trimestre) accedieron a medidas de restitución y/o compensación. Así como aún no existe una desagregación de los datos que permitan 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**

- La UARIV reportó un cumplimiento del 100% de las metas anuales del indicador E.G.1 del PMI entre 2018 y 2021, en 2022 el cumplimiento fue del 98,1%, y en el primer trimestre de 2023, del 98,2%. Pese a estos avances, la entidad no brindó información sobre el número de mujeres y hombres que asistieron a los espacios de concertación y toma de decisión, donde se definen las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva, por lo que no es posible determinar si efectivamente está garantizando una participación paritaria.

### **Garantías de no repetición.**

- En el componente de Garantías de no repetición, se valora positivamente las acciones que el Mindefensa está adelantando con la Universidad del Rosario y la Cruz Roja para evaluar el conocimiento de los miembros de la Fuerza Pública en enfoques de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y género. No obstante, la CSMLV alerta que a la fecha los mecanismos de evaluación resultan inapropiados y que hay una discrepancia entre el total de miembros de la Fuerza Pública capacitados en estos enfoques en 2021 y 2022, y el universo de miembros.
- Por otra parte, de acuerdo con la información reportada por la Consejería Presidencial de la Mujer, se superaron las metas del indicador sobre actividades de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos, sin embargo, preocupa que la vigencia de este indicador acaba en el 2022, aun cuando es estratégico para la reducción de las VBG.

## Recomendaciones

### Subsistencia mínima

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ampliar la cobertura específicamente en las zonas rurales y rurales dispersas, donde se presentan niveles más altos de desnutrición para llegar a la población víctima que lo necesita.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fortalecer la caracterización y oferta para los niños niñas y adolescentes que han sido desplazados junto con su núcleo familiar.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ampliar los cupos para que se le brinde la 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.

### Retornos y reubicaciones

- A la Unidad para las víctimas, modificar la ficha técnica del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, especificando las medidas afirmativas que se deben implementar para garantizar la transversalización del enfoque de género en los planes de retorno y reubicación.





- A la Unidad para las víctimas, realizar mesas de diálogo con las mujeres y personas con OSIGD víctimas, para conocer sus necesidades diferenciales e implementar acciones con enfoque de género que atiendan a las mismas, en el marco del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.
- A la Unidad para las víctimas, se reitera la recomendación realizada en el IX informe de la CSMLV y acogida por la entidad<sup>507</sup>, de *aumentar el acompañamiento con enfoque de género y diferencial a las comunidades reubicadas o retornadas y fortalecer los reportes de información en el SIPO.*

### **Reparación integral**

- Al Ministerio de Salud y Protección Social continuar asistiendo técnicamente a los Departamentos, específicamente a las secretarías departamentales de salud, para que se continúen fortaleciendo los Planes de Acción en Salud, con acciones dirigidas a la población víctima de violencias en el marco del conflicto armado.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, fortalecer la Oficina de Tecnología de la Información para que se realicen de manera oportuna los reportes de las cifras asociadas a los indicadores del CONPES 4031 y requerimientos propios de la CSMLV, que permitan hacer un balance de la implementación de la atención en salud y acceso al mismo de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado desde la implementación de la Ley.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social verificar el registro y reporte de las cifras en atención psicosocial para las víctimas de violencia sexual del conflicto armado, para que puedan medir el avance del cumplimiento de los indicadores.
- A la Unidad para las Víctimas implementar las gestiones preventivas para realizar el seguimiento de este tema, así mismo, se recomienda realizar y socializar un informe detallado que dé cuenta del número de mujeres víctimas del delito de violencia sexual en el marco del conflicto que haya declarado tener un hijo consecuencia del hecho y cuántos de estos fueron incluidos y se les pago la indemnización. Lo anterior, ante las inconsistencias de información presentadas en el presente capítulo.

---

507 En el marco de la Sesión de Verificación a las Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas celebrada en el mes de febrero de 2023.



- A la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, fortalecer la política de pedagogía, coordinada con la JEP, y desarrollada por esta entidad de acuerdo con las acciones humanitarias y extrajudiciales que adelanta.

## **Rehabilitación**

- Al Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas, fortalecer la atención psicosocial para las víctimas de violencia sexual, garantizando una atención sostenida en el tiempo, con enfoque interseccional. Se advierte que este fortalecimiento es especialmente urgente ya que está próximo a abrirse el macro caso 11 de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que abordará los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, y los procesos de declaración a que haya lugar van a promover una recordación de los hechos que pueden afectar la salud mental y emocional de las 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 de 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.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, fortalecer las actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género, aumentando el número de sesiones de pedagogía realizadas anualmente.
- Al Ministerio de Salud, se reitera la recomendación realizada en el IX Informe de revisar las cifras de cumplimiento respecto del indicador E.G.2 del Plan Marco de Implementación, unificar los reportes y actualizarlos, y fortalecer los sistemas de registro de atenciones psicosociales brindadas a las mujeres víctimas.
- Al Ministerio de Salud, asignar metas anuales entre 2023 y 2031 al indicador E.G.2 del Plan Marco de Implementación, cerciorándose de que sean consecuentes con el



universo de mujeres víctimas, y garantizar el acceso al servicio de atención psicosocial a un mayor porcentaje de mujeres.

### **Generación de ingresos**

- A la Unidad del Servicio Público de Empleo, fortalecer el servicio de orientación laboral, de manera que un mayor número de mujeres víctimas, tengan acceso a este servicio, aumentando las metas establecidas en el documento CONPES 4031 de 2021.
- A la Unidad del Servicio Público de Empleo, fortalecer las acciones de divulgación y diseñar estrategias eficaces que garanticen que más mujeres víctimas, registren sus hojas de vidas en el SISE; e incluir en las bases de datos del SPE a las personas con OSIGD.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, unificar las bases de datos y el registro de la información sobre la atención prestada a las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, toda vez que se identificaron inconsistencias en la información presentada respecto del 2021 para el IX Informe de la CSMLV, y el informe actual.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, promover una mayor vinculación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado a programas de formación profesional integral que no reproduzcan los roles y estereotipos de género tradicionales (como los cursos de maquillaje y peluquería). En particular, se exhorta a la entidad a promover su vinculación a programas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), que puedan garantizar mayores oportunidades laborales e ingresos salariales.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, vincular a un mayor número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado a los programas de formación profesional integral de la entidad, superando las metas establecidas en el CONPES y garantizar que el número de mujeres vinculadas sea consecuente con el universo de mujeres víctimas de estos hechos, con el objetivo de que más del 90% de las mujeres del universo reciban formación para el 2031.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, establecer metas de orientación en generación de ingresos para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, consecuentes con el total de víctimas y la capacidad institucional de la entidad.



- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, fortalecer las estrategias para que las mujeres orientadas en generación de ingresos accedan al mercado laboral.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, hacer seguimiento y brindar un acompañamiento técnico de mayor duración a los negocios formulados por mujeres víctimas de desplazamiento forzado, garantizando así su sostenibilidad en el tiempo.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje, promover una mayor vinculación de las mujeres víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, a programas de formación profesional integral.
- Al Departamento de Prosperidad Social y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, garantizar que más mujeres víctimas sean atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio, de manera que se dé cumplimiento a las metas anuales del indicador, y realizar la debida transferencia del indicador a INNpulsa.
- Al Ministerio de Cultura, atender un mayor número de colectivos de mujeres víctimas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio, en aras de garantizar su efectiva reparación económica y social.
- Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incluir a las personas con OSIGD dentro de la oferta y los instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos.
- Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Departamento Nacional de Planeación, revisar los sistemas de recolección de información, y reportes para el indicador “Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos”, ya que se presentan discrepancias entre las cifras remitidas para este informe y las del informe pasado.
- Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecer metas anuales más acordes con el total de mujeres víctimas para el indicador “Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos”, e implementar las acciones necesarias para que



un mayor número de mujeres sean vinculadas, en aras de reducir las cifras de pobreza monetaria de las mujeres víctimas.

- A la Unidad para las Víctimas, al Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario, INNpulsa Colombia, se reitera la recomendación de fortalecer las acciones de divulgación de la línea de crédito para el sector agropecuario a las mujeres víctimas, y de fortalecer la articulación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, con el fin de vincular un mayor número de mujeres víctimas a las mismas.
- A la Unidad para las Víctimas, al Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario e INNpulsa Colombia implementar medidas afirmativas que garanticen la priorización de las mujeres en el acceso a las líneas de crédito para el sector agropecuario.

### **Restitución de tierras**

- A la Unidad de Restitución de Tierras, continuar con el ejercicio implementado de planeación y jornadas de diálogo con la participación de lideresas que hacen parte de la Asociación de Alianza Departamental de mujeres “tejedoras de vida del Putumayo”, considerando que identificaron barreras para el acceso a derechos, especialmente el derecho patrimonial para las mujeres, así, como también las acciones para el acceso especial a restitución de tierras.
- A la Unidad de Restitución de Tierras, se recomienda darle continuidad al programa denominado Mujeres en el proceso de Restitución de tierras y que viene siendo implementado por la Unidad.
- A la Unidad de Restitución de Tierras realizar análisis cualitativo que de razón de las causas del bajo avance de indicadores cuantitativos en el 2022.
- Reparación Colectiva
- A la Unidad para las víctimas, implementar la recomendación acogida del noveno informe de la CSMLV, para garantizar una participación paritaria en los espacios de concertación y toma de decisión, donde se definen las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva, y de registrar y reportar el número de participantes en estos espacios, discriminando por sexo.

### **Acceso a la justicia**

- Al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar en el ajuste y territorialización de la estrategia de acceso a la Justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa y víctimas de violencia sexual, en aras de identificar las capacidades institucionales, la oferta y las necesidades en esta materia en los territorios donde se registran mayores afectaciones.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Fiscalía General de la Nación, validar si las víctimas implicadas en los 42.587 procesos penales por delitos sexuales en el marco del conflicto armado, realizaron la declaración de los hechos, para su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

### **Garantías de no repetición**

- Al Ministerio de Defensa, consolidar un sistema de recolección de información consistente con el total de miembros de la fuerza pública, para los reportes de avance del 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”.
- Al Ministerio de Defensa, aumentar la muestra de la aplicación de la encuesta de comprensión y apropiación de los enfoques de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y género por parte de los miembros de la fuerza pública.
- A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se reitera la recomendación de extender la temporalidad del 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)” por su importancia y potencial impacto positivo en la reducción de las VBG.
- A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñar e implementar de un sistema de información centralizado para el registro del 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)

## CONNACIONALES VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Para la CSMLV ha sido de vital importancia visibilizar y atender a quienes habiendo padecido afectaciones bajo los presupuestos del artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, actualmente se encuentran fuera del territorio colombiano por motivos de seguridad y a los que, en algunos casos, se les ha reconocido por parte de los países receptores el estatus de refugiados por su condición de víctimas del conflicto armado.

Si bien, el Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos para caracterizar a las víctimas en el exterior, el subregistro advertido desde el informe anterior se mantiene por factores tales como, (i) la emigración ocurrida con anterioridad a la expedición de la Ley de Víctimas, (ii) el temor a ser identificados o localizados, (iii) la pérdida del estatus de refugiado o incluso (iv) factores asociados con la falta de voluntad para acercarse al consulado colombiano<sup>508</sup>.

Por otra parte, se presentan desafíos relacionados con las limitaciones territoriales de las instituciones colombianas, ya que las normas migratorias hacen parte de la soberanía de cada Estado, presentándose múltiples variables dependiendo del país donde haya decidido vivir la víctima en el exterior. De acuerdo con el RUV (registro único de víctimas), las víctimas en el exterior se encuentran en 43 países, ubicados en Norte América, América Latina y el Caribe, Europa, Asia, África y Oceanía.

Para conocer las realidades sociales a las que se enfrentan las víctimas en el exterior, se realizaron reuniones virtuales propiciadas por la PGN como miembro de la CSMLV<sup>509</sup>, con las organizaciones y víctimas ubicadas en los países que fueron priorizados en esta vigencia, conforme al mayor número de colombianos que migran a esos destinos; como resultado, se identificaron sus principales obstáculos y barreras para la garantía de sus derechos y se establecieron compromisos relacionados con las solicitudes presentadas.

De acuerdo al resultado de las mesas de diálogos, se realizó un análisis cuantitativo de las siguientes variables: (i) número de connacionales que declararon y fueron incluidas en el exterior y aún permanecen fuera del territorio colombiano, (ii) toma de declaración, (iii) porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas y (iv) porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas; así como un análisis cualitativo para los componentes de satisfacción y rehabilitación.

Finalmente, se examinaron las medidas de reparación, satisfacción, atención y asistencia, focalizando los países de Ecuador, Canadá y Estados Unidos, en este último, particularmente

---

<sup>508</sup> UARIV, Consejo Noruego para Refugiados. Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: Una caracterización. Indicar fecha de publicación y link

<sup>509</sup> Reuniones Virtuales realizadas con las víctimas connacionales ubicadas en los países de Ecuador, Canadá, Estados Unidos, el 14 de febrero y el 2 de mayo de 2023, dentro de los asuntos preventivos con radicado E-2023-142053 – E-2023-254886.

en las ciudades de Miami y Nueva York, de acuerdo con la priorización efectuada en esta vigencia. Este análisis permite establecer los avances del Gobierno nacional en cuanto a la implementación de la política de víctimas en el exterior y los retos que deben superarse en el marco de su reparación integral.

#### Análisis cuantitativo

- Variable de la CSMLV: “Víctimas que declararon, incluidas en el RUV y que aún permanecen en el exterior”

Atendiendo la información del RUV<sup>510</sup>, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y con corte al 31 de marzo de 2023, han declarado y se han incluido 26.568 víctimas en el exterior, de las cuales, 22.374 permanecen fuera del país, 4.194 ya no residen en el exterior y de estos últimos, 2.450 tuvieron un proceso de retorno y/o reubicación.

Del total de víctimas que residen en el exterior, 13.555 son hombres, 12.927 mujeres, y 84 son OSIGD; 4.399 son adultos mayores, 4.415 pertenecen a pueblos o comunidades étnicas y 3.055 reportaron algún tipo de discapacidad.

De conformidad con los datos de la UARIV, en la actualidad las víctimas connacionales, se concentran en mayor medida en Ecuador (8.859), Venezuela (4.038), Canadá (3.211), España (2.890), Estados Unidos (2.649), Panamá (1.442) y Costa Rica (781).

**Tabla 211:** Número de víctimas connacionales en el exterior

País	No. total, de víctimas	Hombre	Mujer	OSIGD	NNA	Adulto mayor	Pertenencia étnica	Personas con discapacidad
<b>Ecuador</b>	8.859	4.481	4.346	32	950	897	3151	1.300
<b>Venezuela</b>	4.038	2.109	1.927	2	248	767	198	294
<b>Canadá</b>	3.211	1.586	1.618	7	145	587	154	375
<b>España</b>	2.890	1.495	1.384	11	65	578	124	307
<b>Estados Unidos</b>	2.649	1.381	1.255	12	47	755	77	251
<b>Panamá</b>	1.442	721	718	3	93	193	431	91
<b>COSTA RICA</b>	781	413	366	1	13	157	27	63
<b>Otros</b>	2.698	1369	1313	16	117	465	253	374
<b>Total</b>	26.568	13.555	12.927	84	1.678	4.399	4,415	3.055

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

<sup>510</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023



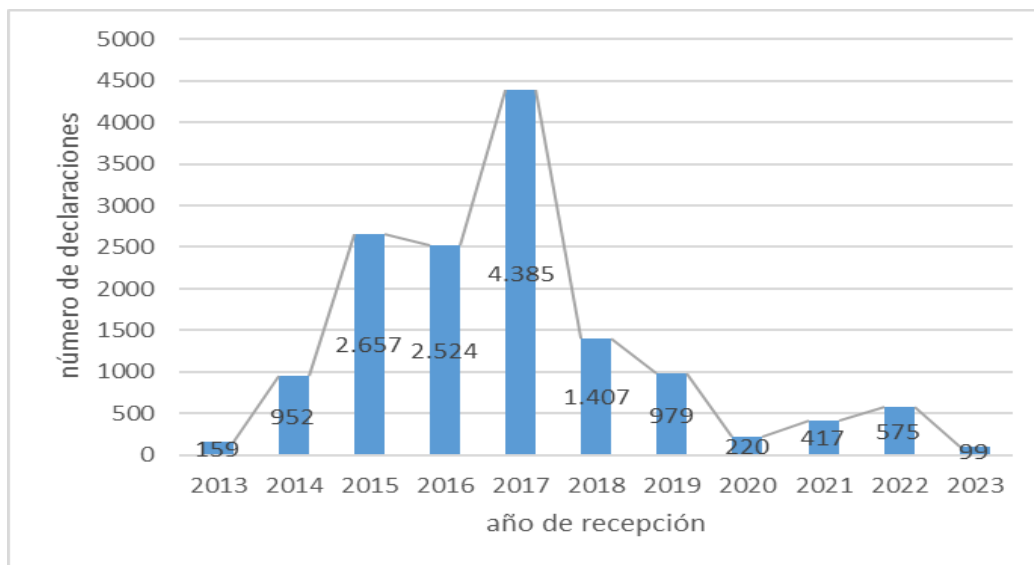
Entre las localidades con mayor número de víctimas connacionales, se identifican: (i) Esmeraldas (3.558), Quito (2.257) y Nueva Loja (1.736) en Ecuador; (ii) Montreal (1.637); en Canadá; (iii) Madrid (1.365), en España; (iv) Barinas (1.326), y Maracaibo (1.171) en Venezuela, y (v) Miami (1.247), en EEUU.

### Toma de declaración

De los 121 consulados que tiene Colombia en el exterior, actualmente 65 toman declaraciones a víctimas del conflicto armado<sup>511</sup>. 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, se han tomado 14.415 declaraciones, siendo 2017, el año con mayor número de declaraciones (4.385). Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se recibieron 674 declaraciones en el exterior.

**Gráfica 21** Número de declaraciones



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

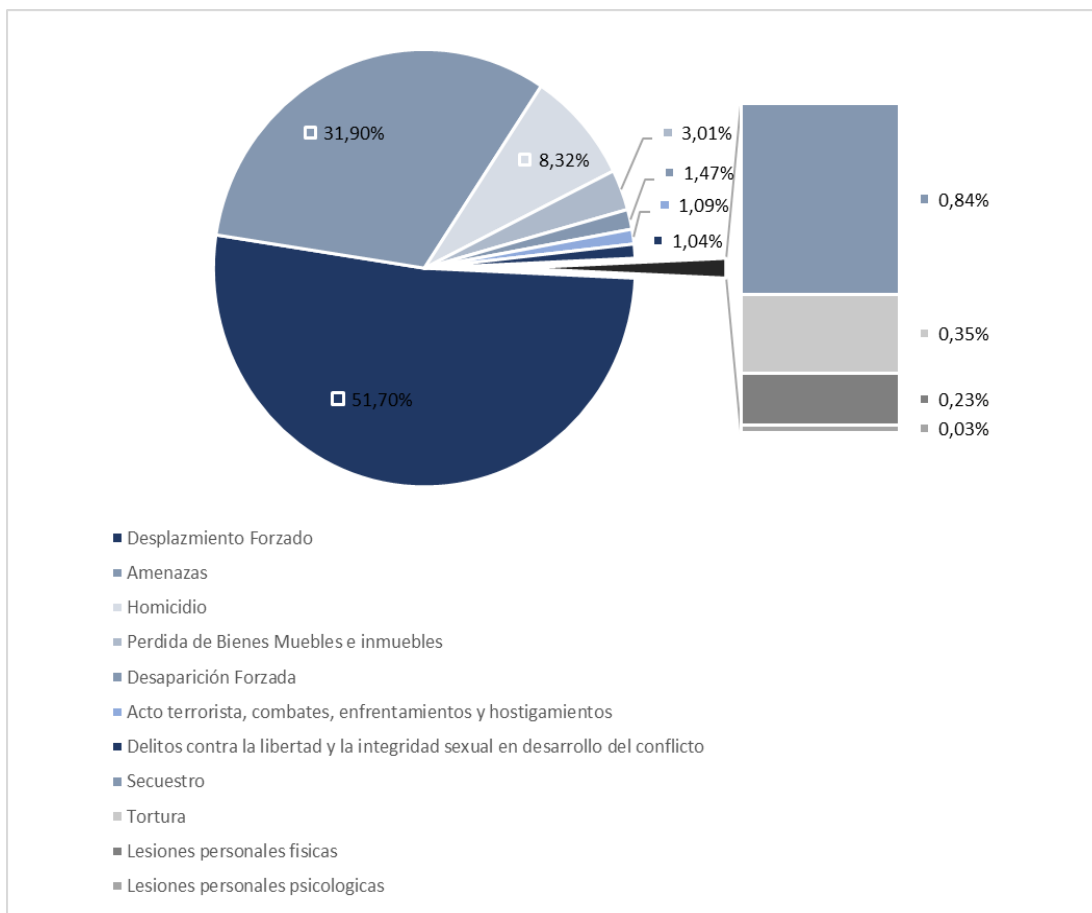
Sobre la gestión histórica de estas declaraciones se observa que, 10.028 declaraciones fueron incluidas en el RUV, y 4.092 declaraciones no fueron incluidas, siendo las principales causales

<sup>511</sup> 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 el exterior. 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.

de negación: (i) causas diferentes al conflicto armado y (ii) extemporaneidad, según lo reportado por la UARIV.<sup>512</sup>

En cuanto a los hechos victimizantes de mayor ocurrencia, se encuentran: desplazamiento forzado (52%), amenazas (32%), homicidio (8%) y pérdida de muebles e inmuebles (3%), tal como se observa a continuación:

**Gráfica 22:** Hechos victimizantes de connacionales en el exterior



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mar 2023.

## Víctimas Retornadas y Reubicadas

Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas”

Con relación a la ruta de retorno y reubicación luego de la expedición de la Resolución 3320 de 2019, la UARIV reiteró que es necesario que la víctima o el hogar interesado haga la

<sup>512</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023

solicitud a través de los consulados de Colombia en el mundo, mediante los canales de atención dispuestos por la entidad<sup>513</sup>. De las 26.568 víctimas que han declarado y han sido incluidas en el exterior, el 9% llevaron a cabo retornos efectivos (2.450).

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 el territorio nacional, (ii) atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia y (iii) oferta institucional de acuerdo con las características del núcleo familiar que retorna.

Para la CSMLV que la ruta de retornos y reubicaciones solo esté disponible a víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado, deslegitima el componente de reparación integral e impide el acceso al que tienen derecho las demás víctimas que estén incluidas en el RUV, pero que no declararon ese desplazamiento, en algunas ocasiones por su condición de migrantes irregulares.

La UARIV informó que entre 2013 y 31 de marzo del 2023, se llevaron a cabo 2.720 retornos efectivos, siendo 2018 y 2019 los años con mayor número de casos.

**Tabla 212:** Histórico de hogares retornados

<b>Año</b>	<b>Retornos efectivos</b>
<b>2013</b>	20
<b>2014</b>	35
<b>2015</b>	53
<b>2016</b>	90
<b>2017</b>	175
<b>2018</b>	688
<b>2019</b>	659
<b>2020</b>	434
<b>2021</b>	270
<b>2022</b>	270
<b>2023</b>	26
<b>total</b>	<b>2.720</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

Para el periodo comprendido entre 2022 al 31 de marzo de 2023, se informaron 740 solicitudes de acompañamiento para el regreso al país, de las cuales, 296 (40%) se reportaron como retornos efectivos.

<sup>513</sup> 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](http://www.unidadvictimas.gov.co) A través de la dirección de correo electrónico [servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co](mailto:servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co)

Llama la atención, el número elevado de 444 grupos familiares que se gestionaron a través de la ruta nacional<sup>514</sup>, debido a que no cumplieron alguno de los requisitos establecidos por la UARIV, tales como: (i) haber permanecido por lo menos 12 meses en el exterior al momento de solicitar el acompañamiento; (ii) haber 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.

Cabe anotar que la CSMLV considera el posible desconocimiento de las rutas y requisitos establecidos por la UARIV para la población víctima que desea retornar a su país de origen. Por lo anterior, se recomienda a la UARIV, fortalecer la difusión de información en temas relacionados a los requisitos que la población víctima del conflicto debe presentar al momento de querer regresar al país a través de los diferentes canales de atención establecidos por la entidad.

### Indemnización administrativa

- Indicador: “Porcentaje de víctimas en el exterior indemnizadas”

La UARIV informó que, desde la entrada en vigencia de la Ley, ha realizado 12.644 giros para pagar la indemnización administrativa a 12.287 víctimas en el exterior, por un valor de \$94.875.493.230, lo que corresponde al 46,2% del total de víctimas en el exterior que se encuentran incluidas en el RUV.

**Tabla 213:** Indemnizaciones administrativas

<b>Año</b>	<b>Giros</b>	<b>Personas</b>	<b>Valor (mm)</b>
<b>2012</b>	1	1	\$5.667
<b>2013</b>	2	2	\$14.737
<b>2014</b>	0	0	0
<b>2015</b>	420	385	\$2.489
<b>2016</b>	194	188	\$1.757
<b>2017</b>	491	477	\$3.608
<b>2018</b>	625	611	\$5.242
<b>2019</b>	95	85	\$1.162
<b>2020</b>	821	783	\$7.482
<b>2021</b>	4.391	4.196	\$35.043
<b>2022</b>	5.604	5.559	\$38.069
<b>2023</b>	0	0	0
<b>2012-2023</b>	12.644	12.287	\$94.875

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

<sup>514</sup> UARIV, Radicado 202272011084551, pág. 483-484

Durante el periodo comprendido entre 2022 al 31 de marzo de 2023 se indemnizaron 5.559 víctimas en el exterior, de las cuales 2.626 son hombres (44,5%), 2.923 mujeres (49,5%), 7 personas con OSIGD (0,11%) y 342 con discapacidad (5,8%). Se destaca que en 2022 hubo un incremento del 10% en la materialización de esta medida, en comparación con el año anterior (2021).

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 prioritarias<sup>515</sup>.

Adicionalmente, es preocupante que, a marzo de 2023, la UARIV no reportó ningún pago de indemnización administrativa aun teniendo en cuenta los criterios de la ruta prioritaria.

### Análisis Cualitativo

De los componentes de la política se realizó un análisis cualitativo para los siguientes:

#### “Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior”

La Cancillería informó que en el 2022 realizaron 51 eventos<sup>516</sup> en los que se contó con la participación de 2.302 víctimas, de las cuales 648 fueron mujeres, 373 hombres y 15 con discapacidad.

Estos eventos se realizaron en las ciudades de Quito, Esmeraldas y Nueva Loja (Ecuador); Barcelona, Valencia y Madrid (España); Newark, New York (EE.UU.); Barinas, San Carlos de Zulia, Caracas (Venezuela); San José (Costa Rica); Calgary, Montreal, Vancouver (Canadá); Ciudad de México, Cancún (México); Bruselas (Bélgica); Berna (Suiza); Roma (Italia); Ciudad de Panamá (Panamá); Londres (Inglaterra); Sao Paulo (Brasil); y Bogotá (Escritorio de víctimas en el exterior).

La UARIV por su parte, reportó 13 eventos<sup>517</sup>, donde se incluyen Ontario (Canadá); Holanda; Maracaibo (Venezuela); y Antofagasta (Chile)<sup>518</sup>.

---

<sup>515</sup> UARIV, Radicado 202272011084551, pág. 474-475

<sup>516</sup> Respuesta radicado Cancillería, 26 abril de 2023

<sup>517</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023

<sup>518</sup> (i) Encuentro presencial que incluyó un cierre simbólico, con apoyo del consulado de Colombia en Esmeraldas; (ii) En el marco de la implementación de la estrategia de recuperación emocional grupal se adelantaron actos simbólicos de dignificación en cada país; (iii) Acciones de dignificación y memoria en el marco de la iniciativa Costumbres y saberes ancestrales; (iv) Actos de dignificación en el marco de la iniciativa festival de cine.



*“Implementar la medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior”.*

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 del conflicto armado domiciliadas en el exterior.

Desde el año 2020 se empezó a implementar de manera presencial la Estrategia “Raíces” de recuperación emocional para víctimas en el exterior; la cual fue diseñada para abordar las necesidades psicosociales específicas de las víctimas que, además de los hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, se vieron en la situación de migrar del país forzosamente.

En esa vigencia, la implementación estuvo a cargo de la organización “*Ecos de Colombia*” en San José de Costa Rica. Posteriormente, en el 2021 se implementó en la ciudad de Miami con el apoyo de la organización de colombianos “*Arraigo*”-. Adicionalmente, en ese mismo año y en 2022 la Unidad para las Víctimas celebró un convenio de cooperación con el “*Comitato Internazionale per lo sviluppo del popoli-CISP*”, el cual contenía una línea de trabajo relacionada con la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado que se encontraban domiciliadas en los países y ciudades de: España (Madrid, Alicante y Valencia), Ecuador (Quito, San Lorenzo, Esmeraldas y Nueva Loja) y Costa Rica (San José).

La atención psicosocial en dicho convenio contempló la implementación de dos estrategias, la estrategia de recuperación emocional grupal y la estrategia de recuperación emocional individual. Finalmente, por medio de la convocatoria “*Cimientos*”, en 2022 se implementó la Estrategia Raíces grupal en Ámsterdam (Países Bajos), Nueva York (Estados Unidos), Toronto y Quebec (Canadá) ejecutada por organizaciones de víctimas presentes en estas ciudades.

La Estrategia de Recuperación Emocional Grupal para víctimas en el exterior “*Raíces*” tiene por objetivo, el aporte de herramientas para la recuperación emocional de los y las sobrevivientes del conflicto armado colombiano, domiciliados en el exterior, a través del fortalecimiento de redes de apoyo personales y sociales, contribuyendo a la integración en el país de acogida.

Esta estrategia consistió en el desarrollo de nueve (9) encuentros, en los que se buscaba generar un espacio de confianza, seguridad y solidaridad entre los participantes, fortaleciendo la autorregulación emocional, la representación - simbolización del sufrimiento de los hechos victimizantes y del proceso migratorio, la recuperación de prácticas sociales propias, el reconocimiento de prácticas del país de acogida y la materialización de una medida de satisfacción.

La UARIV, reportó 256 atenciones de recuperación Emocional Grupal. Si bien se informó a la CSMLV que se encontraba implementando mejoras para contar con la información detallada por países, a la fecha de corte de este informe, no reportó los datos de manera desagregada.

Para la estrategia individual, participaron un total de 297 personas en el año 2022. Con respecto a la distribución de países, la atención se dio de la siguiente manera:

**Tabla 214:** Atención psicosocial individual

País	No. de Víctimas
Chile	53
Panamá	67
Estados Unidos	27
Brasil	26
Otros	124
<b>Total</b>	<b>297</b>

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

A continuación, se analizarán las medidas de atención y asistencia, reparación y medidas de satisfacción, focalizadas en los países de Ecuador, Canadá y Estados Unidos con énfasis en las ciudades de Miami y Nueva York, los cuáles fueron priorizados por el número de migrantes colombianos que se desplazan hacia esos países a partir de factores como (i) cercanía con el país, (ii) redes de apoyo familiar, (iii) dinámicas económicas globales e internas, que configuran oportunidades laborales más favorables junto a garantías de seguridad.

Posteriormente, se enunciarán los principales obstáculos advertidos por las víctimas en los diálogos promovidos por la PGN como miembro de la CSMLV, identificándose similitudes en las peticiones y observaciones de los asistentes, a pesar de las diferencias geográficas de los países.

### Ecuador

De acuerdo con la información aportada por la UARIV<sup>519</sup>, en Ecuador se encuentran 8.859 víctimas, de las cuales 4.481 son hombres (50,5%), 4.346 son mujeres (49%), 32 con OSIGD (0,3%), 897 son adultos mayores (10,1%), 950 son NNA (10,7), 1.300 son personas con discapacidad (14,6%) y 3.151 pertenecen a pueblos o comunidades étnicas. Las ciudades con mayor número de víctimas son: Esmeralda, Quito y Nueva Loja.

Frente a la dinámica de atención a los connacionales en Ecuador, actualmente hay 6 consulados de Colombia en las ciudades de: Esmeraldas, Guayaquil, Nueva Loja, Quito, Santo Domingo de las Tsáchilas y Tulcán. Se reconoce que, en todos los consulados de este país,

<sup>519</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023



hay funcionarios encargados para realizar actividades de atención y seguimiento a las víctimas del conflicto armado.

Se evidenció que, no se han realizado capacitaciones a las organizaciones de víctimas en este país. La Cancillería informó que: *“A la fecha no se han brindado lineamientos para que la Cancillería desarrolle capacitaciones dirigidas exclusivamente a las organizaciones de víctimas sobre la Resolución 1049 del 2019 o sobre la Resolución 03320 de 2019, toda vez que, conforme a sus competencias, la Cancillería tiene la responsabilidad de informar y orientar a los connacionales sobre las medidas contempladas en la Ley 1448 del 2011, en un sentido amplio”*<sup>520</sup>.

Durante la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas, 8.923 declaraciones se han tomado en Ecuador, siendo el 2017 el año de mayor número de declaraciones (3.080). Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se recibieron 350 declaraciones en ese país<sup>521</sup>.

La UARIV informó que, desde la entrada en vigencia de la Ley, ha realizado 3.225 giros para pagar la indemnización administrativa a 3.157 víctimas en Ecuador, por un valor de \$25.134.400.469, lo que corresponde al 36% del total de víctimas incluidas en el RUV que se encuentran en ese país<sup>522</sup>.

Por otra parte, la UARIV desarrolló en Ecuador, una estrategia de atención psicosocial no presencial, que se implementa por medios virtuales desde Colombia. Esta estrategia que fue denominada “ILLA”, contempla los mismos objetivos de Raíces, pero su metodología está diseñada para poder ser implementada virtualmente<sup>523</sup>.

Las víctimas participantes de la estrategia valoraron positivamente esta oferta y solicitaron su continuidad. Por lo anterior, la CSMLV insta a la continuidad de esta estrategia, la cual consolida los vínculos de solidaridad y confianza, fortaleciéndose las acciones de mejora en la calidad de vida de los beneficiarios, con el fin de adaptarse de mejor manera al país de acogida y atender sus necesidades como víctimas del conflicto armado. 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<sup>524</sup>.

## Canadá

Según la UARIV<sup>525</sup>, en Canadá hay 2.895 víctimas, de las cuales el 53,61% son mujeres, 46,08% hombres y 0,31% población con OSIGD. Las ciudades con mayor concentración de

---

520 Respuesta radicado Cancillería, 26 abril de 2023

521 Oficio UARIV, Radicado No. 2023-0856859-1. junio 2023

522 Oficio UARIV, Radicado No. 2023-0856859-1. junio 2023

523 Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023

524 Dialogo con víctimas en Ecuador. Martes 14 de febrero 2023

<sup>525</sup> UARIV Rad. 2022-0833559-1, 21 de noviembre de 2022. E-2023-148081



víctimas son: Quebec (1629), Alberta (596), Ontario (530) y British Columbia (76). Actualmente hay cinco consulados de Colombia ubicados en las ciudades de: Ottawa, Toronto, Vancouver, Montreal y Calgary. Desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011 a corte de 31 de marzo de 2023, se han recibido 1.351 solicitudes de inclusión en el RUV; cabe aclarar que, la diferencia entre el número de personas que permanecen en el país y las que han declarado se debe a que dentro de una declaración pueden ser incluidos varios integrantes del mismo núcleo familiar.

En cuanto a la “medida de rehabilitación psicosocial a víctimas en el exterior”, la UARIV indicó que se ha implementado a través de la estrategia de atención psicosocial no presencial, la cual fue construida en el año 2020 en el marco de la emergencia sanitaria, cuyo objetivo era facilitar la experiencia emocional de las víctimas, brindando herramientas de representación, que permitieran su integración con el entorno.

Con relación a las Organizaciones de Víctimas apoyadas en la implementación de proyectos, se tiene que bajo la estrategia “Cimientos: iniciativas para una recuperación sin fronteras” se brinda asistencia técnica y financiera para la ejecución de iniciativas de reparación simbólica y de fortalecimiento organizativo en beneficio de las víctimas. En ese orden de ideas, las organizaciones que fueron beneficiarias en esta estrategia fueron: (i) en 2020 la organización Asociación de víctimas del conflicto armado colombiano en Canadá (ASOVICA), (ii) en 2021 la organización Colombian Refugees Association, y (iii) en 2022 las organizaciones PSYCOACH CA, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (ANMUCIC) y Huellas de Paz.

Respecto a la medida de indemnización administrativa, indicó la UARIV que entre 2021 y 2022 fueron indemnizadas 1.859 víctimas; sin embargo, para la vigencia 2023 no se reportaron pagos por concepto de indemnización<sup>526</sup>.

**Tabla 215:** Indemnizaciones administrativas en Canadá

Año	Giros	Personas	Valor (mm)
2021	972	928	\$6.749.942.724
2022	941	931	\$6.198.805.300
2023	0	0	0
<b>Total</b>	1913	1859	\$12.948.748.024

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

526 Respuesta allegada por la UARIV el 29/06/2023 al requerimiento enviado por la CSMLV el 11/04/2023



Por su parte, la Cancillería informó que, en materia de difusión a la población víctima domiciliada en Canadá de los protocolos de retornos y reubicaciones, así como de la ruta de indemnización, estos se realizan a través de la atención personalizada, la publicación permanente en redes de la Cancillería y por medio de los boletines consulares. Durante las vigencias 2022 y 2023, se realizaron espacios a través de Facebook Life de “Colombia nos Une” para socializar la ruta y la oferta para las víctimas en materia de retornos y reubicaciones desde el exterior; No obstante, a corte 31 de marzo no se informaron actividades frente a la difusión de esta ruta.

Sobre las declaraciones que se han recibido en Canadá desde la expedición de la Ley de Víctimas a corte 31 de marzo de 2023, la Cancillería informó que han enviado un total de 1.351 solicitudes de inclusión en el RUV para la UARIV para valoración, mientras que en atenciones reportaron 12.090.

Durante la vigencia 2022 la Cancillería reportó tres eventos<sup>527</sup> realizados en el marco de medidas de satisfacción en las ciudades de Calgary y Montreal, los cuales contaron con la participación de 112 personas en total. Igualmente, de septiembre a noviembre de 2022, se desarrolló la estrategia psicosocial “Raíces” a través de la iniciativa “*Aculturación y Redes*”, presentada por la empresa Psychoach Ca, desarrollándose 9 encuentros con objetivos específicos. No obstante, para el primer trimestre de 2023, no se reportaron eventos con relación a este componente.

En lo que atañe a la participación efectiva de víctimas en el exterior, la Cancillería indicó que en 2022 se promovieron 4 espacios consistentes en:

- (i) Un espacio de diálogo con las víctimas, asociaciones de víctimas y demás interesados, ubicados en las provincias de Alberta, Saskatchewan y Manitoba, con una asistencia de 19 personas,
- (ii) La instalación de la primera mesa permanente con los líderes de las Asociaciones de Víctimas de Calgary, incluyendo las provincias de Alberta, Saskatchewan y Manitoba, el cual tuvo la participación de 10 líderes de asociaciones,
- (iii) Conmemoró el día nacional de la Memoria y solidaridad con las víctimas, con una asistencia de 50 personas y,
- (iv) Reuniones individuales realizadas a lo largo del año con los líderes de las asociaciones de víctimas, las cuales se realizaron de manera virtual.

Con relación a las convocatorias para la postulación de las organizaciones de víctimas, informó la Cancillería que en enero y febrero de 2023 se realizó la difusión a través de las redes sociales del consulado, los correos electrónicos de las víctimas y por medio de los boletines

---

<sup>527</sup> (i) exposición fotográfica, ii) Acto de dignificación en el marco de la celebración del día de la independencia de Colombia, iii) Evento de conmemoración, memoria y solidaridad con las víctimas "Mujer en el exilio, sus luchas y sus victorias".

informativos de la herramienta SITAC; la información recolectada de los postulados se diligenció y tramitó a través de las plataformas digitales de la Defensoría del Pueblo.

Estados Unidos: con enfoque en las ciudades de Nueva York y Miami

### Nueva York

Según las cifras reportadas por la UARIV y Cancillería a corte 31 de marzo de 2023 se reportan 1.490 colombianos víctimas ubicados en la ciudad de Nueva York, de las cuales 683 son hombres (45,8%), 799 son mujeres (53,6%), 8 con OSIGD (0,5%) y 23 con discapacidad (1,5%).

Ahora bien, con relación al número de declaraciones recibidas en dicha ciudad, la UARIV reportó haber recibido 187 solicitudes de inclusión en el RUV desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, mientras que, la Cancillería reportó una cifra de 265 declarantes; en ese sentido, llama la atención la disparidad de las cifras reportadas por las entidades con relación al mismo tópico.

Las organizaciones de víctimas apoyadas en la implementación de proyectos durante el 2022 fueron: Immigrant Assistance Services y Víctimas no organizadas Foto diáspora, a través de la convocatoria Cimientos.

Respecto a las indemnizaciones Administrativas entre 2021 y 2022 fueron indemnizadas 97 víctimas, sin que se reporten giros en lo corrido del 2023.

**Tabla 216:** Indemnizaciones administrativas en Nueva York

Año	Giros	Personas	Valor (mm)
2021	55	54	\$475.196.438
2022	43	43	\$381.330.500
2023	0	0	0
<b>Total</b>	98	97	\$856.526.938

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023

Con base en lo reportado por la Cancillería de 2022 a 2023, se impulsaron en total 9 eventos para la atención a las víctimas connacionales. Algunos se llevaron a cabo de manera virtual y otros presenciales. Los objetivos de estos encuentros eran: (i) orientar a las víctimas sobre el proceso de inscripción y las modalidades de organizaciones que pueden conformarse en el exterior, (ii) brindarles herramientas para explotar su creatividad en actividades como huertas urbanas, (iii) orientar sobre el diligenciamiento de los formularios a las personas que estaban cerca de recibir la indemnización administrativa y (iv) informar sobre los derechos como víctimas en el exterior y la función de los Consulados frente a éstas. Cabe aclarar, que para la vigencia 2023 no fueron reportados eventos con relación a esta medida.

Así mismo, en 2022 y 2023 realizaron actividades de asesoría individual y referenciación con organizaciones locales que permitieron el acompañamiento por parte de expertos a nivel local y difusión de recursos locales en torno a la atención en salud mental para migrantes, actualización de datos y asesoría para medidas de reparación administrativa. en los estados de Nueva York y Connecticut, sin que se hayan mencionado actividades en lo corrido de este año.

En cuanto a las medidas de satisfacción se resalta que, en la presente vigencia, se han llevado a cabo por parte de la Cancillería cuatro eventos para la dignificación a las víctimas consistentes en: (i) Conmemoración del día nacional de memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto armado, (ii) Mural con las víctimas, (iii) Reunión en el Consulado de Newark de líderes y víctimas pertenecientes a las circunscripciones de los Consulados de Nueva York y Newark y (iv) Sesión informativa virtual con la Unidad para las Víctimas sobre la ley 1448 de 2011.

### Miami

De acuerdo con la información aportada por la UARIV<sup>528</sup>, en Miami se encuentran 1.247 víctimas de las cuales 663 son hombres (53,1%), 583 son mujeres (44,7%), 1 con OSIGD (0,08%), 379 son adultos mayores, 584 son NNA, 111 son personas con discapacidad y 15 pertenecen a pueblos o comunidades étnicas.

La UARIV reportó que, ante el consulado de Colombia en Miami para el periodo 2021 hasta el 31 marzo 2023, se han recibido únicamente cuatro declaraciones<sup>529</sup>. Se evidenció que, dos de las cuatro declaraciones recibidas en el consulado de Miami no fueron incluidas por los motivos de: (i) Presentación de la declaración fuera de términos según lo establecido en el artículo 61 y 155 de la ley 1448 de 2011, y (ii) causas diferentes al conflicto armado.

La UARIV informó que para el periodo de análisis 2021, 2022 y corrido del 2023, se ha realizado 242 giros para pagar la indemnización administrativa a 225 víctimas en Miami y Miami beach por un valor de \$1.604.593.488, lo que corresponde a 18% del total de víctimas incluidas en el RUV que se encuentran en esa ciudad.

**Tabla 217:** Indemnizaciones administrativas en Miami

Año	Giros	Personas	Valor (mm)
2021	124	107	\$864.099.660
2022	115	115	\$720.775.800
2023	3	3	\$19.718.028
<b>Total</b>	242	225	\$1.604.593.488

<sup>528</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023

<sup>529</sup> Oficio general UARIV, Radicado No. 2023-0657449-1. mayo 2023



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2023.

Por otra parte, la UARIV tiene a disposición toda la información sobre la ruta de retornos y reubicaciones del exterior a través de sus canales de atención, canal telefónico, presencial y virtual, para esto, reportó que se han capacitado a más de 553 orientadores, encargados de recibir las solicitudes de retorno a través de los canales de atención de la Unidad para las Víctimas y garantizar que las personas víctimas que se encuentran en Miami, puedan recibir la orientación sobre el acompañamiento a su intención de retorno.

En lo corrido de 2023 (marzo 31), la UARIV no ha realizado jornadas de difusión específicamente en Miami, las solicitudes recibidas desde esta ciudad se han orientado directamente a través de comunicación telefónica y por correo electrónico.

No obstante, la entidad reporta que se cuenta con la estrategia de enlaces de consulados, en la que profesionales del Grupo de Atención a víctimas en el exterior -GAVE- de la UARIV tienen contacto directo con los Consulados y resuelven las dudas de casos individuales y de las rutas de los procesos, entre éstas, la ruta de acompañamiento de retorno a Colombia.

Preocupa a la CSMLV, que la UARIV no ha realizado capacitaciones a organizaciones de víctimas en Miami, para conocer los beneficios y oferta a la que pueden acceder de acuerdo a sus necesidades, para lo cual, se sugiere a la entidad trabajar de forma articulada con las organizaciones de víctimas de esa ciudad, con el fin de poder atender a una mayor cantidad de población.

#### Barreras y obstáculos identificados para la garantía de los derechos de las víctimas en el exterior de los países focalizados

De acuerdo con lo manifestado por las víctimas y las organizaciones de víctimas en el exterior en el marco de las mesas de trabajo y reuniones realizadas<sup>530</sup> desde la PGN como miembro de la CSMLV, se identificaron las siguientes barreras en los países anteriormente analizados:

Dificultades en el acceso al RUV y falta de respuesta de fondo en las decisiones de no inclusión.

Dificultades en la orientación respecto de la Ley 1448 de 2011 y baja socialización de la oferta institucional.

Falta de información y asesoría jurídica para los procesos de restitución de tierras

No hay 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.

---

530 El 14 febrero y 2 de mayo de 2023 con los países de Canadá, Ecuador y Estados Unidos.

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.

Afectación del estatus migratorio o del trámite de su solicitud cuando tienen comunicación con el consulado colombiano.

Falta de orientación para contar con una actividad productiva que permita su subsistencia o inclusión en el país de acogida.

La articulación entre los consulados, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes no es suficiente para acceder a la oferta social y laboral.

Barreras por falta de acciones diferenciadas para personas con discapacidad.

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, que no cuentan con los recursos económicos para su traslado.

Tiempo excesivo en el pago del encargo fiduciario.

## **Avances**

En primer lugar, deben reconocerse los esfuerzos de la UARIV en cuanto a la medida de indemnización administrativa, ya que en el periodo 2022 reportaron haber indemnizado a 5.559 víctimas en el exterior, es decir, hubo un incremento del 10% en la materialización de esa medida comparado con el año anterior (2021).

De igual manera destacar las iniciativas de apoyo a organizaciones de víctimas en Canadá y también la oferta desarrollada en Ecuador, que, aunque tienen aún un impacto limitado, pueden contribuir a sentar las bases de mecanismos y medidas de atención, asistencia y medidas de satisfacción para víctimas en el exterior.

Se destaca las iniciativas de la Cancillería en cuanto a medidas de satisfacción y su esfuerzo por el reconocimiento a las víctimas en el exterior ya que, en la presente vigencia, realizaron varios actos culturales en el día Nacional a las víctimas, transmitidos por su canal de YouTube.

## **Dificultades**

Se advierten dificultades en la caracterización de las víctimas, ya que la información brindada por la UARIV presenta inconsistencias con relación al número de declaraciones tomadas en el exterior. Ahora bien, respecto al número de víctimas que actualmente viven por fuera del territorio colombiano, se han advertido barreras para su caracterización, en atención a los desplazamientos que con posterioridad puedan hacer las víctimas connacionales, quienes algunas veces omiten actualizar sus datos personales.



En los diálogos con las víctimas en el exterior, la CSMLV identificó que uno de los obstáculos ha sido la falta de herramientas virtuales para la presentación de la declaración, ya que esto solo puede hacerse de manera presencial, en consecuencia, quienes viven en ciudades alejadas de los consulados, deben ausentarse de sus trabajos y/o desplazarse por horas para poder realizar dicho trámite.

A pesar de los esfuerzos por parte de la UARIV y la Cancillería para dar a conocer su oferta institucional, se observa que no hay articulación entre las Organizaciones de Víctimas y las ONG para la difusión de la información, lo cual, dificulta la participación activa de las víctimas connacionales y el ejercicio de sus derechos.

El alto número de migrantes colombianos, de cara a la oferta de atención psicosocial ha sido limitada, tanto de manera presencial como virtual ocasionando que muchos de ellos no pueden acceder a esta.

Algunos consulados no brindan una correcta asesoría jurídica con relación a la interposición de recursos frente a la decisión de no inclusión en el RUV por parte de la UARIV, en ese sentido, se considera que es necesario fortalecer la atención que reciben las víctimas connacionales en el exterior por parte del Estado colombiano.

Se evidenció que la estabilización socioeconómica sigue siendo uno de los mayores inconvenientes de las víctimas en el exterior por factores como el desconocimiento del idioma, la dificultad en la convalidación de títulos y/o la permanencia irregular en el país receptor; por consiguiente, se hace un llamado para ampliar la oferta institucional en aras de garantizar el derecho a la generación de ingresos de esta población. Si bien, se comprende la limitación de la oferta institucional en el territorio extranjero, se debe contemplar la posibilidad de formaciones virtuales, que contribuyan a mejorar las condiciones laborales de las víctimas connacionales.

En 2022 la UARIV reportó 5.559 personas indemnizadas, mientras que en lo corrido de 2023 no reportaron el pago de ninguna indemnización, hecho que deriva en la vulneración de las personas que se encuentran incluidas en ruta prioritaria y llevan años esperando el pago de su indemnización administrativa. En ese sentido, se hace un llamado al Gobierno Nacional para asignar recursos de manera anticipada a las víctimas del conflicto armado que están próximas a ser indemnizadas, previniendo que se afecte el derecho a la reparación integral.

En cuanto al derecho al retorno y la reubicación de las víctimas connacionales, abordado ampliamente en el Noveno Informe, se observa que continúan las dificultades alertadas:

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 Colombia y al no encontrar condiciones para permanecer en el país receptor, deciden regresar.

La UARIV no cuenta con suficientes jornadas de capacitación en la ruta de retornos y reubicaciones para los equipos técnicos que reciben y orientan las solicitudes de víctimas connacionales.

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.

La oferta de acompañamiento de la UARIV que se materializa en los Esquemas Especiales de Acompañamiento, es cada vez más reducida para víctimas connacionales, pues en el noveno informe de la CSMLV se identificó la entrega de 43 Esquemas Especiales de Acompañamiento de 312 retornos efectivos, y para esta vigencia se identificó la entrega de 4 esquemas, de 292 retornos efectivos. Preocupa que esto se deba a las debilidades en la orientación, advertidas por la CSMLV.

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.

En cuanto al seguimiento y focalización de la oferta institucional por parte de los hogares víctimas 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”<sup>531</sup>, y el goce efectivo de los mismos.

Frente a este mismo derecho, en los diálogos con víctimas en el exterior, 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.

## Conclusiones

---

<sup>531</sup> PGN. Informe en respuesta al Auto 331 de 2019. (12/2019).



- Atendiendo la información del RUV, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 con corte al 31 de marzo de 2023, han sido incluidas 26.568 víctimas en el exterior, de las cuales, 22.374 permanecen fuera del país, 4.194 ya no residen en el exterior y de estos últimos, 2.450 tuvieron un proceso de retorno y/o reubicación.
- Se han tomado 14.415 declaraciones desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, siendo el 2017 el año con mayor número de declaraciones (4.385). Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se recibieron 674 declaraciones.
- La UARIV informó que se han realizado 12.644 giros para pagar la indemnización administrativa a 12.287 víctimas en el exterior, por un valor de \$94.875.493.230, lo que corresponde al 46,2% del total de víctimas que se encuentran en el exterior.
- De las 26.568 víctimas reportadas en el exterior desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 2011, el 9% llevaron a cabo retornos efectivos, es decir, 2.450.
- 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.
- Preocupa que, para el año 2023, la Unidad para las Víctimas no haya realizado ningún pago de indemnización administrativa a las víctimas en el exterior.
- 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.
- Se reitera la percepción de los representantes de las víctimas, en cuanto a que 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 Estados Unidos solicitaron que los consulados se articulen con las organizaciones de víctimas y las organizaciones de ayuda a migrantes, para mejorar la oferta dentro del país de acogida.

## 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.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud, articularse para ofrecer una oferta de atención psicosocial a través de canales virtuales.
- A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la socialización de las rutas de retorno y reubicación de víctimas 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, 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.



- A la Unidad para las Víctimas, reportar por personas únicas las cifras de víctimas 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 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, 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.
- 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.
- A la Unidad para las Víctimas, continuar con la estrategia de atención psicosocial implementada en Ecuador. Asimismo, socializar con mayor fuerza esta oferta y se pueda llegar a un número significativo de víctimas.
- Al Ministerio de Educación y al Servicio Nacional de Aprendizaje, fortalecer la realización de cursos de inglés gratuitos para las víctimas especialmente en Estados Unidos.
- A la Unidad para las Víctimas, generar jornadas de difusión sobre la ruta de retornos y reubicaciones del exterior, específicamente en Miami.



## FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PGN EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011

### CAPÍTULO DISCIPLINARIO

Este capítulo responde a la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 373 del 23 de agosto de 2016<sup>532</sup>, en el que dispuso que, la Procuraduría General de la Nación-PGN, en una sección específica del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas-CSMLV al cumplimiento de la Ley 1448 del 10 de junio 2011, debe presentar los avances y resultados de las investigaciones disciplinarias, generadas por los posibles incumplimientos de las autoridades territoriales frente a la referida ley.

En efecto, la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus competencias constitucionales y legales, es la entidad llamada a adelantar las actuaciones disciplinarias contra los servidores públicos del nivel nacional y territorial, y en tal sentido, comprende los asuntos referidos al debido cumplimiento de la Ley 1448 de 2011<sup>533</sup>, tal como ha sido ordenado por el alto tribunal en lo constitucional en el auto mencionado en precedencia.

Para el ejercicio de la competencia disciplinaria<sup>534</sup>, la Procuraduría cuenta con funcionarios a nivel nacional y territorial, conforme a lo dispuesto en el Decreto 262 de 2000, artículo 2, que define la estructura orgánica de la entidad, y demás normas concordantes que establecen las competencias internas, iniciando por el despacho del Procurador General de la Nación, del Viceprocurador General de la Nación, la Procuradurías Auxiliares para Asuntos Disciplinarios, las Salas Disciplinarias tanto de Instrucción como la de Juzgamiento, y las Procuradurías Delegadas de Instrucción, y las de Juzgamiento, así como las de Funciones Mixtas, que

---

<sup>532</sup> La Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 estableció que: “Ahora bien, no hay que pasar por alto que algunas de las autoridades locales se han olvidado de sus responsabilidades en materia de protección, asistencia, atención y reparación de la población desplazada por la violencia, a pesar de contar con la capacidad suficiente para ofrecer una respuesta más robusta frente a las necesidades de la población desplazada en su territorio. Es necesario, en consecuencia, que tanto la Procuraduría General de la Nación como la Contraloría General de la República, expliquen a esta Sala Especial las razones por las que no se han iniciado investigaciones disciplinarias y fiscales contra las autoridades administrativas de los departamentos, municipios y distritos que, contando con suficiente capacidad de inversión y una situación crítica en materia de desplazamiento forzado –según el indicador diseñado por el Departamento Nacional de Planeación–, han desatendido sus responsabilidades con la población desplazada. Con el propósito de que los entes de control efectúen una rendición de cuentas pública sobre este tema, en una sección específica del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 del año 2016 y en los informes subsiguientes, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán los avances y resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales requeridas por esta Sala desde el año 2010.”

<sup>533</sup> “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

<sup>534</sup> Constitución Política de Colombia, “ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; 3. Defender los intereses de la sociedad; 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente; 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. (...)”



cuentan con el apoyo de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la entidad, para realizar las actuaciones probatorias que se requieran.<sup>535</sup>

Asimismo, es importante mencionar que, a nivel territorial, la PGN desarrolla sus funciones disciplinarias conforme a la distribución orgánica y funcional; igualmente, en cada departamento, existe una Procuraduría Regional de Instrucción, y una de Juzgamiento, sumadas a las Procuradurías Provinciales que se ubican en las capitales de departamento, y en otras ciudades intermedias y alejadas.

El Decreto Ley 1851 del 24 de diciembre de 2021, modificó la estructura y el régimen de competencias, en las etapas de instrucción y juzgamiento al interior de la Procuraduría General de la Nación, así como las competencias para resolver en segunda instancia y doble conformidad. De esta forma, en aras de otorgar mayor garantía en las actuaciones disciplinarias sin distinción de la calidad del sujeto disciplinable y con el fin de dar cumplimiento a la división en las citadas etapas de juzgamiento e instrucción, doble instancia y doble conformidad, consagradas en la Ley 2094 de 2021, se han venido profiriendo internamente disposiciones que regulan el tema.

En resumen, el Código General Disciplinario que se creó mediante la Ley 1952 de 2019, tuvo dos modificaciones, una relacionada con la implementación de la oralidad, y otra, la eliminación de las funciones jurisdiccionales de la PGN. Esta ley entró en vigencia el 29 de marzo de 2022, por lo que la PGN y demás operadores disciplinarios, deben garantizar el debido proceso y el cumplimiento estricto de las etapas procesales dispuestas en este procedimiento disciplinario.

Así las cosas, y en cumplimiento de la orden referida, la PGN ha venido analizando este asunto desde el año 2018, elaborando un capítulo sobre los asuntos disciplinarios que investigan las presuntas violaciones a la Ley de víctimas, por lo tanto, este capítulo ha hecho parte de los informes VI a IX que ha sido presentado por la CSMLV, como ahora en el X informe.

El presente informe tiene como objetivo, presentar el estado de los procesos disciplinarios que cursan en las diferentes dependencias de la PGN, frente al presunto incumplimiento de las autoridades administrativas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en cuanto a su responsabilidad con los deberes de prevención y protección de las víctimas del conflicto armado interno; para lo cual, en desarrollo de la función encomendada de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, se verifica el cumplimiento de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, en clave de determinar si se han producido acciones u omisiones que puedan tener incidencia en el ámbito disciplinario, por lo que se presentará el estado de los procesos disciplinarios y los avances que han tenido en el período de análisis, en lo que no constituya información de carácter reservada, que, de conformidad

---

<sup>535</sup> Decreto 262 del 22 de febrero de 2000. “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.”



con lo dispuesto en el artículo 115 del Código General Disciplinario, esta lo será hasta cuando se cite a audiencia y se formule pliego de cargos, o se emita auto que ordene el archivo definitivo del proceso<sup>536</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C-712 de 2001, definió el alcance del Código Disciplinario como un conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo.

En este sentido, desde tal función, (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, que, al ser desconocidos, pueden constituir una falta disciplinaria.

## METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este capítulo, se solicitó al Grupo SIME<sup>537</sup> de la PGN, la información de los asuntos disciplinarios relacionados con presuntas violaciones a los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, que se han adelantado en la entidad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, al 31 de marzo de 2023, con identificación de la respectiva etapa procesal así: (i) quejas recibidas en la entidad; (ii) indagación previa, (iii) investigación disciplinaria, y (iv) etapa de juzgamiento; todo ello, en paralelo con las conductas que se estiman de mayor afectación, tales como:

- (i) Graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado.
  - (ii) Incumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucionales frente a los derechos de la población desplazada, además de los autos relacionados con dicha sentencia.
  - (iii) Presunto incumplimiento de las entidades territoriales que, teniendo capacidad para hacerlo, incumplieron sus obligaciones frente a la población víctima, conforme a las Circulares 014 de 2019 y 09 del 7 de julio de 2022.
  - (iv) Resultados de la PGN frente a los hallazgos disciplinarios trasladados por la Contraloría General de la República, que guardan relación con el tema de víctimas del conflicto armado.
- y,

---

<sup>536</sup> Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. *Artículo 115. Reserva de la actuación disciplinaria. En el procedimiento disciplinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se cite a audiencia y se formule pliego de cargos o se emita la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales*".

<sup>537</sup> Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica – SIME, mediante oficio interno Oficio No. 1512840000000- Radicado E-2023-139111 del 14 de abril de 2023.

(v) Otros presuntos incumplimientos de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Étnicos.

En el presente informe se tomaron como fuente de análisis, los datos recibidos del mencionado SIME<sup>538</sup>, conforme a la información registrada en el Sistema de Información Misional de la PGN (en adelante SIM), la cual se contrastó, depuró y comparó con los datos evidenciados en el mismo capítulo del IX Informe de la CSMLV.

Valga la pena anotar, que se evaluó la información que no estaba marcada como reservada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Código General Disciplinario citado en líneas anteriores; lo que, en consecuencia, no permite que se identifiquen todas las variables que hacen parte de este informe.

### ANÁLISIS CUANTITATIVO

Bajo las premisas que anteceden, se presenta el análisis de la información oficial de los procesos activos que cursan en la PGN, partiendo del gran total de los asuntos misionales, según los ítems arriba señalados, que se irán decantando en adelante:

**Tabla 218:** Resumen total procesos disciplinarios activos

Conductas	Procesos activos	Quejas	Etapa de indagación previa	Etapa de investigación disciplinaria	Fallos (sancionatorio absolutorio)	Cargo presunto infractor más implicado	Departamentos con más procesos
Vulneraciones DDHH y DIH	322	94	167	61	5 sancionatorios 7 absolutorios	Información reservada, patrulleros y alcalde	Bogotá, Meta, Cauca, Santander, Norte de Santander.
Sentencia T-025-04, y autos	3	1	2	0	7 sancionatorios 19 absolutorios	Información Reservada	Cauca y Bogotá.
Certificación territorial	75	1	50	24	0	Reserva y alcaldes	Boyacá, Chocó y Antioquia.

<sup>538</sup> Oficio interno del 26 de abril de 2023.

<b>(014-19, 09/22)</b>							
<b>Traslado hallazgos CGR</b>	13	2	5	6	0	Información reservada	Norte de Santander
<b>Otros incumplimientos a la Ley 1448/11</b>	164	80	51	33	0	Información reservada, alcalde y personero	Sin información, Bogotá y Antioquia
<b>Consolidado general de procesos</b>	577	178	275	124		Alcaldes, policías, y personeros, y la mayoría con información reservada	Antioquia, Cauca, Meta, Norte de Santander, Santander, Sucre, Nariño y Chocó.
					Total: 38 Sancionatorios: 12 Absolutorios: 26		

Elaboración propia. Fuente: PGN, Marzo 2023

De la totalidad de los procesos activos, se tiene que las conductas de mayor comisión por los presuntos infractores son: (i) Conductas relacionadas con la posible vulneración de los DDHH y el DIH (322); (ii) demora o falta de reconocimiento y pago de indemnización, y demás derechos de las víctimas del conflicto armado (164); (iii) baja calificación del ente territorial en el cumplimiento del goce efectivo de derechos (75); (iv) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria trasladados por la CGR (13) y (v) incumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-025-04 y autos (3).<sup>539</sup>

Los cargos ocupados por los servidores públicos presuntamente implicados que marcan de mayor frecuencia son en su orden: alcaldes (10), otros funcionarios de alcaldías (2), policías (2), personeros (2), los restantes, es decir, 561 se encuentran con información reservada.

Las entidades territoriales en las cuales se han iniciado más procesos disciplinarios son: Antioquia (56), Cauca (30), Meta (23), Norte de Santander (22), Santander (21), Sucre y Nariño (16), y Chocó (14).

<sup>539</sup> Es pertinente aclarar que este análisis se toma con base en la información de la descripción de los hechos que se realiza, para cada proceso en el SIM.





En lo que respecta al estado de los procesos por etapas de la actuación disciplinaria, se encontró que existen: 178 quejas en evaluación, 275 en etapa de indagación previa, 124 procesos en investigación disciplinaria y 38 fallos proferidos, de los cuales 12 son sancionatorios y 26 absolutorios.

El origen de las quejas proviene directamente de las personas afectadas por los posibles incumplimientos de los deberes y funciones de las autoridades locales y de las distintas entidades nacionales y territoriales; así como también de informes de servidores públicos, al igual que los reportados por la Contraloría General de la República en el ejercicio de su función fiscal.

Ahora, conforme a la información reportada por etapas del proceso disciplinario, se encontró lo siguiente:

#### Procesos en etapa de Indagación Previa.

De los 577 procesos activos relacionados con hechos que han afectado a las víctimas del conflicto armado, 275 se encuentran en etapa de indagación previa; donde la mayoría, (167), se adelantan por presuntas infracciones a los DDHH y DIH; seguido por otros posibles incumplimientos a la Ley 1448 de 2011 (51); y finalmente, autoridades territoriales en el marco del proceso de certificación, con 50 procesos disciplinarios.

#### Procesos en etapa de Investigación Disciplinaria

La Procuraduría tiene en curso 124 investigaciones disciplinarias, en su gran mayoría por presuntas infracciones a los DDHH y DIH (61); seguido por otros posibles incumplimientos a la Ley 1448 de 2011, (39); y por las autoridades territoriales en el marco del proceso de certificación, 24 procesos disciplinarios.<sup>540</sup>

#### Conductas objeto de los procesos:

Como resultado del análisis realizado sobre el desarrollo de los procesos disciplinarios relacionados con las conductas presuntamente atentatorias de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, se tiene:

(i) Graves violaciones e infracciones a los DDHH y al DIH que guardan relación directa con el conflicto armado.

De acuerdo con el artículo *“Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad”* publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la

---

<sup>540</sup> Las seis conductas que provienen del traslado que hace la Contraloría General de la República, fueron incluidas en la categoría correspondiente a las otras violaciones a la Ley 1448 de 2011.

garantía de los Derechos Humanos “*está directamente relacionada con el goce de las libertades y garantías individuales del ser humano y con su bienestar y protección en general.* Así mismo, el mencionado artículo refiere al Derecho Internacional Humanitario con “*la protección a las víctimas de los conflictos armados*” (...) “*y a las normas que restringen el uso de la fuerza por parte de los estados a partir de la regulación de los métodos y medios de hacer la guerra*”.

Teniendo en cuenta que el Estado a través de sus funcionarios es el llamado a garantizar la protección de los Derechos Humanos y el cumplimiento de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, la trasgresión o vulneración de éstos, acarrea, no solo el campo de sanción penal en lo que corresponda a la configuración delictiva, sino también, la activación de la competencia del operador disciplinario para investigar las conductas presuntamente violatorias y sus posibles infractores.

Al respecto, luego de verificar la información reportada por el Grupo SIME, se estableció que existen 322 radicados en la entidad, de los cuales, 94 corresponden a quejas por evaluar, 167 corresponden a procesos en etapa de indagación previa, y 61 en investigación disciplinaria.

Se encuentra, que las conductas de mayor concurrencia están relacionadas con: (i) abuso de autoridad y de la fuerza, y (ii) homicidio en persona protegida; y en cuanto al lugar de ocurrencia, es de señalar, que de la totalidad de procesos activos, el departamento que figura como de mayor ocurrencia de las posibles faltas disciplinarias es Antioquia. Finalmente, se pudo determinar que los servidores que aparecen con mayor incidencia en las conductas disciplinariamente reprochables son los alcaldes; no obstante, muchos de los procesos reportados se registran con información reservada, lo que limita los alcances de esta evaluación.

(ii) Incumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucionales frente a los derechos de la población desplazada, además de los autos relacionados con dicha sentencia<sup>541</sup>

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 la existencia de un estado de cosas inconstitucional (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*

---

<sup>541</sup> Auto 185 de 2004, Auto 176 de 2005, Auto 177 de 2005, Auto 178 de 2005, Auto 218 de 2006, Auto 200 de 2007, Auto 092 de 2008, Auto 116 de 2008, Auto 251 de 2008, Auto 004 de 2009, Auto 005 de 2009, Auto 006 de 2009, Auto 008 de 2009, Auto 382 de 2010, Auto 383 de 2010, Auto 385 de 2010, Auto 174 de 2011, Auto 219 de 2011, Auto 173 de 2012, Auto 098 de 2013, Auto 099 de 2013, Auto 119 de 2013, Auto 073 de 2014, Auto 009 de 2015, Auto 373 de 2016, Auto 206 de 2017, Auto 266 de 2017, Auto 737 de 2017, Auto 765 de 2018, Auto 265 de 2019, Auto 331 de 2019, Auto 149 de 2020, Auto 156 de 2020, Auto 163 de 2020, Auto 811 de 2021, Auto 214 de 2022, Auto 859 de 2022, Auto 894 de 2022, Auto 895 de 2022) .



*efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales*<sup>542</sup>.

En dichas decisiones judiciales, se ordenó a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo hacer seguimiento a su cumplimiento, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución Política en sus artículos 275, 277, 281 y 282. En tal virtud, y con el objeto de contribuir a la satisfacción de derechos de la población desplazada al tenor de lo ordenado en la citada sentencia, la Procuraduría en su ámbito misional adelanta las acciones de seguimiento en el marco de lo preventivo, y activa la función disciplinaria, cuando a ello hay lugar.

Para el comportamiento bajo examen, se encontró que existen tres radicados activos en la Procuraduría, de los cuales, uno es una queja por evaluar, y dos en etapa de indagación previa. En lo que respecta del presunto infractor, se reportó como información reservada.

Es de anotar que, para el IX Informe presentado por esta agencia del ministerio público, se reportaron 48 procesos activos; sin embargo, en el transcurso del último año, 45 procesos ya se encuentran inactivos por decisiones de archivo de las actuaciones y por remisiones por competencia a otros operadores disciplinarios, como lo son, las oficinas de control interno disciplinario.

(iii) Presunto incumplimiento de las entidades territoriales que, teniendo capacidad para hacerlo, incumplieron sus obligaciones frente a la población víctima, conforme a las Circulares 014 del 21 de agosto de 2019 y 09 del 7 de julio de 2022.

La UARIV como entidad coordinadora del SNARIV, debe emitir los resultados de la certificación a las entidades territoriales sobre su contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas. Para ello, ha formulado una metodología aplicable para cada vigencia, iniciando el proceso de certificación desde el año 2013, hasta la vigencia 2023.

Basados en este proceso y en los resultados de las vigencias citadas, la PGN dispuso el seguimiento preventivo y la activación de la función disciplinaria frente a los posibles incumplimientos por parte de las entidades territoriales a la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y demás normas relacionadas. Estableció que, respecto de las entidades territoriales 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<sup>543</sup>.

---

<sup>542</sup> Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004.

<sup>543</sup> Tablero Plan de Acción Territorial-PAT, Reporte Unificado de Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno-RUSICST, Formulario Único de Territorial-FUT y el Sistema de Gestión de información de Oferta-SIGO del módulo virtual de Vivanto.



Para ello, se impartieron precisas instrucciones a los Procuradores Delegados, Regionales, Distritales y Provinciales, mediante las Circulares internas 014 del 21 de agosto de 2019<sup>544</sup> y 009 del 7 de julio de 2022<sup>545</sup>, para que, si era procedente, dieran inicio a 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 teniendo como parámetro las normas vigentes en materia disciplinaria.

En este ejercicio, se identificaron 75 procesos activos relacionados con las autoridades territoriales que no cumplieron con su contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. De estos procesos, uno (1) está en estudio preliminar, 50 en etapa de indagación previa, y 24 en investigación disciplinaria.

Para el IX Informe presentado por la Procuraduría, se identificaron 101 procesos activos, sin embargo, en el transcurso del último año, se identificó que 35 procesos se encuentran inactivos, bien por archivo, o por remisiones por competencia a otros operadores disciplinarios.

Del total de los procesos activos, la mayoría comprometen a las alcaldías, y muchos de los presuntos infractores tienen información reservada. Los territorios en donde más se denunciaron los hechos, en su orden, corresponden a Boyacá, Chocó y Antioquia.

(iv) Resultados de la PGN frente a los hallazgos disciplinarios trasladados por la Contraloría General de la República, que guardan relación con el tema de víctimas del conflicto armado.

En el marco de las Actuaciones de Control Fiscal a cargo de la CGR, relacionada en este mismo acápite, y como resultado de la evaluación a la gestión fiscal concerniente al manejo de los recursos destinados a la política pública de víctimas, se han venido trasladando a la PGN los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, relacionados con la ejecución de los programas y proyectos que benefician a las víctimas del conflicto armado, como las obras PDET, vivienda, y la deficiente ejecución de recursos destinados a dicha población. La mayoría de estos procesos están en el departamento de Norte de Santander.

De los hallazgos trasladados por la CGR, se identificó que hay 13 radicados activos, dos de ellos son quejas en evaluación, cinco en indagación previa y seis en investigación disciplinaria; sin embargo, 35 procesos se encuentran inactivos debido a remisiones por competencia a otros operadores disciplinarios, también por decisiones inhibitorias y de archivo. En el IX Informe, se habían identificado 43 procesos activos, lo cual indica que muchos de estos procesos fueron objeto de las mencionadas decisiones.

---

544 "Instrucciones para el seguimiento preventivo y la activación de la función disciplinaria frente al debido cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 del Decreto 4800 de 2011 y demás normas relacionadas por parte de las entidades territoriales."

545 "Por medio de la cual se establecen lineamientos a las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con el nivel de contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 y Decretos Reglamentarios."

(v) Otros presuntos incumplimientos de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Étnicos.

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<sup>546</sup> para los destinatarios de la ley disciplinaria, (ii) introducir un catálogo de faltas disciplinarias,<sup>547</sup> y (iii) fijar la responsabilidad de los funcionarios que en ejercicio de su función afecten los derechos de las víctimas.<sup>548</sup>

Teniendo en cuenta las provisiones expuestas en el primer aparte de este informe, se reporta que hay 164 radicados activos en esta agencia del ministerio público, 80 son quejas en evaluación, 51 en etapa de indagación previa y 33 en investigación disciplinaria.

Las conductas de mayor ocurrencia son: (i) demora o falta de reconocimiento y pago de indemnización y demás derechos de las víctimas del conflicto armado (120); (ii) vulneración del derecho de participación de las víctimas 34) (iii) demora o falta de cumplimiento con relación a la restitución de tierras (5) y (iv) vulneración de los derechos de las comunidades indígenas (5).

Las entidades territoriales identificadas en las que más se ha incurrido en posibles faltas disciplinarias son Bogotá y Antioquia, existiendo un buen número sin identificar por encontrarse en estado de reserva.

Respecto de los presuntos infractores con mayor incidencia en las conductas disciplinariamente reprochables, se identificaron, alcaldes y personeros con la salvedad de los cargos que aparecen sin determinar.

Análisis por etapas del Proceso.

Finalmente se reporta un análisis de avance, por vigencias 2021, 2022 y enero a marzo de 2023, de las actuaciones en materia disciplinaria a cargo de la PGN, por etapas del proceso:

---

546 “Artículo 178. Deberes de los funcionarios públicos. Son deberes de los funcionarios públicos frente a las víctimas: 1. Respetar y asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. 2. Investigar las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, de forma eficaz, rápida, completa e imparcial. 3. Tratar a las víctimas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos. (...)”

547 “Artículo 179. Faltas disciplinarias. Incurrirá en falta disciplinaria gravísima el funcionario público que: 1. Estando obligado a ello se niegue a dar una declaración oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; (...)”.

548 “Artículo 180. Responsabilidad de funcionarios. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que hubiere lugar, los funcionarios públicos que en el ejercicio del proceso penal o cualquier otro tipo de actuación jurisdiccional o administrativa afecten derechos de las víctimas, responderán ante los Tribunales y Juzgados competentes por dichas infracciones.”

**Tabla 219:** Procesos activos SIM 2021-2022-2023

Vigencia	Procesos activos	Quejas	Etapa de indagación previa	Etapa de investigación disciplinaria
2021	79	29	38	12
2022	298	83	138	77
2023	131	53	54	24
<b>Total</b>	508	165	230	113

Elaboración propia. Fuente: PGN, marzo 2023

Con respecto a las cifras reportadas en el IX informe, se denota la disminución de quejas por evaluar, pues en la vigencia 2022 se tenían 264, y en lo que va de enero a 31 de marzo de 2023, se tienen 165 pendientes de definición, esto quiere decir, que la disminución ha obedecido a la gestión bien sea por haberse proferido auto inhibitorio y de archivo, así como remisiones por competencia a otro operador disciplinario.

Ocurre lo mismo con los procesos activos en indagación previa, puesto que para 2021 y 2022, pasó de tener 75 procesos, a 230 con corte a 31 de marzo de 2023. Aquí se pueden denotar dos situaciones: la primera, que se avanzó en la evaluación de las indagaciones; y la segunda, que el incremento de éstas en el 2022, obedece a las evaluaciones de las quejas.

En cuanto a las investigaciones disciplinarias, la línea es la misma, ya que se pasó de tener 18 en el año 2021, a 113 con corte de 31 de marzo de 2023, como consecuencia de las evaluaciones de las quejas y de las indagaciones previas.

#### Otras acciones de la Procuraduría General de la Nación

Por último, es pertinente destacar que, la PGN ha instado a las diferentes autoridades y servidores públicos respecto al debido cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la política pública de víctimas, so pena de incurrir en sanciones disciplinarias. De esta forma, se han proferido las siguientes disposiciones con el fin de garantizar el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios:

Directiva 024 de 2021: Por medio de la cual 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.

Directiva 022 de 2021: Por medio de la cual se impartieron directrices a la Defensoría, Personerías, Procuradurías Provinciales, Distritales y Regionales, así como a las Delegadas de Restitución de Tierras, de Asuntos Étnicos y para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, para



la atención, orientación y toma de declaración a las víctimas del conflicto armado por parte del Ministerio Público.

Directiva 017 de 2021: Por medio de la cual 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.

Directiva 015 de 2021: Por medio de la cual se impartieron directrices a alcaldes, gobernadores, concejales y personeros, a la UARIV, el Mininterior, la RNEC, 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.

Directiva 010 de 2021: Por medio de la cual 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 Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados.

Circular 009 de 2022: Por medio de la cual se establecieron lineamientos a las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con el nivel de contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 y Decretos Reglamentarios.

Directiva 022 de 2022. Por medio de la cual se impartieron directrices para el adecuado cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, particularmente en lo relacionado con la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.

## CONCLUSIONES

- Del estudio realizado, se puede concluir que, la Procuraduría General de la Nación ha realizado las actuaciones disciplinarias de acuerdo con las normas que definen su competencia y dentro de los términos establecidos por la ley disciplinaria.
- Así las cosas, en lo que tiene que ver con las conductas previamente analizadas, podemos afirmar que, año por año, se han definido los asuntos conforme a las reglas del derecho, disminuyendo el número de quejas pendientes por evaluar, e incrementando el número de procesos que pasaron a la etapa de indagación previa, y lo propio con lo que avanzaron a la de investigación disciplinaria.



- También se denota una disminución de los procesos en la medida en que estos han culminado por decisiones de archivo, así como, en las remisiones por competencia conforme la norma a proceder en dicho sentido.
- Si bien, se presentó dificultad para identificar los cargos de los funcionarios con mayor incidencia en las conductas materia de análisis, por tratarse de información reservada tal como antes se indicó, se estableció que aquellos que no cuentan con reserva, en un gran número, corresponden al de los alcaldes municipales. Igual sucede con las conductas de mayor ocurrencia las cuales se relacionan con graves violaciones a los DDHH y DIH, seguido de presuntos incumplimientos a la Ley 1448 de 2011, presentándose estas conductas en mayor número en los departamentos de Antioquia y Chocó, así como en Bogotá, D.C.





## INVESTIGACIONES FISCALES

Por mandato constitucional la vigilancia y el control fiscal lo ejerce la Contraloría General de la República -CGR, como derivación del desarrollo de la función pública, a través del control y vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos y bienes públicos<sup>549</sup>. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 201 otorgó explícitamente a la CGR, por intermedio de la CSMLV, funciones de seguimiento y monitoreo al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la política pública de víctimas; en tanto que, por extensión jurisprudencial<sup>550</sup> se le autorizó al Órgano de Control Fiscal, a manera de rendición de cuentas públicas, presentar los avances y resultados de las actuaciones fiscales en esta materia.

### Resultados de Actuaciones Fiscales CGR.

En ese sentido, la CGR presenta los resultados de las actuaciones fiscales llevadas a cabo desde junio de 2022<sup>551</sup>, desarrolladas en el marco de las ISSAI<sup>552</sup>, aplicando los siguientes tipos de auditoría y/o ejercicios de control fiscal:

- Auditorías de Cumplimiento<sup>553</sup>.

---

<sup>549</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 267.

<sup>550</sup> Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; Auto 373 de 2016. Orden Segunda: "(...) A partir del año 2016, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán los resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales realizadas desde el año 2010, y de las que efectúen en adelante, en una sección del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011."

<sup>551</sup> Los informes de auditoría se encuentran disponibles en: <https://www.contraloria.gov.co/en/resultados/proceso-auditor>

<sup>552</sup> Normas Internacionales de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores EFS – Intosai.

<sup>553</sup> La Auditoría de Cumplimiento es una evaluación independiente, sistemática y objetiva, con la cual se recopila y se obtienen evidencias para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones determinadas como criterios de evaluación.

**Tabla 220:** Auditorías de Cumplimiento desarrolladas en la vigencia 2022.

Entidad	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación <sup>554</sup> .	Hallazgos <sup>555</sup>
URT (2020 y 2021) <sup>556</sup>	<p><b>Concepto No. 1. Incumplimiento Material con reserva<sup>557</sup>.</b> “Para los años 2020 y 2021 la URT, ejecutó recursos del Presupuesto General de la Nación en contratación de honorarios destinados a labores administrativas con cargo a los proyectos de inversión”.</p> <p><b>Concepto No. 2. Incumplimiento Material con reserva.</b> “Gestión inefectiva por parte de URT en la realización del concurso público de carrera, para proveer los cargos mediante concurso público”.</p> <p><b>Concepto No. 3. Sin reservas.</b> “La programación y ejecución de los recursos a través de los proyectos de las vigencias 2020 y 2021 resulta conforme, en todos los aspectos significativos, teniendo en cuenta los criterios de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo 046 de 2019”.</p>	Cinco hallazgos administrativos <sup>558</sup> ; uno con presunta incidencia disciplinaria.
UARIV (2020, 2021 y primer semestre 2022)	<p><b>Incumplimiento Material – Conclusión (Concepto) con reservas:</b></p> <p>Relacionado con la gestión fiscal de los bienes recibidos para la administración del FRV y de los recursos públicos destinados para los CRAV: (...)</p> <p>“Se presentan debilidades con respecto a: la administración de los bienes en relación con la ausencia de suscripción de contratos de arrendamiento, y la supervisión de los mismos, (incluyendo falta de informes); incumplimiento en los tiempos establecidos bajo la figura de comodato precario; gestión inoportuna para adelantar acciones en los predios con ocupación ilegal (cobros persuasivo y coactivo por cartera vencida en cánones de arrendamiento y falta de gestión e inconsistencias en la actualización predial (áreas, linderos, títulos).”</p> <p>En relación con los CRAV<sup>559</sup>, “en cuanto a la verificación de las cantidades de obra pagadas versus las evidenciadas in situ, se observaron inconsistencias que dieron origen a solicitar la apertura de dos indagaciones preliminares con el fin de determinar los presuntos responsables fiscales, y</p>	20 hallazgos administrativos, de los cuáles, 12 se catalogaron con incidencia fiscal por \$872 millones con presunta incidencia disciplinaria <sup>560</sup> , y uno con solicitud de indagación preliminar.

<sup>554</sup> La cartilla “Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República”, define los tipos de conceptos y/o conclusiones: (i) sin reservas: La materia controlada resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados. (ii) con reservas: Cuando se identifica algún incumplimiento material o limitaciones en el alcance. (iii) Incumplimiento material – conclusión o *concepto con reserva*, (iv) Incumplimiento material – conclusión o *concepto adverso*, (v) Limitación en el alcance - conclusión o *concepto con reservas*, (vi) Limitación en el alcance - abstención de *conclusión o concepto*; en auditoría de cumplimiento. Disponible en

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/372281/Principios%2C+fundamentos+y+aspectos+generales+para+las+auditor%C3%ADas+en+la+Contralor%C3%ADa+General+de+la+Rep%C3%BAblica.pdf>

<sup>555</sup> Hallazgo de Auditoría. Es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Disponible en: REG-ORG-0012-2017%20PRINCIPIOS%20Y%20FUNDAMENTOS.pdf

<sup>556</sup> Aquí, las vigencias auditadas corresponden a los años 2020 y 2021; sin embargo el informe de auditoría se liberó en 2022, por tanto la auditoría es de este año.

<sup>557</sup> De acuerdo con la evaluación se considera que salvo en lo referente a (describir la excepción), la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

<sup>558</sup> Hecho que demuestra que la gestión fiscal de un sujeto de control, no se está desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos. Disponible en: REG-ORG-0012-2017%20PRINCIPIOS%20Y%20FUNDAMENTOS.pdf

<sup>559</sup> La UARIV verificó los convenios interadministrativos del departamento de Bolívar (CRAV de Cartagena, Convenio No. 969-2019); y los municipios de Pasto, Nariño, (Convenio No.1109-2019), e Ibagué, Tolima, (Convenio No.1600-2018), por haber tenido ejecución presupuestal en las vigencias a auditar; asimismo, realizó visita de control fiscal a los CRAV de: Barranquilla, Cartagena, Pasto y Santa Marta.

<sup>560</sup> Hallazgo administrativo donde se configura que los servidores Públicos o los particulares que transitoriamente ejerzan funciones Públicas, han incurrido en alguna conducta que la legislación tipifica como falta disciplinaria. Ibidem.

además, se evidenció que la UARIV no está cumpliendo lo relacionado con sus funciones en los CRAV.”

<p>FONVIVIENDA</p> <p>Corte a 31 de agosto de 2022</p>	<p><b>Concepto (Conclusión). Incumplimiento Material con reserva.</b> “En lo referente a las terminaciones anticipadas y suspensiones de proyectos, aumentos en el costo de las viviendas con el ajuste de los SMMLV y deficiencias en la viabilización y verificación de los requisitos jurídicos y técnicos de los proyectos de vivienda.”</p> <p>Se “presentaron incumplimientos que generaron hallazgos en el informe de auditoría, como: fallas en la prestación del servicio por inobservancia de obligaciones de inspección, control, vigilancia y supervisión, deficiencias en el proceso de viabilización de los proyectos, incumplimiento de las obligaciones de los actores que intervienen en los proyectos PVG II, tales como los entes territoriales y contratistas, conllevando a demoras, mayores pagos en interventoría y deficiencias en las etapas previas del proyecto.”</p>	<p>21 hallazgos administrativos; de los cuales ocho tienen incidencia fiscal<sup>561</sup> en cuantía total de \$3.895 millones; y 19 tienen presunta incidencia disciplinaria.</p>
<p>Intervención funcional de oficio al Proyecto de vivienda Ciudadela de la Paz / Distrito de Cartagena de Indias, Alcaldía Distrital de Cartagena, Universidad de Cartagena, Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena — CORVIVIENDA – Etapas I y II.</p> <p>2017 - 2022</p>	<p><b>Concepto (Conclusión). Incumplimiento Material con reserva.</b> “En lo referente a los pagos realizados (...), correspondiente al acta por mayor cantidad de obra ejecutada (...).</p> <p>Las actividades de planeación, seguimiento y supervisión de los contratos no fueron eficaces, (...), especialmente, las relacionadas con inconsistencias en la aplicación de los procesos financieros referentes a la forma de pago de actas parciales; falta de soportes y documentación para la determinación de los valores unitarios pactados; falta de justificación frente al cambio de especificaciones técnicas y de composición de materiales de ítems no previstos.</p>	<p>24 hallazgos administrativos; de los cuales, 24 tienen presunta incidencia disciplinaria, tres fiscales en cuantía total de \$2.938 millones, uno Penal, uno para solicitud de Proceso Administrativo Sancionatorio y dos para inicio de Indagación Preliminar por parte de la CGR.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorías Financieras<sup>562</sup>.</li> </ul>		

<sup>561</sup> Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado.

<sup>562</sup> La Auditoría Financiera es un examen independiente y objetivo de la información financiera y presupuestal que permite determinar, en el caso de un sujeto de control y vigilancia fiscal, si sus estados financieros y su presupuesto reflejan razonablemente los resultados, los flujos de efectivo u otros elementos. Asimismo, se comprueba que, en la elaboración de transacciones y operaciones, se observe el cumplimiento de las normas.

**Tabla 221: Auditorías Financieras desarrolladas en la vigencia 2022.<sup>563</sup>**

Entidad	Opinión <sup>564</sup>		
<b>CNMH (2021)</b>	<p><u>Opinión Contable Sin Salvedades.</u> Se emite opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros del CNMH a 31 de diciembre de 2021.</p> <p><u>Opinión Presupuestal Razonable.</u> El presupuesto del CNMH, fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable. Teniendo en cuenta que no se evidenciaron incorrecciones, se determina que el manejo presupuestal fue razonable.</p>	Dos Administrativos	Hallazgos
<b>SAE (2021)</b>	<p>La CGR Fenece<sup>565</sup> la cuenta fiscal del CNMH, por la vigencia 2021.</p> <p><u>Opinión Contable Negativa.</u> Se fundamenta principalmente por: (i) Diferencias de los bienes registrados en el Balance de SAE frente al Balance de FRISCO en la Cuenta Acreedores de Control, (ii) El saldo reportado de las Cuentas por Cobrar por \$807 millones, refleja inconsistencias sin gestión de cobro, (iii) La entidad no contó con avalúos actualizados, para el registro del parque automotor, (iv) Falta de coordinación entre las áreas de Almacén e Inventarios, al registrar diferencias en el Equipo de Comunicación y Computación por \$22 millones, (v) Bien inmueble no actualizado al valor comercial por \$100 millones, que refleje cifras reales en el balance.</p> <p><u>Opinión Presupuestal</u> La gestión presupuestal de la SAE, vigencia 2021, es con salvedades, de conformidad al concepto y valor de las incorrecciones detectadas que ascienden a \$2.225 millones, que sobrepasan dos (2) veces la materialidad y se sustentan en los saldos sin ejecutar y deficiencias en el rezago presupuestal.</p> <p>La CGR no fenece la cuenta fiscal de la SAE, por la vigencia fiscal 2021.</p>	18 hallazgos administrativos, de los cuales uno tiene solicitud de indagación preliminar.	
<b>UNP (2021)</b>	<p>La opinión sobre los estados financieros emitidos por la UNP al 31 de diciembre de 2021 es negativa, dados los resultados detectados en la operación del año terminado en esa fecha. La opinión sobre la gestión presupuestal de la UNP vigencia 2021, es razonable.</p> <p>La CGR no fenece la cuenta fiscal de la UNP por la vigencia fiscal 2021.</p>	13 hallazgos con incidencia administrativa.	
<b>BAC (2021)</b>	<p><u>Opinión Contable sin salvedades.</u> (...) los Estados Financieros del BAC presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha (...) la opinión sobre la ejecución del presupuesto del BAC para la vigencia 2021, es Con Salvedades.</p> <p>La CGR Fenece la cuenta fiscal del BAC.</p>	15 hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta connotación Disciplinaria, cuatro (4) tienen presunta connotación Fiscal, por \$3.306 millones y para cuatro (4) se solicitará la apertura de Indagación Preliminar.	
<b>FIDUAGRARIA S.A. (2021)</b>	<p><u>Opinión Contable.</u> Sin Salvedad. (...) los Estados Financieros de la FIDUAGRARIA S.A. presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de</p>	16 hallazgos administrativos, de los cuales 14 tienen presunta connotación	

<sup>563</sup> Los hallazgos reportados en este capítulo, en materia de vivienda, corresponden al componente de vivienda rural.

<sup>564</sup> La opinión, como propósito de una auditoría financiera, debe expresar "si los estados o cifras financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error."

<sup>565</sup> Fenecimiento de la cuenta. Acto por el cual se pone fin a la revisión de la cuenta rendida a la CGR por los sujetos de control.

Entidad	Opinión <sup>564</sup>	
<p><b>FONVIVIENDA (2021)</b></p>	<p>2021, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha.  <u>Opinión sobre la ejecución del Presupuesto.</u> (...) la opinión sobre la ejecución del presupuesto de FIDUAGRARIA para la vigencia 2021, es No razonable.</p> <p>La CGR no fenece la cuenta fiscal de la FIDUAGRARIA.  <u>Opinión Contable.</u> (...) debido a la importancia relativa de los hechos descritos en el párrafo de "Fundamentos de la opinión negativa o adversa", los estados financieros no presentan la situación financiera del Fonvivienda a 31 de diciembre de 2021, ni de sus resultados correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha.  <u>Opinión presupuestal Con Salvedades.</u> (...), excepto por los hechos descritos en los párrafos del acápite de "Fundamentos de la opinión", la ejecución presupuestal y su información soporte, por la vigencia 2021, es razonable en sus aspectos significativos.</p> <p>La CGR No fenece la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2021.</p>	<p>disciplinaria, 11 tienen presunta connotación fiscal por valor de \$12.949 millones y en dos (2) hallazgos se solicitará la apertura de Indagación Preliminar.</p> <p>Cuatro hallazgos administrativos, los cuales tienen posible incidencia disciplinaria, éstos serán trasladados a la autoridad competente.</p>
<p><b>UARIV (2022)</b></p>	<p><u>Opinión Contable.</u> Con Salvedades. La CGR durante el proceso auditor evidenció incorrecciones materiales no generalizadas ... que afectaron la representación fiel de las cifras del Activo.  <u>Opinión presupuestal.</u> Razonable. Se logra concluir que la ejecución del presupuesto en la vigencia 2022 cumplió a cabalidad con la normativa presupuestal aplicable.</p> <p>La CGR Fenece la cuenta fiscal de la UARIV para la vigencia fiscal 2022.</p>	<p>La CGR constituyó seis (6) hallazgos de los cuales cuatro (4) con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) presunta incidencia penal, uno (1) con solicitud de indagación preliminar y dos (2) con otras incidencias para ser trasladados a la Contaduría General de la Nación.</p>

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2023.

- Actuación Especial de Fiscalización<sup>566</sup>.

**Tabla 222:** Actuación Especial de Fiscalización (AEF) realizada en la vigencia 2022

Entidad	Conclusiones	Hallazgos
UARIV (2018 – 2021)	<u>Conclusión con Reserva – Incumplimiento Material.</u> “(...), en lo referente a los temas de los hallazgos determinados en este informe, relacionados con rendimientos financieros dejados de generar por reintegros extemporáneos; giros de atención y ayuda humanitaria realizados por parte de la UARIV a la entidad bancaria para pago a beneficiarios fallecidos y falta de mayores controles en los sistemas de información.	Tres hallazgos administrativos, de los cuales dos tienen presunta incidencia disciplinaria y dos beneficios de auditoría <sup>567</sup> por \$ 2.273.714.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2023.

- Seguimientos Territoriales.

En el marco de las actividades de promoción del control social a los recursos del Posconflicto y Ley de Víctimas mediante convenio 507 de 2022, firmado entre la CGR y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), se llevaron a cabo al cierre de 2022, 47 visitas a 18 municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en las cuales se realizaron mesas de diálogos ciudadano y actividades de sensibilización en control fiscal participativo -CFP, con una participación general de 371 personas de la comunidad y de la sociedad civil.

Actuaciones de control fiscal y resultados históricos 2012 – 2023-I.

A continuación, se presentan los resultados de control y vigilancia fiscal realizados por la CGR a la política pública de víctimas, consolidados desde 2012 al primer semestre de 2023, así: 49 Auditorías (incluidas de cumplimiento y financiera), 53 Actuaciones Especiales de Fiscalización y 356 ejercicios de seguimiento. De igual forma, se reportan hallazgos desagregados de la siguiente manera: administrativos 1.911; fiscales 110; disciplinarios 512, penales 17 e indagación preliminar 34.

**Tabla 223:** Relación de actuaciones de Control Fiscal 2012 - 2023-I.

<sup>566</sup> Según lo estipulado en el artículo 2° de la Resolución Reglamentaria Orgánica 052-2022, expedida por el Contralor General de la República, la Actuación Especial de Fiscalización –AEF-, “es una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de control Interno, o a cualquier órgano de control fiscal, por medio de comunicación social o denuncia ciudadana, que conlleva riesgo o afectación al patrimonio público.”

<sup>567</sup> Los beneficios de auditoría son acciones que adelanta la entidad auditada (sujeto de control) para subsanar posibles hallazgos encontrados durante el proceso de auditoría.

Tipo de actuación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
No. de Auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	3	5	11	1	49
No. de Actuaciones Especiales de Fiscalización	0	6	7	6	11	18	0	0	0	4	1	0	53
Ejercicios de seguimiento	0	0	0	0	0	0	12	61	80	156	47	0	356
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>64</b>	<b>83</b>	<b>165</b>	<b>59</b>	<b>1</b>	<b>458</b>

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2023.

**Tabla 224:** Relación de resultados de actuaciones de Control Fiscal 2012 - 2023-I.

Tipo de hallazgo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	158	147	6	1.923
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	30	38	0	110
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	107	78	4	512
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	5	1	1	16
Indagación Preliminar	0	0	1	5	0	0	4	1	6	5	10	1	33
<b>Total hallazgos</b>	<b>208</b>	<b>287</b>	<b>377</b>	<b>415</b>	<b>98</b>	<b>272</b>	<b>194</b>	<b>63</b>	<b>89</b>	<b>305</b>	<b>274</b>	<b>12</b>	<b>2.594</b>

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2023.

La lectura de las tablas anteriores, vistas en conjunto, muestran una gestión fiscal comprometida por parte de la CGR en la vigilancia y control de los recursos públicos destinados a las víctimas del conflicto armado en cumplimiento de lo dispuesto por la honorable Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016. Se destaca que, desde la vigencia del referido Auto, se han realizado 76 actuaciones fiscales (Auditorías y Actuaciones Especiales de Fiscalización), equivalentes al 75% del total acumulado (102) desde 2012. Cabe anotar que en las actuaciones de control fiscal realizadas por la CGR en 2022, se identificaron hallazgos por valor de \$ 23.960 millones, los cuales, son materia de investigación.

### Estudios Sectoriales.<sup>568</sup>

De otra parte, la CGR en el marco de su función misional adelanta estudios sectoriales; y en este caso, en la vigencia 2022, en asuntos relacionados con la Ley de Víctimas realizó dos análisis de política pública orientados a: (i) “determinar los avances del Gobierno nacional en relación con la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto

<sup>568</sup> Informes disponibles en: [análisis-sectoriales-inclusion-social - Contraloría](#) y [Análisis Sectoriales Justicia - Contraloría](#)



armado, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado” -UARIV-; y, (ii) sobre la “gestión de la SAE, durante el periodo 2019 – 2021”. De lo anterior, se extraen las siguientes conclusiones:

UARIV. Con relación con la superación de la situación de vulnerabilidad:

La Gestión presupuestal de las entidades del SNARIV en relación con la atención a las víctimas en el trienio 2018 – 2021 fue baja, - 45% frente al 96% periodo 2012-2017-, como quiera que la mayoría de ellas viven de la informalidad, y durante este lapso la se presentó la emergencia del Covid-19, esto aumentó la condición de vulnerabilidad de las víctimas; por tanto, las ayudas dejadas de recibir por parte de las víctimas contribuyeron a afectar su situación socioeconómica.

Del total de la población víctima del conflicto registrada en el SISBEN IV<sup>569</sup>, el 97% se encuentran en situación de vulnerabilidad, así: 42% en pobreza extrema; 38% pobreza moderada; 17% población vulnerable; y, tan solo, el 3% de este universo poblacional está por fuera de los niveles de pobreza y/o vulnerabilidad.

De los ocho derechos<sup>570</sup> de las víctimas objeto de medición de superación de situación de vulnerabilidad, Vivienda y Generación de Ingresos presentan los porcentajes más bajos.

Sobre la gestión de la SAE:

La CGR encontró que en 1.316 registros de inmuebles del inventario de la SAE el valor del avalúo catastral es mayor que el avalúo comercial, presentándose una subvaloración de los bienes inmuebles en \$195.484 millones.

Para la CGR no hay certeza por parte de la SAE sobre el estado físico de los bienes registrados en el inventario, dado que, no reporta la situación en la cual se encuentran 16.283 de estos bienes; equivalente al 57% de los bienes inventariados.

La CGR observa que no se ha gestionado en debida forma la entrega de los bienes de las extintas FARC-EP, conforme lo contemplado en el Decreto 1535 de 2017, lo que impacta negativamente el proceso de reparación material de las víctimas del conflicto armado, en el marco de la medida de reparación integral.

### Otras acciones de la CGR.

<sup>569</sup> De 5.413.389 personas registradas, con corte a marzo 31 de 2022, hay: en pobreza extrema 2.252.211; en pobreza moderada 2.056.929; en población vulnerable 920.348 y; en población no pobre ni vulnerable 183.901.

<sup>570</sup> Identificación: Cumple 97%, No Cumple 2.0%; Salud: Cumple 94%, No Cumple 6%; Atención Psicosocial: Cumple 58%; No Cumple 42%; Educación: Cumple 89%, No Cumple 11%; Vivienda: 48%, No Cumple 44%; Reunificación Familiar: Cumple 68%, No Cumple 32%; Generación de Ingresos: Cumple 58%, No Cumple 26%; Alimentación 76%, No Cumple 9%. Total, de Víctimas de desplazamiento forzado evaluadas 7.504.88, con corte a 31 de diciembre de 2021.



La Contraloría Delegada para el Posconflicto teniendo en cuenta la sectorización de los sujetos de control fiscal, y las competencias asignadas a cada una de las Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal, dio traslado de las alertas observadas por la CSMLV en el “*Noveno Informe de Seguimiento*”; como resultado de lo anterior, la Contraloría Delegada para Sector Inclusión Social realizó ejercicio de control fiscal, tal como quedó reseñado en el apartado uno de este informe, detallando en el Informe de Auditoría Financiera (No. 018 - junio de 2023) que:

Del análisis de la situación relacionada con el CRAV de Ibagué se concluyó que, si bien es cierto a la fecha la obra no está en funcionamiento, los recursos invertidos no se encuentran en riesgo toda vez que el municipio de Ibagué recuperó dichos recursos por medio de la póliza de cumplimiento del contrato de obra.

*... en el procedimiento de auditoría realizado en la AC se incluyeron las acciones necesarias a fin de corroborar que en los CRAV de Cartagena, Barranquilla, Pasto y Santa Marta no se estuvieran presentando las situaciones de inadecuado acceso a personas en situación de discapacidad y la ausencia de servicios sanitarios y se obtuvo como resultado que en las infraestructuras destinadas para el funcionamiento de los CRAV en las ciudades seleccionadas se cuenta con las condiciones óptimas para garantizar el acceso a personas en situación de discapacidad igualmente se evidenció que dichas instalaciones cuentan con la cantidad suficiente de baterías sanitarias tanto para los funcionarios como para los usuarios que día a día asisten a los Centros Regionales, se verificó que las instalaciones se encuentran totalmente funcionales y se les realiza mantenimiento de manera continua, en cuanto a la infraestructura en general se evidenció que se encuentran funcionando adecuadamente salvo deterioros leves ocasionados por el uso propio de las instalaciones y el paso del tiempo.*

Finalmente, respondiendo a la planificación institucional, la CGR en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal -PNVCF- 2023 tiene programado para la presente vigencia la realización de varios ejercicios de auditoría que evalúan materia concerniente a la ejecución y cumplimiento de la política pública de víctimas, de los cuales se relacionan los siguientes:

**Tabla 225:** Ejercicios de control fiscal programados para la vigencia 2023.

Sector	Dependencia Ejecutora	Sujeto de Control Fiscal	Tipo de Actuación	Objetivo General
<b>CDS <sup>571</sup> Agropecuario</b>	CD Agropecuario	BAC	Auditoría de Cumplimiento	Revisar la eficiencia y la eficacia de los recursos de vivienda rural.
<b>CDS Inclusión Social</b>	CD Inclusión Social	DPS, UARIV, URT,	Auditoría de Cumplimiento	Auditoría intersectorial a la PP contra el desplazamiento Forzado en población sujeta de Enfoque Diferencial – GE

<sup>571</sup> Contraloría Delegada para el Sector.

SENA, ICBF				
<b>CDS Inclusión Social</b>	CD Inclusión Social	UARIV	Auditoría de Cumplimiento	Vigilar la gestión fiscal adelantada por la Unidad en la operatividad en el acompañamiento al retorno, la reubicación e integración local de la población víctima desplazamiento forzado.
<b>CDS Inclusión Social</b>	CD Inclusión Social	UARIV	Actuación Especial de Fiscalización	Realizar actuación especial a los bienes recibidos en administración por parte del FRV de la UARIV, para las Vigencias 2020-2021-2022
<b>CDS Justicia</b>	CD Justicia	SAE	Auditoría de Financiera	Emitir Opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y conceptuar sobre la gestión presupuestal de la vigencia 2022 y conceptuar sobre el fenecimiento o no de la cuenta.

Elaboración propia. Fuente: CGR, julio 2023.

## Conclusiones.

- Durante la vigencia 2022, producto de los ejercicios de control fiscal adelantados por la CGR, en materia de política pública de víctimas a los sujetos de control: Unidad de Víctimas, Fondo Nacional de Vivienda, Distrito de Cartagena (Corvivienda), Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, y Banco Agrario de Colombia, en 38 hallazgos fiscales encontró posible detrimento patrimonial por valor de \$23.960 millones, que es materia de investigación.
- La CGR, en cumplimiento a la orden tercera del Auto 373 de 2016 ha realizado desde 2016 al primer semestre de 2023, 76 actuaciones fiscales, equivalentes al 75% del total acumulado (102) desde 2012 y al 79% del total de los hallazgos fiscales encontrados desde la fecha.
- En el análisis de política pública de víctimas, realizado a través de estudio sectorial, en la vigencia 2022, la CGR encontró que en 1.316 registros de inmuebles del inventario de la SAE el valor del avalúo catastral es mayor que el avalúo comercial, presentándose una subvaloración de los bienes inmuebles en \$195.484 millones.



- En el estudio sectorial realizado a la Sociedad de Activos Especiales, la CGR demostró que no se ha gestionado en debida forma la entrega de los bienes de las extintas FARC-EP; lo que impacta negativamente el proceso de reparación material de las víctimas del conflicto armado, en el marco de la medida de reparación integral.
- Con relación a las alertas generadas en el noveno informe referentes a la situación del Centro Regional de Atención a Víctimas de Ibagué, la CGR corroboró que, “si bien es cierto a la fecha la obra no está en funcionamiento, los recursos invertidos no se encuentran en riesgo toda vez que el municipio de Ibagué recuperó dichos recursos por medio de la póliza de cumplimiento del contrato de obra.”



## Índice de gráficas.

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas 2012 -2023(P) .....	62
Gráfica 2 Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2023P).....	63
Gráfica 3: Recursos asignados por las EETT en relación con el número de víctimas por ubicación (2012-2023 P) .....	73
Gráfica 4. Tendencias de Desplazamiento Forzado y Confinamiento en Colombia 2016-2023 .....	91
Gráfica 5 Porcentaje de víctimas que NO han SSV por departamento .....	174
Gráfica 6 Número de atenciones desarrolladas por modalidad en el periodo 2013-2022.....	199
Gráfica 7 Número de atenciones psicosociales por demanda y búsqueda activa .....	202
Gráfica 8 Número de atenciones psicosociales por enfoque de ciclo de vida- etario .....	204
Gráfica 9 IGED Pobreza Monetaria.....	314
Gráfica 10 IGED Pobreza Monetaria Extrema .....	315
Gráfica 11. Presupuesto ejecutado en el pago de indemnizaciones de 2019 a 2023 .....	338
Gráfica 12. Número de Giros realizados vs. Numero de Reintegros .....	339
Gráfica 13 Numero de reintegros y reprogramaciones de 2019 a 2022 .....	340
Gráfica 14. Resultados de la aplicación del Método Técnico de Priorización en hogares .....	351
Gráfica 15 Investigaciones publicadas desde 2006 a 2022.....	394
Gráfica 16 Investigaciones de memoria histórica en desarrollo 2023 .....	400
Gráfica 17 MDM puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2021) .....	437
Gráfica 18 MDM a nivel departamental (2020-2021) .....	438
Gráfica 19 Municipios concernidos 2017-2021 .....	441
Gráfica 20: Porcentaje anual de mujeres .....	484
Gráfica 21 Número de declaraciones.....	509
Gráfica 22: Hechos victimizantes de connacionales en el exterior .....	510

## Índice de tablas.

Tabla 1: Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP) .....	64
Tabla 2: Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP).....	64
Tabla 3: Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP) .....	65
Tabla 4: Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión 2022-2023.....	68
Tabla 5: Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011.....	70
Tabla 6:: Recursos destinados a la política pública por EETT de 2021 a 2023 .....	71
Tabla 7: Costeo de recursos requeridos Política Pública de Víctimas - 2023 a 2031 .....	75



Tabla 8: Costeo de recursos requeridos medidas universales educación y salud para Población Víctima - 2023 a 2031 .....	77
Tabla 9: Acumulado anual de emergencias de tipo masivo por año 2016-2022.....	91
Tabla 10: Acumulado anual de accidentes por MAP/MUSE/AEI 2012-2023 .....	94
Tabla 11: Número de conductas vulneratorias de derechos 2021-2022 contra PDDH por sector o ámbito en la defensa de los DDHH.....	95
Tabla 12: Dificultades identificadas en la ejecución de políticas públicas para la garantía de PD- DDH, 2022.....	97
Tabla 13: Avances y Metas de los Indicadores de Prevención X Informe de la CSMLV .....	100
Tabla 14: Número de Equipos de Acción Inmediata (EAI) conformados 2017- 2022 .....	101
Tabla 15: Charlas de orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente.....	103
Tabla 16: Número de evaluaciones de riesgo de nivel de riesgo colectivo .....	105
Tabla 17: Total de medidas implementadas, ratificadas e implementadas .....	105
Tabla 18: Barreras y dificultades en la atención del desplazamiento forzado .....	109
Tabla 19: Hallazgos Acciones institucionales en Municipios declarados libres de sospecha de minas .....	116
Tabla 20: Presencia y modalidad de atención CRAV .....	127
Tabla 21: Modalidad de Atención en los CRAV y PAV .....	129
Tabla 22: Población atendida en los CRAV .....	130
Tabla 23: Población atendida PAV .....	131
Tabla 24: Presencia institucional en los CRAV .....	132
Tabla 25: Relación entidades presentes en los CRAV .....	133
Tabla 26: Porcentaje de hogares que recibieron .....	146
Tabla 27: Hogares con entrega de AHI por EETT reportado en SIGO - PAT .....	147
Tabla 28: Número de declaraciones recibidas por desplazamiento Vs. Número de hogares atendidos con AHI por parte EETT reportados en el módulo SIGO-PAT por departamentos .....	148
Tabla 29: Porcentaje de hogares que recibieron AHI de manera subsidiaria por la UARIV .....	149
Tabla 30: Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE .....	152
Tabla 31: Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que recibieron AHE 2015 – 2023 (31/03/2023) .....	153
Tabla 32: Hogares que recibieron AHE en términos y fuera de términos.....	154
Tabla 33: Departamentos con mayor cantidad de giros en AHE .....	155
Tabla 34: Hogares con carencia en subsistencia con programación que recibieron AHT .....	156
Tabla 35: Número de hogares de desplazamiento sujetos de atención frente a quienes solicitaron, se les realizó entrevista de caracterización, fueron viables y con colocación.....	157
Tabla 36: Hogares con procedimiento de identificación de carencias.....	158



Tabla 37: Actos administrativos que suspenden.....	159
Tabla 38: Giros atención humanitaria por etapa de atención desde la vigencia 2015 .....	160
Tabla 39: Giros atención humanitaria reintegrados y con recolocación .....	161
Tabla 40: Avance acumulado y capacidad: Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad (SSV) causada por el desplazamiento forzado.....	171
Tabla 41: Número de víctimas respecto de quienes se entiende superada la situación de vulnerabilidad que solicitaron acompañamiento por escenario de soluciones duraderas .....	172
Tabla 42: Hogares con SSV con medición de derecho a la vivienda bajo el criterio de Índice Global de Restablecimiento Social y Económico mediante materialización de oferta por subsidio aplicado. ....	176
Tabla 43: Avance acumulado y capacidad: Víctimas retornadas reubicadas o integradas localmente. ....	177
Tabla 44: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones. ....	178
Tabla 45: Personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos, reubicaciones e integración local. ....	179
Tabla 46: Avance: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido. ....	179
Tabla 47: Avance: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana .....	180
Tabla 48: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento .....	180
Tabla 49: Avance: Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas .....	181
Tabla 50: Solicitudes de concepto de seguridad .....	182
Tabla 51: Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación.....	184
Tabla 52: Número de Planes de Retorno, Reubicación e Integración Local .....	184
Tabla 53: Porcentaje de avance de implementación de acciones contenidas en planes de Retorno y Reubicación e Integración local. ....	185
Tabla 54: Planes formulados antes de la Resolución 3320 de 2019 con 0% de avance de acciones.....	185
Tabla 55: Planes con el 50% de avance de acciones por periodo de rezago. ....	186
Tabla 56: Estado de Ejecución de Acciones planes de R y R .....	186
Tabla 57: Avance de acciones Vivienda, Restitución de Tierras e Ingresos contenidas en los planes de RRI .....	187
Tabla 58: Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial .....	200
Tabla 59: Número de personas que han accedido a la atención psicosocial por modalidad .....	201
Tabla 60: Número de atenciones psicosociales por enfoque de género-sexo .....	203
Tabla 61: Número de atenciones psicosociales por enfoque de género-orientación sexual.....	203
Tabla 62: Número de atenciones psicosociales por enfoque de discapacidad .....	204



Tabla 63: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados por año.....	208
Tabla 64: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados por departamento .....	209
Tabla 65: Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de inscripción en el RUPTA, vigencia 2022. ....	219
Tabla 66: Solicitudes de protección predial remitidas a la SNR para registro de la medida publicitaria en el FMI.....	220
Tabla 67: Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de cancelación de medidas de protección del RUPTA, vigencia 2022 .....	221
Tabla 68: Trámite de solicitudes o casos iniciados de oficio de cancelación de medidas de protección del RUPTA, vigencia 2023 (enero- marzo) .....	222
Tabla 69: Solicitudes de inscripción en el RTDAF en ruta individual con decisión de fondo por departamento, año y estado.....	225
Tabla 70: Predios microfocalizados por departamento y área solicitada en restitución. ....	227
Tabla 71: Predios solicitados en restitución sin microfocalizar por departamento. ....	228
Tabla 72: Casos con demandas radicadas ante los jueces especializados en restitución por parte de la URT .....	230
Tabla 73: Solicitudes inscritas en el RTDAF en la ruta individual que cuentan con demanda presentada ante los jueces especializados en restitución de tierras. ....	231
Tabla 74: Solicitudes inscritas en el RTDAF ruta individual que otorgaron poder a la URT para la representación judicial desagregado por género .....	233
Tabla 75: Total de solicitudes contenidas en demandas radicadas ante los jueces .....	234
Tabla 76: Total demandas radicadas ante los jueces.....	234
Tabla 77: Percepción de procuradores judiciales sobre actuaciones judiciales que representan mayor dilación .....	235
Tabla 78: Percepción de procuradores judiciales sobre el tiempo de admisión de la demanda .....	236
Tabla 79: Percepción de procuradores judiciales sobre el tiempo de envío de expedientes de los juzgados a los tribunales.....	236
Tabla 80: Percepción de procuradores judiciales sobre mayor dilación de tiempo en la etapa judicial.....	237
Tabla 81: Factores que inciden en la dilación de términos en los juzgados.....	238
Tabla 82: Factores que inciden en la dilación de términos en los tribunales .....	239
Tabla 83: Percepción de procuradores judiciales sobre la priorización de casos según vulnerabilidad de las víctimas.....	240
Tabla 84: Percepción de procuradores judiciales sobre la priorización por aplicación del enfoque diferencial .....	240



Tabla 85:Compensación a víctimas .....	241
Tabla 86: Órdenes de compensación segundos ocupantes.....	243
Tabla 87: Priorización órdenes subsidios de vivienda .....	244
Tabla 88: Número de órdenes rezagadas de vivienda a cargo del Banco Agrario. ....	246
Tabla 89: Número de órdenes rezagadas de vivienda a cargo de Ministerio de Agricultura .....	246
Tabla 90: Número de órdenes rezagadas de vivienda cargo de Fiduagraria.....	247
Tabla 91: Número de hogares priorizados y en proceso de habilitación por el Ministerio de Vivienda.....	248
Tabla 92: Órdenes de proyectos productivos familiares implementados .....	249
Tabla 93: Factores que inciden en la materialización de las órdenes de las sentencias de restitución de tierras – ruta individual .....	251
Tabla 94: Subsidios de vivienda asignados, aplicados y rezagados de 2003 a marzo de 2023.....	264
Tabla 95: Estado de proyectos de vivienda rezagados por programa a marzo de 2023 .....	265
Tabla 96: Distribución Regional del PVG y VIPA de 2012 a 2022.....	266
Tabla 97: Saldos en cuentas de ahorro por programa a marzo de 2023 .....	267
Tabla 98: Saldos en fiducias a marzo de 2023. Cifras en millones de pesos .....	267
Tabla 99: Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 vigencia 2022, Vivienda Urbana .....	268
Tabla 100: Cumplimiento de indicadores del PND 2018 – 2022, por programa y vigencia .....	270
Tabla 101: Asignación y entrega de vivienda población general y víctima 2019 – 2022 .....	271
Tabla 102: Distribución regional por programa de vivienda 2019 - 2022 .....	272
Tabla 103: Atención diferencial por programa de vivienda 2019 – 2022.....	272
Tabla 104: Subsidios asignados de los programas del PND 2018 - 2022 .....	276
Tabla 105: Asignación, entrega y rezagos de SFVISR a población general y víctima.....	278
Tabla 106: Estado de los proyectos de vivienda iniciados de 2012 – 2022 BAC.....	280
Tabla 107: Subsidios asignados y viviendas entregadas por tipo de solución.....	280
Tabla 108: Metas y Avances del CONPES 4031 de 2021 en vivienda rural .....	281
Tabla 109: Subsidios asignados y viviendas entregadas a Población general y víctimas, .....	282
Tabla 110: Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior.....	291
Tabla 111: Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación. ....	292
Tabla 112: Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados para población víctima.....	293
Tabla 113: Créditos solicitados, aprobados y legalizados por departamento 2022. ....	294
Tabla 114: Estudiantes víctimas inscritos en el RUV que presentaron examen Saber 11.....	296
Tabla 115: Estudiantes víctimas que presentaron prueba saber 11 en el segundo semestre de 2022 por departamento y el rango de resultado .....	297
Tabla 116: Comparación de resultados prueba Saber 11 de población víctima, con los rangos de resultados de población general por vigencia.....	298





Tabla 117: Número de beneficiarios víctimas y valor de recursos asignados al componente de equidad del programa Generación E. Cifras en millones de pesos constantes de 2023 .....	299
Tabla 118: Beneficiarios y recursos asignados para víctimas mediante la política de gratuidad. Cifras en millones de pesos constantes de 2023 .....	299
Tabla 119: Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior .....	300
Tabla 120: Número de Víctimas vinculadas a algún nivel de Educación Superior que desertaron antes de terminar el mismo .....	301
Tabla 121: Ciudadanos inscritos en el RUV titulados en algún nivel de educación del SENA .....	301
Tabla 122: Programas del SENA que más elige la población víctima .....	302
Tabla 123: Beneficios otorgados por la Universidades Públicas a la Población Víctima .....	303
Tabla 124: Número de víctimas beneficiarias de crédito-beca otorgados por Minciencias y aliados para estudios en exterior .....	304
Tabla 125: Beneficiarios de crédito-beca en el exterior que se identifican como víctimas.....	305
Tabla 126: Indicador Número de víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente.....	312
Tabla 127: Víctimas incluidas en el RUV que acceden a una oferta de emprendimiento o fortalecimiento .....	312
Tabla 128: Colocación de víctimas a través del Servicio Público de Empleo .....	313
Tabla 129: Avance de los Indicadores del Conpes 4031 .....	316
Tabla 130: Resultados de la clasificación de la población víctima en Sisbén IV.....	320
Tabla 131: Oferta Programática Generación de Ingresos, por Entidades SNARIV .....	321
Tabla 132: Proyectos Generación de ingresos. Cifras en millones de pesos. ....	325
Tabla 133. Víctimas indemnizadas administrativamente PND 2018-2022,.....	332
Tabla 134: Víctimas indemnizadas administrativamente por hecho victimizante.....	333
Tabla 135: Eventos y personas pendientes de reparación por hecho victimizante.....	335
Tabla 136: Número de víctimas indemnizadas administrativamente por departamento.....	336
Tabla 137: Víctimas indemnizadas por enfoque de género.....	340
Tabla 138. Víctimas con discapacidad indemnizadas .....	341
Tabla 139: Encargos fiduciarios (EF) constituidos a víctimas mayores de edad. ....	342
Tabla 140: Estado actual implementación Resolución 370 de 2020. ....	343
Tabla 141: Víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales.....	344
Tabla 142: Indicadores sobre Indemnización en el CONPES 4031 de 2021. ....	345
Tabla 143: Número de solicitudes y víctimas atendidas.....	348
Tabla 144: Solicitudes y personas indemnizadas por ruta prioritaria. ....	348
Tabla 145: Resultados del Método Técnico de Priorización vigencias 2020-2022 .....	349
Tabla 146: Número de víctimas a quienes se les aplicó el MTP e indemnizadas por Ruta general ...	350



Tabla 147: SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase .....	360
Tabla 148: Sujetos colectivos reparados administrativamente .....	361
Tabla 149: Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado .....	362
Tabla 150: Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos .....	363
Tabla 151: Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva .....	364
Tabla 152: SRC no étnicos con fase de identificación finalizada .....	364
Tabla 153: SRC no étnicos con fase de alistamiento finalizada .....	365
Tabla 154: SRC no étnicos con fase de diagnóstico del daño finalizada .....	366
Tabla 155: SRC no étnicos con fase de formulación del PIRC finalizada .....	367
Tabla 156: SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC .....	367
Tabla 157: SRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH .....	368
Tabla 158: Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART .....	368
Tabla 159: POA 2023 Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.....	374
Tabla 160: Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV .....	376
Tabla 161: Número total de archivos de derechos humanos que han reposado en el CNMH 2020 – marzo 2023.....	397
Tabla 162: Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual .....	398
Tabla 163: Iniciativas de memoria histórica: Procesos de reparación con acompañamiento del CNMH 2013-2022 .....	401
Tabla 164: Número total de archivos de derechos humanos que han reposado en el CNMH 2020 – marzo 2023.....	404
Tabla 165: Acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de entrega de cuerpos o restos óseos 2012-2022.....	405
Tabla 166: Acompañamientos a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda de cuerpos o restos óseos,2012-2022 .....	406
Tabla 167: Departamentos que no cumplieron la meta de sesiones de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas por año.....	420
Tabla 168: Número de sesiones anuales del Comité Ejecutivo del SNARIV .....	422
Tabla 169: Sesiones anuales del Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras .....	423
Tabla 170: Número de sesiones anuales del Consejo Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica con asistencia de las Víctimas .....	424
Tabla 171: Número de pactos territoriales en ejecución.....	433
Tabla 172: Número de pactos territoriales en ejecución relacionados con la Política Pública. Cifras en millones de pesos.....	434



Tabla 173: Resultados del ICT 2021.....	439
Tabla 174: Total, de municipios concernidos en población desplazada y víctima por departamento. Vigencia 2020- 2021 .....	441
Tabla 175: Resultado indicador de subsidiariedad 2021 .....	444
Tabla 176: Resultados certificación territorial 2021-2022.....	445
Tabla 177: Indicadores CONPES 4031de 2022 relacionados con el eje de CNT .....	447
Tabla 178: Atención humanitaria de emergencia y de transición .....	458
Tabla 179: 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. ...	459
Tabla 180: Número de comunidades reubicadas o retornadas, .....	460
Tabla 181: Mujeres víctimas de violencia sexual focalizadas y acompañadas con la Estrategia de Reparación Integral .....	463
Tabla 182: Mujeres víctimas de violencia sexual focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral .....	463
Tabla 183: Departamentos priorizados y asistidos técnicamente.....	464
Tabla 184: Número de mujeres víctimas de violencia sexual indemnizadas .....	466
Tabla 185: Número de NNA nacidos bajo el hecho victimizante indemnizados.....	467
Tabla 186: Número de hombres y personas con OSIGD víctimas .....	468
Tabla 187: Mujeres víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa .....	469
Tabla 188: personas con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.....	470
Tabla 189: Mujeres Víctimas que han accedido a atención psicosocial.....	471
Tabla 190: Mujeres víctimas que se han registrado en el sistema .....	474
Tabla 191: Mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral.....	475
Tabla 192: Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral .....	476
Tabla 193: Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas .....	477
Tabla 194: Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes .....	478
Tabla 195: Planes de negocio formulados por mujeres víctimas .....	479
Tabla 196: Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo .....	480
Tabla 197: Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo .....	481
Tabla 198: Mujeres inscritas en el RTDAF. ....	483
Tabla 199: Ordenes impartidas por sentencias judiciales a mujeres.....	485
Tabla 200: “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”.....	486



Tabla 201: “Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género” .....	489
Tabla 202: Número de víctimas connacionales en el exterior .....	508
Tabla 203: Histórico de hogares retornados .....	511
Tabla 204: Indemnizaciones administrativas .....	512
Tabla 205: Atención psicosocial individual.....	515
Tabla 206: Indemnizaciones administrativas en Canadá .....	517
Tabla 207: Indemnizaciones administrativas en Nueva York .....	519
Tabla 208: Indemnizaciones administrativas en Miami .....	520
Tabla 209: Resumen total procesos disciplinarios activos .....	531
Tabla 210: Procesos activos SIM 2021-2022-2023 .....	538
Tabla 211: Auditorías de Cumplimiento desarrolladas en la vigencia 2022. ....	542
Tabla 212: Auditorías Financieras desarrolladas en la vigencia 2022.....	544
Tabla 213: Actuación Especial de Fiscalización (AEF) realizada en la vigencia 2022 .....	546
Tabla 214: Relación de actuaciones de Control Fiscal 2012 - 2023-I. ....	546
Tabla 215: Relación de resultados de actuaciones de Control Fiscal 2012 - 2023-I.....	547
Tabla 216: Ejercicios de control fiscal programados para la vigencia 2023. ....	549

#### Índice de mapas.

Mapa 1: Grupos armados ilegales y Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo 2022- I Trimestre 2023.....	84
Mapa 2: Presencia de CRAV y PAV en el territorio nacional.....	137
Mapa 3: Porcentaje de no cumplimiento SSV por departamento .....	175
Mapa 4: Porcentaje de municipios con concepto de seguridad no viable por departamento .....	182
Mapa 5: Porcentaje de municipios con concepto de seguridad vencido por departamento .....	183
Mapa 6 Rezago en la implementación de la ruta de reparación colectiva .....	372
Mapa 7 Niveles de rezago en los Planes Integrales de Reparación Colectiva .....	373