



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# Balance Ley 1448 de 2011

Recomendaciones para  
garantizar los derechos  
de las víctimas del  
conflicto armado

Componente Enfoque  
diferencial y de género

## Proyecto

«Promover la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición a través del fortalecimiento de las capacidades de la PGN para promover y garantizar la participación de las víctimas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición»

### **Componente Enfoque diferencial y de género**

Realizado con el apoyo de:

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz

Organización Internacional para las Migraciones

Los planteamientos expresados en este documento no reflejan la posición del Fondo Multidonante ni de OIM Colombia.

República de Colombia

**Procuraduría General de la Nación**

Balance Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas

**Fernando Carrillo Flórez**

Procurador General de la Nación

**Adriana Herrera Beltrán**

Viceprocuradora General

**Elena Ambrosi Turbay**

Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

**Equipo Procuraduría**

Elena Ambrosi Turbay

Sofía Díaz Echeverri

Claudia Santamaría Vecino

**Equipo Consultor**

Laura Castro González

Paula Gaviria Betancur

Sandra Moreno Hernández

## Componente enfoque diferencial y de género

Índice de tablas e ilustraciones	5
Lista de acrónimos	6
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>1. PRIMERA PARTE: Los enfoques diferenciales frente a las víctimas del conflicto armado en Colombia</b>	<b>11</b>
<b>1.1. Antecedentes de los enfoques diferenciales en el marco nacional e internacional.</b>	<b>12</b>
1.1.1. <i>Referentes internacionales</i>	12
1.1.2. <i>Marco normativo nacional</i>	15
<b>1.2. Los enfoques diferenciales en la Ley 1448 de 2011</b>	<b>23</b>
<b>2. SEGUNDA PARTE: Garantía de los enfoques diferenciales en la Ley 1448/2011</b>	<b>38</b>
<b>2.1. Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, como principal marco para la garantía de los enfoques.</b>	<b>39</b>
2.1.1. <i>Seguimiento y medición del Modelo de Operación</i>	53
2.1.2. <i>Planes de Fortalecimiento Territorial del Modelo de Operación</i>	64
2.1.3. <i>El Modelo de Operación en el SNARIV</i>	76
<b>2.2. ¿Más allá del Modelo de Operación? Situando el análisis diferencial.</b>	<b>85</b>
2.2.1. <i>El análisis diferencial y complementario sobre algunos componentes...</i>	86
2.2.1.1. <i>Registro y sistemas de información de cara a los enfoques diferenciales</i>	86
2.2.1.2. <i>¿Participación efectiva? Las brechas frente a los enfoques diferenciales</i>	100
2.2.2. <i>Situando el análisis diferencial en la reparación: indemnización y satisfacción</i>	111
2.2.2.1. <i>Indemnización, la inconformidad de los grupos de los enfoques diferenciales</i>	113
2.2.2.2. <i>Medidas de satisfacción, ante las exigencias del enfoque de género</i>	124
<b>2.3. Acuerdo de Paz: una oportunidad para el enfoque de género</b>	<b>133</b>
2.3.1. <i>Los indicadores de género del Punto 5, ¿en qué queda la reparación integral?</i>	135
<b>3. TERCERA PARTE: Recomendaciones y Conclusiones</b>	<b>150</b>
<b>4. Bibliografía consultada:</b>	<b>175</b>

## Índice de tablas e ilustraciones

<i>Tabla 1. Categorías de análisis y preguntas orientadoras</i>	8
<i>Tabla 2. Objetivos y entidades del CONPES 3784 de 2013.</i>	26
<i>Tabla 3. Indicadores y atributos del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.</i>	51
<i>Tabla 4. Acceso a ERE-G víctimas de violencia sexual según identidad de género.</i>	59
<i>Tabla 5. Acceso a ERE-G víctimas de violencia sexual según orientación sexual.</i>	59
<i>Tabla 6. Cumplimiento de actividades para primer trimestre del 2020 por Direcciones Territoriales.</i>	72
<i>Tabla 7. Brechas de articulación institucional.</i>	79
<i>Tabla 8. Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.</i>	115
<i>Tabla 9. Total general de giros sin reclamar después de cumplir los 18 años.</i>	122
<i>Tabla 10. Indicadores de género por puntos del Acuerdo de Paz.</i>	133
<i>Tabla 11. Brechas y recomendaciones – Política de mujeres víctimas.</i>	152
<i>Tabla 12. Brechas y recomendaciones – centralidad de las acciones afirmativas.</i>	153
<i>Tabla 13. Brechas y recomendaciones – Diseño institucional sobre enfoques diferenciales.</i>	155
<i>Tabla 14. Brechas y recomendaciones – Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.</i>	158
<i>Tabla 15. Brechas y recomendaciones – Enfoques diferenciales para el enfoque transformador.</i>	161
<i>Tabla 16. Brechas y recomendaciones – Debilidades en la garantía de los enfoques.</i>	164
<i>Tabla 17. Brechas y recomendaciones – Participación según enfoques diferenciales.</i>	167
<i>Tabla 18. Brechas y recomendaciones - Focalización en VBG.</i>	170
<i>Tabla 19. Brechas y recomendaciones – Falencias en sistemas de información.</i>	171
<i>Tabla 20. Brechas y recomendaciones – Indicadores de género Punto 5.</i>	173
<i>Ilustración 1. Gráfico de Medición de indicadores del Modelo de Operación – 2019</i>	54
<i>Ilustración 2. Actividades de los planes de fortalecimiento territorial (2019-2020)</i>	66
<i>Ilustración 3. Actividades incluidas en los planes de fortalecimiento territorial (2020)</i>	71
<i>Ilustración 4. Estrategia de nuevos mandatarios y cierre de gobiernos</i>	73

## Lista de acrónimos

- (ACNUDH) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- (AFP) Acuerdo Final de Paz
- (CEDAW) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- (CPEM) Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- (CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- (CIDH) Corte Interamericana de Derechos Humanos
- (CRAV) Centros Regionales de Atención a Víctimas
- (CIDH) Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- (CSMLV) Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas
- (CNMH) Centro Nacional de Memoria Histórica
- (CNRR) Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
- (DIDH) Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- (DANE) Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- (DT) Dirección Territorial
- (DDR) Desarme, Desmovilización y Reintegración
- (DNP) Departamento Nacional de Planeación
- (ECI) Estado de Cosas Inconstitucional
- (ERE-G) Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal
- (ICBF) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- (INMLCF) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- (LGBTI) Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
- (MAM) Mecanismos para el Adelanto de la Mujer
- (MAPP/OEA) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos
- (MAARIV) Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral Víctimas
- (NNA) Niños, niñas y adolescentes
- (OEA) Organización de los Estados Americanos
- (OIM) Organización Internacional para las Migraciones
- (ONG) Organización No Gubernamental
- (ONU) Organización de las Naciones Unidas
- (OSIGD) Orientaciones sexuales e identidades de género diversas
- (PAARI) Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral
- (PAPSIVI) Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
- (PAT) Plan de Acción Territorial
- (PATR) Plan de Acción para la Transformación Regional
- (PDET) Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
- (PIRC) Plan Integral de Reparación. Colectiva
- (PGN) Procuraduría General de la Nación
- (PMI) Plan Marco de Implementación
- (PND) Plan Nacional de Desarrollo
- (RNI) Red Nacional de Información
- (RUSICST) Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
- (RUV) Registro Único de Víctimas
- (SENA) Servicio Nacional de Aprendizaje
- (SIVJRNR) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

(SNAIPD) Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada  
(SNARIV) Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
(SRC) Sujeto de Reparación Colectiva  
(SSV) Superación de Situación de Vulnerabilidad  
(UARIV) Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas  
(UBPD) Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas  
(UNP) Unidad Nacional de Protección  
(VBG) Violencia Basada en Género

## INTRODUCCIÓN

En este documento se presenta el componente de Enfoque Diferencial y de Género, como parte del balance a la Ley 1448 de 2011 elaborado en el marco del proyecto “Promover la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición a través del fortalecimiento de las capacidades de la Procuraduría General de la Nación (PNG) para promover y garantizar la participación de las víctimas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.<sup>1</sup>

Desde este componente se analizó la inclusión de los enfoques diferenciales en la implementación de la Ley con énfasis en el enfoque de género, de manera tal que se identifican las principales dificultades y se presentan recomendaciones orientadas a la garantía de los enfoques diferenciales de cara al ajuste y la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este sentido, la pregunta central de este componente es: ¿cuáles son los avances, las dificultades y los retos persistentes para garantizar la inclusión de los enfoques diferenciales en la implementación de la ley?

Las categorías de análisis y preguntas orientadoras abordadas desde este componente son:

Tabla 1. Categorías de análisis y preguntas orientadoras

Categoría de análisis	Preguntas orientadoras
<b>Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género</b>	¿Cuáles son los factores críticos de éxito que se identifican por los diferentes actores respecto al modelo de operación con enfoque diferencial y de género? ¿Cuáles son las recomendaciones de ajuste que al respecto se realizan?
<b>Respuesta y articulación institucional ante multiplicidad de violencias contra mujeres y población OSIGD</b>	¿Cuáles son los principales cuellos de botella identificados por los diferentes actores en términos de la articulación y respuesta para la garantía de los derechos de las mujeres y población OSIGD/? ¿y para la garantía de medidas diferenciales? ¿Qué recomendaciones se generan en este sentido?
<b>Inclusión y garantía del enfoque de género en Programa de Reparación Colectiva<sup>2</sup></b>	¿Cuáles son los factores críticos de éxito de lo que hasta el momento se ha realizado en términos de la inclusión y garantía del enfoque de género en el programa de Reparación colectiva? ¿Qué recomendaciones se pueden realizar al respecto?

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Se aclara que en la Procuraduría los enfoques diferenciales se abordan desde Delegadas diferentes; por ejemplo, el enfoque étnico es abordado principalmente por la Delegada de Asuntos Étnicos.

<sup>2</sup> Aunque se trata de una categoría de análisis propia del componente de enfoque diferencial y de género, los desarrollos asociados se presentan en el documento del componente de reparación colectiva.



Aunado a estas categorías, también se consideró el abordaje de componentes o ejes centrales de la política de víctimas, como son “registro y sistemas de información” y “participación de las víctimas”; en atención a la importancia que recibieron por parte de las diversas fuentes consultadas y a la pertinencia de profundizar los hallazgos y recomendaciones de otros componentes (articulación institucional y mediciones) desde los voces de los sujetos de especial protección constitucional y la perspectiva de los enfoques diferenciales.

Para dar respuesta a estos interrogantes, en una primera fase se recopiló y analizó información relevante sobre los enfoques diferenciales. Se consultó el marco normativo nacional e internacional, jurisprudencia de la Corte Constitucional, fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), informes y documentos de seguimiento a la ley y el Acuerdo Final de Paz (AFP), y documentos técnicos referentes a los enfoques diferenciales en la ley. A partir de esta revisión se logró consolidar el marco conceptual del componente e identificar brechas anunciadas por dichos marcos.

Luego, en conjunto con los otros componentes que integran el balance, se definió el diseño metodológico del trabajo de campo. Siendo así, se coordinó con los componentes de: i) Articulación institucional, ii) Mediciones, iii) Rehabilitación, iv) Reparación Colectiva, v) Retornos y reubicaciones y vi) Vivienda. Para el trabajo de campo se procuró la inclusión del enfoque diferencial en los diversos instrumentos de recolección de información utilizados en el balance.

Ahora bien, el diseño metodológico combinó métodos de carácter cualitativo y cuantitativo, de forma tal que desde la fase inicial se incluyeron fuentes secundarias para el análisis. En el marco del trabajo de campo se intentó privilegiar las voces de las víctimas representantes en los subcomités técnicos del SNARIV, así como de aquellas que integran Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) o que han accedido por otras rutas a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la ley.

En este sentido, se realizaron: i) entrevistas semiestructuradas con delegados(as) de los subcomités técnicos del SNARIV y, en especial, desde este componente se dialogó con los(as) representantes de los diferentes enfoques diferenciales de la ley (niñez y juventud, género – mujeres y población OSIGD, étnico, adulto mayor y discapacidad), ii) estudios de caso con integrantes de los comités de impulso de 8 SRC, de los cuales dos corresponden con organizaciones de mujeres víctimas y iii) grupos focales con integrantes de 4 organizaciones de mujeres y/o población OSIGD.

De igual forma, se realizaron entrevistas con actores estratégicos como funcionarios(as) de entidades del orden nacional y del nivel territorial; al tiempo que se entrevistaron a representantes de organizaciones sociales, organismos internacionales y expertos(as) destacados(as) en el campo académico que desde sus roles han venido acompañando la implementación de la ley. No obstante, con ánimo de profundizar en los avances, dificultades y recomendaciones sobre el enfoque de género en la ley, se realizaron dos paneles con expertos(as) en (i) enfoque de género y derechos de las mujeres y (ii) enfoque de género y derechos de la población OSIGD. En adición, en los paneles realizados en el marco de los otros componentes se aseguró la inclusión de los enfoques diferenciales a través de preguntas concretas.

La información de las fuentes primarias y secundarias permitió identificar las necesidades de las víctimas, en especial los sujetos de especial protección constitucional, frente al Goce Efectivo de Derechos (GED). La identificación de las necesidades de las víctimas frente a la respuesta institucional actual permite establecer cuáles son las brechas para garantizar lo dictado por la ley. En este sentido, las brechas y/o cuellos de botella se entienden como aquello que impide el GED, toda vez que existe una distancia entre las necesidades de las víctimas y la atención, asistencia y reparación institucional.

Siendo así, la información recogida fue analizada en función de identificar y sistematizar las brechas persistentes en clave de los diferentes componentes y, en este caso, en materia de los enfoques diferenciales que constituye un asunto transversal a toda la política de víctimas. En este sentido, se aclara que si bien en este documento se agrupan las principales brechas para la garantía del enfoque diferencial, en los documentos asociados a los otros componentes también se identificaron otras brechas que competen a la garantía de los enfoques.

Ahora bien, este documento se desarrolla en tres capítulos.

El primero, sobre los enfoques diferenciales frente a las víctimas del conflicto armado colombiano se subdivide en dos: i) los antecedentes nacionales e internacionales en la materia y ii) el abordaje del enfoque diferencial y de género en el marco de la Ley 1448 de 2011. A partir de los desarrollos de este primer capítulo se identifican brechas que han sido conceptualizadas desde diversos instrumentos de política nacional e internacional en materia de asistencia, atención, justicia y reparación de las víctimas de los enfoques diferenciales, así como producto del seguimiento de la Corte Constitucional a sus fallos sobre los sujetos de especial protección constitucional en el marco del conflicto armado colombiano.

El segundo, destinado al análisis sobre avances, dificultades y retos para la garantía de los enfoques diferenciales en la implementación de la Ley 1448 de 2011, se compone de tres apartados: i) análisis de la implementación, seguimiento y medición al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, como el marco principal de lineamientos y orientaciones para la garantía de los enfoques diferenciales, ii) análisis diferencial en profundidad de los componentes y/o medidas de la ley que, a la luz de la información producto de las fuentes primarias y secundarias, las categorías de análisis y las preguntas orientadoras planteadas, merecían mayor atención y develan brechas importantes para la garantía de los enfoques diferenciales, con énfasis en el enfoque de género y, iii) se ahonda en la pregunta por si el Acuerdo Final de Paz (AFP) y los indicadores de género en materia de reparación integral han constituido o no una oportunidad para la garantía del enfoque de género en la implementación de algunas medidas de la ley. De este modo, en este capítulo se ratifican brechas anunciadas desde el primer capítulo y se concretan otras derivadas del análisis del balance.

Por último, el tercer capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas del balance. Empero, teniendo en cuenta el carácter transversal de los enfoques, otras conclusiones y recomendaciones sobre la inclusión y/o transversalización de los enfoques diferenciales en los componentes abordados desde el balance fueron abordadas en los documentos correspondientes.

## 1. PRIMERA PARTE: Los enfoques diferenciales frente a las víctimas del conflicto armado en Colombia

En este primer capítulo se presentan los principales desarrollos normativos en materia de los enfoques diferenciales, con énfasis en el enfoque de género, en las políticas de atención, asistencia, reparación, verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado colombiano. Este acercamiento busca, en primer lugar, reconocer las principales orientaciones y lineamientos normativos para garantizar los enfoques diferenciales en los esfuerzos de justicia transicional y de reparación de las víctimas en el país y, en segundo lugar, identificar los cuellos de botella que han sido destacados como persistentes desde el marco legal y constitucional, a fin de identificar aquellas brechas reiterativas al momento de implementar los enfoques, al tiempo que perfilar las recomendaciones objeto del balance.

Para ello, este capítulo se estructura en: i) antecedentes de los enfoques diferenciales en el marco nacional e internacional y, ii) los enfoques diferenciales en la Ley 1448 de 2011. En este sentido, primero, se abordan los desarrollos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) frente a la protección de los derechos de los diferentes grupos poblacionales, considerando el enfoque de género (mujeres y población OSIGD), de niñez y adolescencia, étnico y de discapacidad. En efecto, en primera instancia, se presentan los referentes internacionales más relevantes sobre los derechos de los grupos poblacionales tradicionalmente marginados y excluidos, toda vez que derivan en responsabilidades y compromisos para el Estado colombiano, aportan orientaciones y lineamientos para la inclusión de los enfoques en las políticas públicas y son referidos en momentos particulares del desarrollo del presente balance.

Luego, se procede a ahondar en el marco normativo nacional tomando como foco central la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, mediante los cuales la Corte Constitucional ha sido reiterativa en la relevancia de los enfoques diferenciales en el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a las víctimas del conflicto armado en el país. A partir de los autos de seguimiento y sus órdenes se abordan orientaciones y recomendaciones para la asistencia, atención y reparación de las mujeres víctimas, los niños, niñas y adolescentes (NNA), los grupos y/o comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raízales, las personas en situación de discapacidad y, como se verá más adelante en diferente medida, también a la población OSIGD. Asimismo, se ahonda en los antecedentes legales de la Ley 1448 de 2011 en materia de justicia y reparación para las víctimas, dando un particular énfasis a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Posteriormente, se da cuenta de los enfoques diferenciales en la Ley 1448 de 2011. De esta forma, se presenta el marco legal en la mencionada ley y el Modelo de Operación del Enfoque Diferencial y de Género como el conjunto de orientaciones y prácticas para la garantía de los enfoques diferenciales en la implementación de la ley. Seguidamente, atendiendo al énfasis previsto en el enfoque de género, se presenta el CONPES 3784 de 2013 de mujeres víctimas y los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional posteriores a la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de

Tierras, toda vez que estos demarcan cuellos de botella estructurales y recomendaciones para garantizar el enfoque de género en la asistencia, atención y reparación previstos en la política.

## 1.1. Antecedentes de los enfoques diferenciales en el marco nacional e internacional.

### 1.1.1. Referentes internacionales

Los desarrollos constitucionales en materia de enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado producto del conflicto armado tienen como antecedente internacional desarrollos propios del **Derecho Internacional de Derechos Humanos**, el cual ha buscado avances en la protección de los derechos de los diferentes grupos poblacionales; en consideración de los principios de igualdad, respeto a la diferencia, dignidad y diversidad como bases para el ejercicio igualitario de los derechos. Cabe anotar que, si bien gran parte del Derecho Internacional no se refiere a los contextos de conflicto armado, sus estándares son de validez y pertinencia para la comprensión de los marcos legales nacionales en materia de los derechos de las víctimas sujetos de especial protección constitucional.

En el caso del presente balance, recoger algunos de los desarrollos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de los enfoques diferenciales es importante no solo en aras de presentar el marco internacional del que se derivan responsabilidades y compromisos del Estado colombiano en términos de la garantía de los derechos de los grupos poblacionales tradicionalmente marginados y excluidos, sino también en la medida en que aporta orientaciones y lineamientos sobre cómo incluir los enfoques diferenciales en el diseño e implementación de las políticas públicas económicas, sociales y culturales, pero también – atendiendo al caso – en materia de atención, asistencia y reparación de las víctimas de conflictos armados.

Para comenzar, en clave del **enfoque de género** con énfasis en los derechos de las mujeres, se identifican las siguientes convenciones, declaraciones y tratados internacionales de relevancia para el marco nacional.

Primero, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979) enfatiza en la necesidad de eliminar los patrones de discriminación que persisten sobre la mujer, así como en la importancia de consagrar un programa de acción entre los Estados parte para garantizar el goce de los derechos de las mujeres. Esta define la discriminación contra la mujer por motivos de sexo y de género como una violencia por el hecho de ser mujer o como aquella violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. Resalta que este tipo de violencia: *“abarca los actores que infligen lesiones o sufrimientos de carácter físico, mental o sexual, la amenaza de dichos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad”*. Se precisa que esta Convención fue ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 51 de 1981.

Segundo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) (1994) que *“establece el deber de Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres, independientemente que la misma tenga lugar en el hogar, la*

*comunidad o la esfera pública*". La adhesión del Estado colombiano se dio por medio de la Ley 284 de 1995.

Tercero, la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer (Declaración de Beijing) (1995) que reviste particular relevancia al reconocer el aporte de la agenda de derechos de las mujeres y la participación de las mismas en la construcción de paz. Asimismo, como se observará en la segunda parte de este balance, los lineamientos de la Plataforma de Acción de Beijing son de especial relevancia para la creación y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para la incorporación de las cuestiones de género. En particular, en tanto se reconoce que: *"La paz local, nacional, regional y mundial es alcanzable y está inextricablemente vinculada al avance de las mujeres, las cuales son una fuerza fundamental para el liderazgo, la resolución de conflictos y la promoción de una paz duradera a todos los niveles"* (No. 18).

De especial importancia, se identifica la Resolución 1325 del año 2000 "Mujeres, Paz y Seguridad". Se trata de la primera resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que aborda el efecto desproporcionado y singular del conflicto en las mujeres, al tiempo que – en concordancia con la Declaración de Beijing (1995) - considera su participación como una herramienta tanto para la prevención como para la solución de conflictos y la consolidación de la paz. Posteriormente, esta resolución ha sido reforzada por: (i) la Resolución 1820 de 2008, la cual destaca el efecto que tiene la violencia sexual en los conflictos, (ii) la Resolución 1888 de 2009 que determina la inclusión de disposiciones para proteger a mujeres, niños y niñas de la violencia sexual en los mandatos de operaciones de mantenimiento de la paz, y (iii) la Resolución 1889 de 2009, por medio de la cual se insta a que se preste mayor atención a las necesidades de las mujeres y las niñas asociadas con grupos armados durante la planificación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

En asuntos de **niñez y adolescencia**, se identifican dos referentes del derecho internacional. Por un lado, la Convención de los Derechos del Niño (1989) que no solo establece los derechos mínimos que deben garantizar los Estados frente a los NNA, sino que también determina que estos adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño(a) contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (Art. 19). Esta fue aprobada en el país por la Ley 12 de 1991.

Por otra parte, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño (2000) relacionado con la participación de niños en los conflictos armados, llama a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe en hostilidades y fue aprobado por la Ley 883 de 2003. Adicionalmente, en consideración del enfoque diferencial de juventud, es pertinente mencionar la Resolución 2250 de 2015 del Consejo de Seguridad de la ONU que reconoce el rol que pueden tener los jóvenes en la prevención y solución de conflictos y como agentes cruciales para mantener y consolidar la paz. Al respecto, en el marco del conflicto armado colombiano, se ha reconocido que la implementación del enfoque de juventud implica identificar las distintas formas en que los jóvenes son afectados por el conflicto armado, así como las acciones requeridas para atender cada uno de sus riegos, impactos y vulneraciones identificados (Presidencia de Colombia y ACNUR, 2011).

Frente a los **grupos y/o comunidades étnicas**, se reconocen principalmente tres instrumentos del derecho internacional. Primero, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), que compromete a los Estados a no incurrir en prácticas de discriminación racial contra personas y grupos. Esta fue aprobada en el país por la Ley 22 de 1981. Por otra parte, en 1969, el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales vincula a los Estados en el compromiso de desarrollar medidas de protección y garantía a la integralidad de los pueblos indígenas; entre estos, la consulta y la participación son pilares fundamentales. Este fue ratificado mediante la Ley 21 de 1991 y es de especial importancia para el desarrollo de los Decretos Ley étnicos de la Ley 1448 de 2011.

Así también, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007), relevante al rescatar los derechos plenos y en igualdad de condiciones de los pueblos indígenas sobre la base del reconocimiento de la libre determinación, autonomía y autogobierno. En 2007, cuando se votó la Declaración, Colombia fue el único país latinoamericano que se abstuvo de aprobarla. Sin embargo, durante una Conferencia en Ginebra, en 2009, expresó su apoyo a la Declaración (ACNUR, 2009).

Respecto a los desarrollos internacionales sobre los **derechos de las personas en condición de discapacidad**, se toma como referencia central a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (2006), aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, seguido en relevancia por la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA (1999) a nivel regional. La primera, tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. De manera particular, establece que los Estados partes adoptarán medidas para la accesibilidad de las instalaciones, la señalización en Braille, la oferta de formas de asistencia humana o animal e intermediarios, y el acceso a nuevos sistemas y tecnologías de la información.

La segunda, aprobada por la Ley 762 de 2002, tiene como objetivo la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar la integración a la sociedad. En esta, se entiende la discriminación contra las personas con discapacidad como “toda distinción, exclusión o restricción (...) que tenga el efecto o el propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales” (Artículo 2).

En adición, se tiene como referencia también al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación No. 5 que atiende a las personas con discapacidad. Esta define que, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados partes deben adoptar medidas apropiadas – acordes a los recursos disponibles – para lograr que las personas en situación de discapacidad superen cualquier inconveniente.

Frente a **las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD)**, es importante señalar que por un lado, los Principios de Yogyakarta de

la Comisión Internacional de Juristas (Indonesia, 2007) se constituyen en un documento que propone 29 principios para aplicar y responder a las violaciones graves y manifiestas contra las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas en la legislación internacional. De esta forma, establece marcos conceptuales de importancia en materia de diversidad sexual. Si bien estos principios fueron presentados en el 2007 ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, no han sido adoptados por los Estados en un tratado; de forma que no resultan vinculantes en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, a nivel regional, desde el año 2008 la Asamblea General de la OEA ha venido adoptando varias resoluciones orientadas a eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las personas LGBTI. Estas resoluciones han sido importantes en tanto han marcado acuerdos sobre asuntos como: prevención e investigaciones de crímenes, producción de reportes, garantías de acceso a la justicia, acceso a la participación política, protección frente a prácticas médicas que resulten violatorias de los derechos humanos, entre otras.<sup>3</sup> En este mismo sentido, en 2015, la CIDH publicó el informe emblemático de *“Violencia contra personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América”*.

### 1.1.2. Marco normativo nacional

Ahora bien, en materia del derecho nacional, la Constitución Política reconoce en su Artículo 7 la diversidad étnica y cultural de la nación y en su Artículo 13 el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Estos referentes constitucionales han sido relevantes para que el Estado reconozca *“el acceso igualitario a los mismos derechos, libertades y oportunidades, pero así mismo acepta que ciertos grupos o personas requieren medidas especiales para que esa igualdad sea real y efectiva”* (Ministerio del Interior, 2017).

De esta forma, el lugar fundamental del reconocimiento de la diferencia en la Constitución ha dado paso a múltiples políticas y leyes que protegen la diversidad social y cultural del país.<sup>4</sup> Sin embargo, tal como lo reconoció el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), varios de los principales debates y desarrollos de los enfoques diferenciales se han materializado en el marco de las discusiones sobre el conflicto armado. En particular, a partir de la **Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento**, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en la relevancia de los enfoques diferenciales en el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a las víctimas del conflicto armado en el país.

Teniendo en cuenta la vulneración del derecho a la igualdad por la situación de desplazamiento forzado, en dicha sentencia se reitera la recomendación de adoptar **medidas afirmativas** a favor de grupos particulares dentro de la población desplazada: *“la*

<sup>3</sup> Resoluciones: AG/RES.2435 de 2008, AG/RES. 2504 de 2009, AG/RES. 2600 de 2010, AG/RES. 2653 de 2011, AG/RES 2721 de 2012, AG/RES. 2807 de 2013 y AG/RES.2863 de 2014.

<sup>4</sup> Entre otras se reconoce: Ley 21 de 1991 (ratifica convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y establece el derecho a la consulta previa); Ley 70 de 1993 (reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras); Ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia); Ley 1257 de 2008 (prevención, protección y sanción de la violencia contra las mujeres); Ley 1618 de 2013 (plenos ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad).

*atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas” (Sentencia T-025 de 2004, tomado de: Sentencia T-602 de 2003).*

La noción de medidas afirmativas, en consideración del enfoque de género, ha sido desarrollada ampliamente en el marco de la CEDAW (1979). Desde esta Convención se han promovido las acciones afirmativas como medidas especiales de carácter temporal para acelerar el ritmo hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (Recomendación General No. 5). Con especial detalle, se especifica que las medidas afirmativas o Medidas Especiales de Carácter Temporal (MedCT) están orientadas a crear las condiciones que impulsen la visibilización de las mujeres en diferentes ámbitos y, una vez logrado este avance su aplicación debe cesar. Se establece también que sus estrategias deben ser delineadas, con objetivos claros y determinados, evaluables y ajustables en función de su resultado.

A pesar de ser considerado uno de los principales instrumentos para comenzar a avanzar en la efectiva transversalización de los enfoques diferenciales en el Estado, las críticas a las medidas afirmativas han sido sobresalientes. En primer lugar, se ha considerado que medidas afirmativas – tales como la Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) – reiteran la noción de que las mujeres y/o otros grupos poblacionales particulares no tienen los méritos para acceder a determinados cargos y/o escenarios, de forma que contrario a aumentar su representación y/o participación, termina teniendo efectos colaterales en su llegada a estos (Alviar & Jaramillo, 2012).

En segundo lugar, se ha cuestionado la efectividad de las acciones afirmativas en la remoción de los obstáculos que enfrentan los grupos de los enfoques diferenciales, porque la incorporación de este tipo de acciones no necesariamente garantiza que el efecto inmediato o paulatino sea la reversión de la discriminación o violencia contra dichos grupos (Huesca, 2014).

En tercer lugar, otra de las críticas más relevantes a la aplicación de medidas afirmativas es que se desatiende la naturaleza y propósito según el cual fueron creadas. En efecto, es común que las medidas afirmativas se instalen como de carácter permanente, aunque no sea su finalidad, que carezcan de seguimiento y evaluación, así como sean concebidas como **la única fórmula para avanzar hacia la eliminación de la discriminación y violencia y la consagración de la igualdad sustantiva**. Esto, en detrimento de otras acciones – de carácter más permanente y estructural – que permitirían una garantía de los enfoques diferenciales más acorde con las condiciones de discriminación, desigualdad y violencia que enfrentan los grupos de los enfoques diferenciales. Cabe precisar que, a propósito de las medidas afirmativas, se presentarán otras consideraciones en la siguiente parte del documento.

Retomando el contexto normativo nacional, con mayor detalle, el Auto 218 de 2006 - de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004- desarrolla el concepto de enfoque diferencial de cara a la política pública de víctimas señalando sus tres niveles: *“(a) en relación con los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la*



*población desplazada –ancianos, niños, mujeres cabeza de familia-, (b) en relación con las diferenciales regionales que presenta el fenómeno del desplazamiento, y (c) en relación con la condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas”. Frente a la primera comprensión del enfoque diferencial, centrada en grupos poblacionales, especifica que “los sujetos de especial protección constitucional se diferencian del resto (de la población desplazada) en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna”.*

Con el propósito de evidenciar los impactos diferenciales del conflicto armado en los sujetos de especial protección constitucional, tal como lo reitera la jurisprudencia nacional, es apropiado considerar los recientes reportes del Gobierno Nacional sobre las víctimas según grupo poblacional. Para julio de 2020, el informe del Gobierno Nacional – con base a la información diligenciada en el Formato Único de Declaración FUD- presentó algunas cifras frente al porcentaje de víctimas: i) sobre género, el 50,11% son mujeres, mientras que el 49,83% son hombres y 0,5% se auto reconocen como población LGBTI, ii) sobre ciclo vital (edad registrado al momento de declarar los hechos), se identificó que 38,2% se ubican entre los 29 y 60 años y el 25,6% corresponde a NNA, iii) sobre pertenencia étnica manifestada, los afrocolombianos corresponden al 12,45% y los pueblos indígenas al 4,22% (p.22; tomado de RNI, 2020).

En efecto, atendiendo al impacto diferenciado del conflicto armado sobre algunos grupos poblacionales, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial frente a la garantía de los derechos de distintos grupos poblacionales de especial protección constitucional.

Primero, a través del Auto 092 de 2008, el Alto Tribunal ordenó a todas las autoridades considerar la afectación diferencial y desproporcionada del conflicto armado en la vida de las mujeres para el diseño e implementación de políticas públicas para su atención, protección y reparación, así como para la prevención de la continuidad de violencias, con un reconocimiento especial a la situación de mujeres indígenas y afro descendientes, por su situación de mayor vulnerabilidad.

Este fallo resuelve cuatro medidas de especial relevancia para los derechos de las **mujeres víctimas**: i) ordena la creación de trece programas institucionales para dar respuesta a los distintos riesgos y facetas de vulnerabilidad para las mujeres; ii) dictamina dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas: primero, el desplazamiento forzado constituye una situación de vulneración acentuada y, segundo, la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia; iii) pronuncia órdenes individuales para la protección de 600 mujeres; y iv) remite comunicación a la Fiscalía de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado (*Women`s Link*, s.f.).

En este mismo año, mediante el Auto 237, se constata el incumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 902 y se declara inadmisibles las respuestas estatales a la problemática identificada. En consecuencia, se adoptan los “*Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas*” propuestos por un grupo de organizaciones de mujeres. Al respecto, se destaca que las organizaciones de mujeres

desarrollaron un proceso organizativo y participativo para la elaboración de lineamientos mínimos para cada uno de los trece programas ordenados en el Auto 092, y aportaron un producto consolidado a la Corte Constitucional. La Corte acogió esta propuesta y fijó un nuevo cronograma para el cumplimiento de las órdenes.

Cabe mencionar que, a través del Auto 092 de 2008, la Corte solicitó a la Procuraduría general de la Nación supervigilar el avance de las investigaciones y los procesos penales a los que haya lugar frente a un conjunto de crímenes relacionados con hechos de violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas. Así como vigilar el proceso de restitución de sus derechos. Para ello, la Procuraduría debía entregar un plan de trabajo y un plan de acción integral. En este sentido, en 2015, la Procuraduría expidió la directiva 005 de 2015, en la que ordena a los servidores públicos que ejercen como Ministerio Público en los procesos penales que se adelantan por delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que ejerzan la labor de vigilancia para, entre otras, garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Segundo, por medio del Auto 251 de 2008, la Corte Constitucional se pronuncia sobre la protección de los derechos fundamentales de **los niños, niñas y adolescentes (NNA)** víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, identifica una serie de riesgos y vulneraciones de este grupo poblacional: i) de ser víctimas de crímenes individuales y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, iii) de ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonales y material bélico sin explotar, iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra NNA, vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país. Por ende, ordena la creación de un programa para la protección diferencial de los NNA, con los componentes de prevención y atención, y con respuesta a los riesgos, problemas transversales y áreas críticas de intensificación.

Tercero, atendiendo a las condiciones históricas de violaciones graves y manifiestas a los **derechos de los pueblos indígenas** que derivan en una afectación diferencial en el marco del conflicto armado, mediante el Auto 004 de 2009, el Alto Tribunal ordena: *“1) se diseñe e implemente, un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento que contenga componentes de prevención y atención (...); 2) la concertación e implementación de planes de salvaguarda étnica, que deben responder, tanto en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado como de la atención a sus víctimas, a la crítica situación descrita para cada uno de estos pueblos”* (Ministerio del Interior, 2017).

Cuarto, frente a las afectaciones graves y diferenciales del conflicto armado en las **comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales**, la Corte Constitucional emitió el Auto 005 de 2009 con el fin de proteger sus derechos fundamentales. Se reconoce que estas comunidades: i) no son tratadas como sujetos de especial protección constitucional; ii) sus derechos fundamentales son reiteradamente desconocidos y iii) enfrentan la carencia de un enfoque integral diferencial en la política pública de atención al desplazamiento. Por tanto, ordena medidas para la protección de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas y para sus miembros en tanto víctimas del desplazamiento forzado interno y del confinamiento. En este sentido, determina que los

programas estatales deben considerar las particularidades del desplazamiento que padece la población afrocolombiana, al igual que insta al diseño e implementación de un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana.

Quinto, con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las **personas con discapacidad** afectadas por el desplazamiento forzado interno, el Alto Tribunal expide el Auto 006 de 2009. En este analiza la respuesta del Gobierno por la omisión de adelantar acciones específicas en el marco del enfoque diferencial de desplazamiento y discapacidad. Frente a esto, la Corte ordena la adopción de una serie de medidas encaminadas a que las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) dieran una respuesta idónea a las diferentes problemáticas descritas en la providencia. Entre estas, ordena adoptar las medidas necesarias para suplir las falencias de información con relación a la población desplazada con discapacidad, al igual que garantizar el diseño, adopción e implementación de un Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento.

No obstante, posteriormente, mediante el Auto 382 de 2010 se plantean nuevas consideraciones frente a los enfoques diferenciales en la política pública de atención a víctimas del desplazamiento: *“El diseño de un enfoque diferencial requiere identificar las diferencias de los grupos de especial atención en razón de su mayor vulnerabilidad, como en este caso son los indígenas, para determinar cuáles diferencias son relevantes y encaminar cambios en la política. Cambios que son posibles, si se realiza un ejercicio de análisis donde se identifiquen los vacíos existentes en la respuesta estatal, así como los cambios que deben ser realizados para ajustar, modificar o complementar la política llenándola de contenido propio y coherente a la atención de esta población y con la obligación de asegurar el goce efectivo de sus derechos”*.

Lo anterior es de particular importancia para los diferentes grupos de los enfoques diferenciales toda vez que se plantea el reconocimiento a las dos acepciones del concepto de enfoque diferencial. Según esto, el enfoque diferencial *“es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar atención y protección de los derechos de la población”* (ACNUDH, s,f).

En el marco del conflicto armado, el enfoque diferencial permite evitar la homogeneización y generalización de las políticas, programas y proyectos orientados a la población víctima, basado en que los hechos victimizantes, oportunidades, condiciones y acceso a los derechos están determinados por factores estructurales tales como la discriminación por motivos de sexo, género, edad, raza, pertenencia étnica, etc. En este sentido, se parte de una lectura específica de las necesidades y particularidades de los diferentes grupos poblacionales para, de esta forma, orientar la toma de decisiones en la implementación de políticas, programas, proyectos, entre otros.

En efecto, el desconocer la noción de enfoque diferencial en su doble acepción lleva a observaciones como la siguiente: *“(…) una de las fallas prominentes que se observa en la política pública de atención integral a la población desplazada es la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme para toda la población en situación de desplazamiento al*

*percibir a esta población como un grupo homogéneo de personas, desconociendo la atención diferencial que merecen ciertos grupos de individuos, que por su condición especial de vulnerabilidad son considerados desde el marco constitucional como sujetos de especial protección (...) Esta ausencia en la atención diferencial en el marco de la política pública agrava más la situación de violación de derechos humanos” (Auto 382 de 2010).*

Sexto, a diferencia de los grupos poblacionales víctimas de desplazamiento forzado anteriormente abordados, el marco normativo de protección a **la población OSIGD** en situación de desplazamiento no se concentra en un Auto de seguimiento específico derivado de la Sentencia T-025 de 2004, sino que se limita a dos pronunciamientos concretos en la materia: (i) la Sentencia T-602 de 2003, donde se señala que *“la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual”*, (ii) mediante un estudio del numeral 4 del artículo 2 de la ley 378 de 1997 en el que se establece que *“4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental a la reunificación familiar”*, la Corte Constitucional en su sentencia C-029 de 2009 consideró que la norma desprotegía a la pareja del mismo sexo que sufriera un desplazamiento y, por ende, tomó la decisión de declarar varios artículos exequibles siempre que se entienda que, *“cuando corresponda, sus previsiones, en igualdad de condiciones, se aplican también a los integrantes de las parejas del mismo sexo”* (Colombia Diversa, 2009).

A pesar de que no exista un auto de seguimiento específico para las personas OSIGD es importante reconocer que a través de su jurisprudencia la Corte Constitucional ha reconocido que las personas OSIGD son un grupo tradicionalmente excluido y socialmente vulnerable, especialmente en materia de derechos de las parejas del mismo sexo.<sup>5</sup> Así mismo, frente al libre desarrollo de la personalidad (Artículo 16 de la Constitución), estableció que es un criterio sospechoso de discriminación (Sentencia C-481 de 1998). En suma, se evidencia que la jurisprudencia colombiana en materia de los derechos de las personas OSIGD víctimas del conflicto armado no ha sido tan extensa como frente a otros grupos de víctimas sujetos de especial protección constitucional, aunque sí se tienen algunas consideraciones particulares y una línea jurisprudencial consolidada para la prohibición de la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, así como en cuanto a los derechos de las parejas del mismo sexo (Colombia Diversa, 2009).

Ahora bien, entre los antecedentes de la perspectiva diferencial en el **marco normativo orientado al alcance de la paz nacional y la reparación a las víctimas**, se deben reconocer los debates en el marco de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y las discusiones del proyecto de ley 157 de 2007- Senado y 44 de 2008- Cámara.” En particular, su objetivo era facilitar los procesos de paz y la reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley que se hubieran desmovilizado individual o colectivamente, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral (Ministerio de Justicia, s.f)

---

<sup>5</sup> Consultar: C-075 de 2007; C-811 de 2007; T-56 de 2007; C-366 de 2008; C-749 de 2008; T-1241 de 2008; C-029 de 2009 y T-911 de 2009.

Frente a esta ley, la carencia de principios de enfoque diferencial y de género ha sido ampliamente discutida (SISMA et al., 2017). De hecho, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) reconoció para el año 2010 que: *“en todos los acuerdos de paz y los procesos de DDR aplicados en Colombia, como ha sido lamentablemente usual en el mundo, se carece de un enfoque de género, se deja de lado las ex combatientes, se desconocen sus agendas, intereses y necesidades”* (2010, p.220). En cuanto a esta ausencia, en su momento, organizaciones y grupos feministas, organizaciones mixtas, organismos de Cooperación Internacional por medio de conceptos técnicos objetaron la Ley de Justicia y Paz por su omisión del marco de derechos humanos de las mujeres, derivados de las obligaciones legales adquiridas por la adopción de instrumentos nacionales (CNRR, 2012a, p.26). Por su parte, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo enfatizaron en que la Ley no contemplaba el derecho a la Consulta Previa, establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que hace parte del derecho a la participación democrática y, por tanto, es un derecho fundamental (CNRR, 2012a, p. 26-27).

Pese a estas omisiones, la CNRR adquirió la responsabilidad de incorporar al trabajo institucional la defensa de los derechos de grupos poblacionales con un alto grado de vulnerabilidad dentro del conflicto armado; de ahí que, desde el año 2006, se creó el Área de Género y Poblacionales Específicas con el fin de *“garantizar la inclusión de los enfoques diferenciales de género, étnico-racial, etario y de capacidad en el cumplimiento del mandato de la CNRR”* (2012a, p.27). Esto, atendiendo también a que su mandato legal reconoció que, dentro del universo de víctimas, existen algunas que presentan mayores grados de vulnerabilidad (mujeres cabeza de familia, niños y niñas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad física, sensorial y psíquica y comunidades indígenas y afrocolombianas).

La participación del Área de Género y Poblaciones Específicas en la primera y segunda fase de la implementación de los siete pilotos desarrollados en el marco del Programa Institucional de Reparación Colectiva (2006-2011) permitió generar propuestas y recomendaciones para la elaboración de lineamientos de política pública para la reparación colectiva de las mujeres en materia de: i) fortalecimiento de la institucionalidad existente destinada a la protección de los derechos de las mujeres consagrados en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad, ii) formulación de los proyectos de vida colectivos, iii) reconocimiento y dignificación de las mujeres en la reparación colectiva, iv) satisfacción de los derechos a la Verdad y la Justicia, v) protección de la identidad cultural y étnica (2012a, p.95-106). Cabe mencionar que en la nota introductoria del documento que contiene dichas propuestas y recomendaciones se sugiere, de manera respetuosa, a la Unidad para las Víctimas retomar las recomendaciones y las lecciones aprendidas allí consignadas.

Frente a las recomendaciones anteriores y tal como se abordará en el presente balance, de manera sucinta, es importante reconocer que **la institucionalidad de género y/u orientada a la protección de los derechos de las mujeres** ha sido fortalecida en los últimos años gracias a la atención nacional a los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres (MAM), aunque persisten múltiples dificultades para que alcancen su objetivo de transversalizar el enfoque de género y/o alcanzar la igualdad de género (Beijing, 1995). Asimismo, es pertinente resaltar que, aunque las mujeres han tenido mayor participación en la formulación de proyectos y programas en distintas temáticas, aún persisten barreras

de diversa índole para garantizar que estos recojan las necesidades, intereses y expectativas de las mujeres víctimas. Igualmente, tanto en el componente reparación colectiva como en el segundo capítulo del presente componente se evidenciarán un conjunto de brechas importantes para atender a las tres últimas recomendaciones en materia de reconocimiento, dignificación y verdad. De esta forma, aunque puede que las recomendaciones de la CNRR hayan sido en alguna medida orientativas, este balance evidenciará cómo aún quedan grandes interrogantes y pendientes al respecto.

En este mismo sentido, el documento del Programa Institucional de Reparación Colectiva de la CNRR recomendó cuatro acciones fundamentales para la inclusión de los enfoques diferenciales: *“(i) la priorización de los colectivos de mujeres, (ii) la implementación de los enfoques de género y étnico en los planes de reparación colectiva, (iii) grupos de trabajo con las comunidades y organizaciones que logren ser representativos y de ser necesario invitar a otras personas no representadas a participar de los comités de impulso y (iv) medidas de reparación que respondan a las afectaciones producidas por la violencia, considerando los enfoques diferencial, transformador y de derechos”* (SISMA et al., 2007, p.13; tomado de CNRR, 2012b).

A su vez, la ausencia del enfoque de género en el proceso penal establecido en la Ley de Justicia y Paz derivó en álgidos debates en torno a la agenda de género en la paz, al tiempo que en otros desarrollos jurisprudenciales. Por un lado, la aplicación del modelo de investigación basado en el develamiento de contextos y patrones de macrocriminalidad en el marco de Justicia y Paz, ha tenido como logro –tanto para las organizaciones de mujeres como para Fiscalía y Magistratura- la determinación de que la violencia basada en género (VBG) es un patrón de macrocriminalidad y, por ende, la obligación del reconocimiento de responsabilidad penal por parte de algunos comandantes paramilitares (Tribunal Superior de Bogotá, 20 de noviembre de 2014). Sin embargo, ha tenido el efecto no deseado de la equiparación entre VBG y violencia sexual como fenómeno macrocriminal por parte de los operadores judiciales. Igualmente, ha traído para las mujeres víctimas respuestas poco satisfactorias frente a su derecho a la verdad (Barón y Castro, 2020). Al respecto de la equiparación entre VBG y violencia sexual se presentará un análisis detallado en el segundo capítulo del presente balance.

Por otro lado, en materia jurisprudencial, ante la acción de tutela interpuesta por un grupo de mujeres víctimas que manifestaron la vulneración a sus derechos a una vida digna, a la seguridad personal, al debido proceso, y a las garantías judiciales, al tiempo que la exposición de revictimización en el acceso a Justicia y Paz; *“la Sentencia T-496 de 2008 ordenó la creación de un programa de protección en el marco de la Ley de Justicia y Paz (...) con mecanismos diferenciales teniendo en cuenta la condición de género”* (CNRR, 2010, p.230). Adicionalmente, la sentencia es relevante al reiterar la jurisprudencia de la Corte frente a las mujeres desplazadas y víctimas del conflicto armado.

En segundo lugar, en el año 2007, en el marco del proyecto de ley conocido como “Estatuto de víctimas”, se generó un debate nacional sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (PL. 157 de 2007-Senado y 44 de 2008-Cámara). Frente a este, se alentó a las víctimas y sus organizaciones a participar en las discusiones del proyecto, *“a través de audiencias públicas se buscaba recoger las opiniones de los distintos sectores sociales más interesados en el tema, para así conferir al debate un carácter más democrático y participativo”* (PNUD y Fundación Social, 2011, p.14).

En el desarrollo de estas audiencias, *“Con particular énfasis en Chocó y la región Suroccidental del país, las víctimas calificaron como un deber inaplazable la creación de modalidades de reparación, asistencia y ayuda humanitaria coherentes con las realidades de las mujeres, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad o con discapacidades, y los grupos indígenas y afrodescendientes”*. Asimismo, en Pasto *“echaron de menos la adopción de medidas de reparación a favor del “patrimonio cultural e histórico” deshecho por el conflicto. En Quibdó criticaron que el proyecto de ley no tuviera en cuenta a las autoridades “ancestrales” de las comunidades étnicas y el derecho consuetudinario característico de estas”* (PNUD y Fundación Social, 2011, p.24).

Con mayor detalle, en materia del enfoque de género, se identificó una recomendación orientada a *“apoyar a asociaciones de mujeres “para otorgar mayor atención psicosocial a las víctimas”, e incorporar los mandatos explícitos contenidos en tratados internacionales ratificados por Colombia, como la Belem do Pará y CEDAW de la ONU”* (PNUD y Fundación Social, 2011, p.57). En clave del enfoque étnico, en Quibdó se solicitó adoptar una visión especial sobre el territorio. Y, finalmente, desde el enfoque etario, en Medellín se formularon recomendaciones para proteger a las personas de la tercera edad (PNUD y Fundación Social, 2011). Finalmente, a pesar de que dichos proyectos de ley no se materializaron, sí crearon las condiciones para el resurgimiento de la agenda sobre los derechos de las víctimas y la presentación del Proyecto de Ley que dio origen a Ley de Víctimas No. 1448 de 2011 (PL. 085 de 2010-Cámara.)

Ahora bien, teniendo en cuenta los antecedentes presentados, se reconoce que, para el año de expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ya se contaba con desarrollos del derecho nacional e internacional que reconocían la situación de vulnerabilidad y discriminación de determinados grupos poblacionales, quienes –en el marco del conflicto armado colombiano - han sufrido afectaciones diferenciales por motivos de edad, sexo, género, pertenencia étnica y/o situación de discapacidad. Asimismo, se tenía el reconocimiento de la necesidad de implementar acciones diferenciales que permitieran atender al derecho a la igualdad. Y, para el caso colombiano, desde las voces de las víctimas y otros actores organizados se había reiterado la importancia de la atención y reparación atendiendo a los enfoques diferenciales.

Siendo así, los antecedentes normativos y de movilización política aseguraron el despliegue de esfuerzos legales e institucionales orientados a la inclusión de los enfoques diferenciales en la mencionada Ley de Víctimas. Por ende, desde la perspectiva del enfoque diferencial, la expedición de la Ley 1448 y su posterior implementación, ha representado un avance en la garantía de los derechos de las víctimas sujetos de especial protección constitucional.

## 1.2. Los enfoques diferenciales en la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 se expide en 2011 con el objeto de *“establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se*

*reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” (Art. 1).*

Como se ha mencionado, en concordancia con los desarrollos nacionales e internacionales antes comentados, la ley incluye como uno de sus principios el enfoque diferencial:

*“El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.*

*El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.*

*Para tal efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.*

*Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes” (Art13).*

De esta forma, se posiciona el enfoque diferencial como un elemento transversal a la política de víctimas. Desde ahí se pretende también hacer una contribución a la eliminación de la discriminación y la marginación que pudieron ser causa de los hechos victimizantes sufridos en el conflicto armado; a partir del reconocimiento de las características particulares de determinados grupos poblacionales y del tratamiento diferencial en las medidas de atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia.

Adicionalmente, la ley consagra en varios de sus apartes disposiciones específicas para las niñas y mujeres en tanto sujetos de especial protección constitucional. En particular, busca garantizar su acceso efectivo a medidas contempladas: (i) en los programas de protección, se incluyen criterios para prestar especial atención a los riesgos específicos que estas enfrentan (Art 31, par. 3); (ii) en los procesos judiciales, plantea una serie de disposiciones orientadas a facilitar la participación de las víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, relacionadas con información de asesoría y apoyo (Art. 35), principios de la prueba en casos de violencia sexual (Art.38), modalidad especial de testimonio (Art.41) y presencia de personal especializado (Art. 42); (iii) en las medidas de asistencia en salud incluye la práctica de exámenes de VIH y atención en derechos sexuales y reproductivos para mujeres víctimas, incluyendo la interrupción voluntaria del embarazo (Sentencia C-355 de 2006) ; iv) en las medidas de rehabilitación psicosocial,



plantea la importancia de la perspectiva de género y determina la creación de un componente de atención psicosocial para las mujeres víctimas (Art. 136 y 137); y (v) normas especiales para las mujeres en los procesos de restitución de tierras que se traducen en atención preferencial en los trámites administrativos y judiciales (Art. 114, 115, 116, 117, 118).

Además de los mencionados artículos, otros tres garantizan un enfoque diferencial para la población OSIGD víctima: “(i) el artículo 3 reconoce a las parejas del mismo sexo como víctimas en la misma mención a los familiares; (ii) el artículo 6 establece la cláusula de igualdad y no discriminación, reconociendo la orientación sexual como criterios prohibidos; y (iii) el artículo 13 establece el principio de enfoque diferencial” reconociendo el género y la orientación sexual como características particulares (Albarracín & Rincón, 2013, p.7). No obstante, desde el enfoque de género se ha criticado la formulación del Artículo 13, toda vez que el enfoque de género quedó subsumido en el concepto amplió de “enfoque diferencial”. Al respecto, una de las expertas consultadas en el balance sostuvo: *“esto es un abordaje complejo porque no aborda las relaciones de poder en los territorios. No hay una categoría que evidencie el enfoque de género como tal. Eso llevo a que en las instituciones se hablará de enfoque diferencial y se entendía como enfoque de género (ahí dentro). Desde ahí hay que hacer unas precisiones”* (Panel de implementadores, julio de 2020).

Ahora bien, ese mismo año se expiden los Decretos Ley étnicos - como una política pública diferencial de atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales a pueblos y comunidades indígenas (Decreto 4633 de 2011) y a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 4635 de 2011) - con el objetivo de garantizar el goce efectivo de sus derechos territoriales. Se destaca que *“la diferencia esencial con la Ley 1448 de 2011 se deriva del proceso de consulta previa para su expedición y el Enfoque Diferencial Étnico de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral para grupos étnicos. Concretamente este enfoque se expresa principalmente en las comunidades o pueblos como sujeto colectivo (...) Adicionalmente, la creación de las direcciones de Asuntos Étnicos en la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras con funciones relacionadas con la reparación y la transversalización del Enfoque Diferencial Étnico”* (Ministerio del Interior et al., p.26). En este sentido también se expide el Decreto 4634 de 2011 que dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

Posteriormente, mediante el Decreto 4801 de 2011 se determina que entre las funciones de la Subdirección General se ubica el diseño de un modelo de enfoque diferencial en la asistencia, atención y reparación de las víctimas, junto con el monitoreo de su aplicación. Luego, mediante la Resolución 0758 de 2014 se estableció un conjunto de orientaciones para la creación e implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género. Sin embargo, para el año 2018, dicha resolución fue derogada por la Resolución 3557/18, con el fin de dictar lineamientos actualizados frente a la implementación del Modelo; atendiendo a los avances y desarrollos operativos ejecutados por las áreas misionales en la aplicación del enfoque diferencial y de género.

Cabe mencionar que la implementación y seguimiento del Modelo se abordará de manera extensiva en la segunda parte de este balance. En particular, se analizará el

proceso de materialización de los enfoques diferenciales en los diferentes momentos de la reparación integral. De manera preliminar, cabe mencionar que el Modelo define los siguientes elementos que definen las características y propósitos de las acciones: 1) priorización, 2) identificación y caracterización, 3) difusión de derechos y rutas para satisfacerlos, 4) acciones actitudinales, 5) adecuación de oferta, 6) comunicación e información 7) accesibilidad física/geográfica y 8) atención focalizada.

A su vez, como se evidenciará en el apartado correspondiente, estas acciones han sido monitoreadas con indicadores específicos desde el año 2018 hasta la actualidad, con hallazgos y recomendaciones en materia de las necesidades de las víctimas y las particularidades territoriales.

Ahora bien, además de los desarrollos propios de la política pública de víctimas, la garantía del enfoque de género y derechos de las mujeres ha tenido también **otros desarrollos** orientados a atender tanto lo establecido por el **CONPES 3784 de 2013**, como nuevas órdenes de los **autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004** de la Corte Constitucional. El CONPES 3784 de “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado” tuvo por objeto: “(i) *prevenir los riesgos y vulnerabilidades y proteger los derechos de las mujeres víctimas*; (ii) *promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en distintos entornos socioculturales*; y (iii) *fortalecer y promover la coordinación interinstitucional para la garantía de una oferta pertinente y eficaz en los niveles nacional y territorial*”.

En este sentido, para avanzar en la atención de las afectaciones particulares de las mujeres víctimas, el CONPES determinó como necesario implementar acciones que permitieran superar: (i) las falencias de los sistemas de información, monitoreo y evaluación, dado que no se incluían variables óptimas para el análisis de género en el proceso de formulación e implementación de planes, programas y proyectos, (ii) las barreras para garantizar el enfoque diferencial y de género en los planes, programas, estrategias y proyectos institucionales y (iii) la débil articulación interinstitucional e intersectorial que deriva en dificultades de coordinación de la oferta del nivel nacional con el territorial. Estos aspectos serán retomados en la segunda parte del balance, así como abordados en el desarrollo de los componentes de mediciones y articulación institucional.

En concreto, propuso un plan de acción organizado en tres apuestas prioritarias para las mujeres víctimas o en riesgo de serlo:

Tabla 2. *Objetivos y entidades del CONPES 3784 de 2013.*

Objetivo estratégico	Entidades responsables	Número de acciones
<b>Objetivo Específico 1. “Generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los</b>	Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho	72 acciones

<p><b>derechos de las mujeres y garantías de no repetición”</b></p>	<p>Internacional Humanitario, Unidad Nacional de Protección, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas y UARIV.</p>	
<p><b>Objetivo Especifico 2. “Promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales”.</b></p>	<p>Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Cultural, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y UARIV</p>	<p>54 acciones</p>
<p><b>Objetivo Especifico 3. “Fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a las mujeres víctimas del conflicto armado”.</b></p>	<p>Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Departamento de Prosperidad Social (DPS), Unidad Nacional de Protección (UNP), UARIV</p>	<p>97 acciones</p>

Fuente: CONPES 3784 de 2013. Elaboración propia.

De manera particular, este último objetivo se concentra en el fortalecimiento de la articulación institucional y en la superación de las barreras de acceso que enfrentan las

mujeres víctimas cuando son atendidas, asistidas o reparadas. Siendo así, sus estrategias se enmarcan directamente en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3726 de 2012) y se dirigen a las entidades que componen el SNARIV:

1. Fortalecer y articular los esfuerzos de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial para la incorporación del enfoque de género en las medidas de atención y asistencia para las mujeres víctimas del conflicto armado.
2. Implementar criterios y lineamientos para que la atención, asistencia y reparación integral de las mujeres víctimas responda a sus particularidades étnicas, etarias, de orientación sexual e identidad de género, de origen y de discapacidad.
3. Fortalecer las capacidades institucionales e implementar acciones a nivel nacional y territorial que den respuesta a las necesidades de las mujeres víctimas en la atención, asistencia y reparación integral de sus derechos.
4. Incluir variables de género y diferenciales en los sistemas de información, monitoreo y evaluación de los planes y programas institucionales orientados a la atención, asistencia y reparación integral de los derechos de las mujeres víctimas.

En consideración a lo anterior, entre las recomendaciones del CONPES 3784 a la Unidad para las Víctimas se identifican – entre otras - las siguientes:

Primero, desarrollar las acciones necesarias para la incorporación del enfoque de género y diferencial que permitan identificar las características y necesidades particulares de las mujeres víctimas en sus sistemas de información (de acuerdo al Art. 62 de la Ley 1448/2011); dirigido a las entidades participantes del Subcomité de sistemas de información. Segundo, diseñar los indicadores de seguimiento a los resultados en materia de asistencia, atención, prevención, protección, verdad, justicia y reparación integral a las mujeres víctimas del conflicto armado y vincular el enfoque de género a la estrategia integral de evaluación de acuerdo con los lineamientos del CONPES 3726 de 2012. Tercero, definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta institucional en la atención, asistencia y reparación de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Cabe especificar que las dos últimas se dirigen tanto a la UARIV, como a la Alta Consejería Presidencial de la Equidad de la Mujer y el DNP.

A su vez, el CONPES 3784 de 2013 dirige al SNARIV otras recomendaciones entre las que se ubican; primero, diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial etario, étnico, de discapacidad y de género, para dar cuenta del estado de cumplimiento del Plan de Acción propuesto. Segundo, desarrollar las acciones correspondientes para que en los Planes de Acción de las Entidades Territoriales se incluya el enfoque de género y diferencial y hagan seguimiento del mismo. Tercero, frente a la función del Subcomité de Enfoque Diferencial: (i) desarrollar mecanismos de articulación para el cumplimiento del Plan de Acción con los otros subcomités del SNARIV dadas sus competencias y responsabilidades, (ii) elaborar un documento técnico de orientación a las entidades territoriales, sobre el concepto e incorporación del enfoque de género y diferencial en el desarrollo de las acciones relacionadas con la atención y reparación integral de los derechos de las mujeres víctimas

en el marco del conflicto armado, y (iii) constituir al interior del Subcomité un grupo encargado de la coordinación y el seguimiento al Plan de Acción.

En términos de la implementación del mencionado CONPES, finalizada en 2015, los informes de seguimiento y evaluación de 2017 y 2018 destacan barreras, avances y retos entregados por las entidades responsables (en especial, la UARIV y el DNP). En primer lugar, entre las barreras de implementación se reportó que para las entidades representó una dificultad avanzar en el diseño e implementación de adecuaciones de su oferta para responder a las necesidades diferenciales de las mujeres víctimas. No obstante, por ejemplo, la Unidad de Restitución de Tierras creó el Programa de Acceso Especial para Mujeres, Niñas y Adolescentes, basado en un diagnóstico de las barreras de acceso de las mujeres víctimas a la restitución de tierras. Asimismo, la Unidad para las Víctimas desarrolló rutas de atención especiales para las mujeres y estrategias para adaptar la oferta existente a sus necesidades diferenciales. Por su parte, la Unidad Nacional de Protección implementó algunos pilotos para adaptar las medidas de protección de las mujeres indígenas, en colaboración con la guardia indígena o incorporando escoltas mujeres.

Otro punto crítico reportado en los mencionados informes de seguimiento al CONPES 3784 fue la llegada desarticulada y sectorizada de la política pública de víctimas al territorio, y particularmente desde el enfoque de género. Esto, a través de programas de los que las mujeres ya tenían conocimiento, o como acciones puntuales, no enmarcadas en un trabajo intersectorial articulado que implicara nuevas dinámicas de respuesta a las problemáticas de las mujeres. Adicionalmente, en este mismo sentido, se encontró una brecha territorial: *“para las entidades que no tienen asiento en los municipios (...) lo que aplica para la mayoría de las entidades del SNARIV (...) las acciones se ejecutan más lentamente, pues los funcionarios deben desplazarse al territorio, lo cual tiene obstáculos por limitaciones presupuestales, lo que significa debilidad en términos de capacidad (...) aunado a que su misión no está muy claramente enfocada a la inclusión de la perspectiva de género y los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, su respuesta resulta muy precaria en esta materia”* (DNP, 2017a).

Por otra parte, se consideró como una dificultad adicional el rol poco activo de las mujeres víctimas en la implementación de la política pública. En efecto, si bien las mujeres involucradas en la evaluación del Departamento Nacional de Planeación (2017a) afirmaron haber sido consultadas para el diagnóstico de la política pública, señalaron que no tuvieron un rol protagónico en su implementación. Lo anterior, debido a que el plan consideró básicamente que cada entidad desarrollara acciones conformes a su mandato y presupuesto, sin romper con la visión de las mujeres como beneficiarias de planes, programas y proyectos (DNP, 2017a).

En segundo lugar, en el cuarto y último informe del Gobierno Nacional sobre el CONPES 3784 (agosto, 2017b), por un lado, se presenta un balance de los avances y acciones no concluidas y, por otro lado, se indica que para la fecha de presentación del mismo se adelantaba un proceso de formulación para su segunda fase. De manera general, el informe indicó que el 85% de las 222 acciones de la política pública fueron implementadas en su totalidad. No obstante, en específico, para cada uno de los objetivos se presentó:

- i. Objetivo 1: avances en materia de estrategias de articulación institucional en territorio para la atención de mujeres víctimas de violencia sexual; diseño e implementación de estrategias de comunicación, educación y divulgación para la

- prevención de violencias de género; diseño y realización de programas de capacitación presencial y virtual para funcionarios y para mujeres representantes de las mesas de participación de víctimas; jornadas de atención a mujeres víctimas de violencia sexual; sensibilización sobre derechos patrimoniales a mujeres víctimas de abandono y despojo; acompañamiento psicosocial a niñas y mujeres víctimas, desarrollo de herramientas técnicas, tales como lineamientos, protocolos y guías de atención con enfoque de género en el marco del programa especial de restitución de tierras para niñas y mujeres.
- ii. Objetivo 2: presenta el mayor cumplimiento del total de la política pública con el 92.6% de los compromisos implementados, destacándose la segunda estrategia “Promover la participación efectiva de mujeres víctimas como sujetos de derechos, tanto en sus entornos familiares y comunitarios, como en los escenarios de política y decisión”, que cumplió con el 100% de las metas propuestas. Asimismo, se destacan acciones de capacitación a funcionarios(as) en aplicación de la Ley 1448 de 2011 con enfoque de género y de fortalecimiento y apoyo a la participación de las mujeres víctimas, lideresas, representantes de las mesas departamentales, nacional y especialmente por el hecho victimizante de violencia sexual.
  - iii. Objetivo 3: presenta el menor nivel de cumplimiento con el 77% de las acciones implementadas. Sin embargo, al revisar en detalle en las estrategias de este objetivo se encuentran diferencias en su ejecución. La primera “Fortalecer y articular los esfuerzos de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial para la incorporación del enfoque de género en las medidas de atención y asistencia para las mujeres víctimas del conflicto armado” informó un cumplimiento del 100% de los compromisos. Cabe mencionar que el Gobierno Nacional justificó su implementación con la inclusión del enfoque de género en Tablero PAT, criterios de priorización del mecanismo de cofinanciación de proyecto de inversión en nivel territorial y la modificación del RUSICST. Finalmente, la tercera acción “Fortalecer las capacidades institucionales e implementar acciones a nivel nacional y territorial que den respuesta a las necesidades de las mujeres víctimas en la atención, asistencia y reparación integral de sus derechos” reportó un cumplimiento del 63% (DNP, 2017b).

En este sentido, el Informe del Gobierno Nacional frente a la Política de atención y reparación a víctimas de julio de 2018 destacó que:

*La implementación del CONPES 3784 de 2013 fue un avance significativo de la política pública de atención a las mujeres víctimas logrando un mayor alistamiento y articulación de la institucionalidad en el reconocimiento del Gobierno Nacional de su problemática diferencial, la identificación y prevención de violencias, así como la inclusión la participación de las mujeres en la construcción de la política (...) En cuanto al enfoque de género, aún persisten retos en la continuidad presupuestal de las actividades planteadas, la cualificación de la información que permita identificar y cuantificar las brechas de género y tomar mejores decisiones frente a las acciones a realizar, además de la profundización de las orientaciones técnicas de ejecución de la política pública por parte de las entidades del orden nacional. En ese sentido, el Gobierno Nacional avanza en la construcción Fase II del CONPES 3784 de 2013 para incorporar las recomendaciones encontradas, socializar su evaluación y*

*construir un nuevo Plan de acción, acorde a las recientes órdenes de la Corte Constitucional incluidas en el Auto 737 de 2018 (Gobierno de Colombia, 2018, p.110)*

Por su parte, en el marco del cierre de la implementación del CONPES, a través del Auto 443 de 2015 (de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004), la Corte Constitucional solicitó información adicional sobre: (i) la implementación del CONPES 3784 de 2013; (ii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en favor de la población desplazada; (iii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres desplazadas; (iv) el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008; (v) la atención a las 600 mujeres individualizadas en el Auto 092 de 2008; y (vi) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.

Para responder a la solicitud de la Corte el Gobierno presentó los avances con relación a las medidas adoptadas para dar cumplimiento de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, e informó sobre la implementación del CONPES como respuesta gubernamental al Estado de Cosas Inconstitucional sobre el enfoque diferencial de mujer y género. En este sentido, respondió que el CONPES 3784 y la implementación de la Ley 1448 han buscado responder a la orden de creación de 13 programas institucionales<sup>6</sup> para dar respuesta a los riesgos particulares de las mujeres en el marco del conflicto armado (orden del Auto 092 de 2008). De manera concreta, el Gobierno indicó que:

*(...)[ el CONPES y la Ley 1448] contribuyen a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral, también facilitan la incorporación del enfoque diferencial en la política pública de población en situación de desplazamiento y, finalmente, se erigen como la base esencial para el restablecimiento y aseguramiento de los derechos de referidas mujeres, cuya implementación, tiene la potencialidad de responder asertivamente frente a las graves y particulares manifestaciones y riesgos de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado que fueron*

---

<sup>6</sup> Los trece programas ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2009 son: i) Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, ii) Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus víctimas, iii) Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, iv) Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación domésticas y laboral de la mujer desplazada, v) Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas, vi) Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 años, vii) Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por Mujeres Desplazadas, viii) Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas, ix) Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Desplazadas, x) Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes, xi) Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, Verdad, la Reparación y la No Repetición, xii) Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazamiento, xiii) Programa de Eliminación de Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres desplazadas.

*identificadas por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.*

Asimismo, el Gobierno presentó los avances del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Estos avances se concentraron en un proyecto de decreto, la presentación de los ámbitos de articulación con Planes de Prevención y Sistemas de Alertas Tempranas y el contenido jurídico y material de las medidas de protección, la creación de una instancia de participación de las mujeres víctimas y la adopción de medidas de protección en departamentos específicos. Finalmente, destacó otros avances en aplicación de las dos presunciones constitucionales, la atención prestada a 600 mujeres del Auto 092 de 2008 y a las mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado. Entre los avances, se informó de la Mesa técnica del CONPES 3784 que hace parte del Subcomité de Enfoques Diferenciales, entonces liderado por el Grupo de Mujer y Género de la Unidad, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM).

Al respecto, la Procuraduría manifestó su preocupación en tres sentidos: i) advirtió que las acciones implementadas bajo el CONPES 3784 de 2013 *“no son suficientes para garantizar la protección de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia (...), además, no se cuenta con instrumentos de medición de sus objetivos”*, ii) llamó al Gobierno a activar e implementar el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y iii) reconoció avances en materia de atención psicosocial y salud integral, pero alertó sobre dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud frente a las brechas de cobertura en atención de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada (Auto 443 de 2015).

A pesar de los desarrollos en materia del enfoque de género y derechos de las mujeres en la política de atención y reparación integral a las víctimas, por medio del Auto 373 de 2016 la Corte Constitucional constató que, tanto en las mujeres, como en otros grupos sujetos de especial protección constitucional, se manifiesta la continuidad del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Reitera que para su superación se necesitan medidas específicas de resolución y la adopción de un enfoque diferencial que *“contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren hace que “difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional”* (Auto 373 de 2016).

Posteriormente, con el seguimiento de la Corte Constitucional a los autos en materia de derechos de las mujeres desplazadas y víctimas del conflicto armado, **el Auto 737 de 2017** evalúa los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de este grupo poblacional. Entre las diversas consideraciones del Auto 737 de 2017 se destaca que la Corte Constitucional tuvo en cuenta, por un lado, el cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto 009 de 2015. De esta forma, señaló la persistencia de bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada frente a los riesgos de género, (ii) falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, de forma que la Sala Especial se encuentra impedida para conocer el impacto de los instrumentos de gestión en materia de superación del ECI, (iii) desarticulación institucional en materia de atención, asistencia,



prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada.

De otra parte, también consideró los balances del CONPES 3784 de 2013. Entre estos se destaca el reconocimiento de la falta de medición del impacto de la política y la desarticulación entre las rutas existentes por parte del Defensoría del Pueblo. En detalle, manifestó en su *“Informe Defensorial. Violencias Basadas en Género y Discriminación”* (2019): “la falta de inclusión de categorías por orientación sexual e identidad de género, sumada a una falta de articulación entre los sistemas de información existentes entre las entidades, ha generado dificultades en la ejecución de rutas de atención. A la Defensoría le preocupa que, pese a la existencia de un importante número de acciones, la falta de articulación interinstitucional entre las entidades del orden nacional, así como desde el nivel central al territorial, no permita que estas cumplan con el fin para el que fueron creada” (p.113).

Siendo así, a partir de los avances en los autos precedentes y los balances del CONPES 3784 de 2013, la Corte Constitucional resuelve una serie de disposiciones orientadas a entidades que integran el SNARIV y medidas y/o componentes de la Política Pública de Víctimas. Frente a la garantía del enfoque diferencial de género en la política pública, de las 19 órdenes del auto mencionado es preciso destacar las siguientes porque, por un lado, frente a estas se ha centrado la discusión entre la Corte Constitucional y algunas entidades del SNARIV y, segundo, su retraso y/o incumplimiento se relaciona con la identificación de brechas y recomendaciones que tiene por objeto el presente balance:

- i. Orden Tercera. Documento de plan de trabajo para la construcción de una línea base de riesgos de género y violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de incorporación efectiva de las presunciones constitucionales (UARIV, DNP y DANE)
- ii. Orden Cuarta. Elaborar y presentar un documento técnico que contenga los “criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque diferencial de mujeres y género en la política pública de desplazamiento forzado (Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, UARIV y DNP)
- iii. Orden Quinta. Plan de trabajo para adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013, anunciada en el informe final de seguimiento de la primera fase (UARIV, CPEM, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP).
- iv. Orden Séptima. Adopción de medidas necesarias para garantizar la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH (Ministerio del Interior).
- v. Orden Décima. Documento que contenga plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado (UARIV, Ministerio de Salud y Protección Social, DNP)
- vi. Orden Decimocuarta. Informe detallado que indique: (i) cuál es la estrategia jurídica que ha desplegado en los casos implicados en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (ii) cuál es la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (iii) cuáles son los

mecanismos para el monitoreo y evaluación de su gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado y cuáles son los indicadores que ha desarrollado para evaluar esta gestión de vigilancia (Procuraduría General de la Nación).

Ahora bien, los informes presentados por las entidades responsables indican cómo se han materializado estas órdenes. De esta forma, a continuación, se aborda la información más relevante de estos reportes, aclarando que su abordaje no corresponde a la numeración de las órdenes enlistadas anteriormente, sino al desarrollo de los debates sobre la implementación entre la institucionalidad responsable.

Frente a la orden tercera, la UARIV, el DNP y el DANE radicaron en octubre de 2018 el documento correspondiente al plan de trabajo sobre la línea base; este contenía la conceptualización del ejercicio de medición y las etapas para su finalización. Se entiende que la línea base es el punto de partida para el análisis de la materialización de riesgos de género. De manera especial, se indicó que, para el avance en la construcción de esta, la Unidad para las Víctimas lideró un ejercicio de pilotaje que permitió identificar dificultades y falencias al momento de hacer la medición de los indicadores propuestos y que, para la presentación del informe, se había adelantado un ejercicio de medición sobre 10 de 13 indicadores propuestos (Gobierno de Colombia, 2018b).

Frente a la orden quinta, es pertinente recordar dos desarrollos derivados de la implementación del CONPES 3784. Primero, que atendiendo a la recomendación del CONPES 3784 de 2013 a las entidades miembros del Subcomité de Enfoque Diferencial del SNARIV se constituyó al interior de este un grupo encargado de la coordinación y seguimiento al Plan de Acción, en el cual podrían participar o invitar entidades responsables de la implementación, aun cuando no hiciesen parte del subcomité. Este grupo es de particular importancia toda vez que, además de la coordinación y seguimiento, propició las discusiones frente a la II Fase del CONPES 3784. La creación de este mecanismo fue reconocida por un informe de observaciones de la CEDAW a Colombia (2016) en tanto *“busca dar cuenta del avance de las acciones y cómo estas le apuntan a solucionar o mitigar las problemáticas identificadas para las mujeres en el marco del conflicto armado”* (p.7). Segundo, tal como lo indican las consideraciones del Auto 737 de 2017 y lo retoma el informe del Gobierno Nacional (2020), la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República presentaron varias observaciones indicando la necesidad de ampliar la vigencia del instrumento e implementar los planes requeridos en su momento por la Corte Constitucional.

Siendo así, con estos antecedentes, en el informe de julio de 2018 el Gobierno Nacional reportó que se avanzaba en la construcción de la Fase II del CONPES 3784 de 2013 para incorporar las recomendaciones encontradas, socializar su evaluación y construir un nuevo Plan de Acción acorde con las órdenes de la Corte Constitucional. No obstante, entre los retos particulares de la garantía del plan de acción, se alertó la continuidad presupuestal de las actividades planeadas, la cualificación de la información y la profundización de las orientaciones técnicas. Posteriormente, para el informe de julio de 2020, el Gobierno Nacional apela a la II Fase del CONPES 3784 informando que, en atención al llamado de la Procuraduría y la Contraloría, *“se planteó el compromiso de actualizar la política pública dirigida a mujeres víctimas del conflicto, tarea que inició con la*

*creación de unos criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque de género en esta política” (Gobierno Nacional, 2020, p.76).*

No obstante, en tanto estos criterios se relacionan especialmente con la orden cuarta abordada seguidamente resulta ambiguo comprender cómo a partir de esto se responde a la orden quinta del Auto 737 de 2017. En este sentido, no se identifican mayores avances en materia del plan de trabajo para la adopción e implementación de la Fase II del CONPES 3784; hallazgo que a la vez fue reiterado en las conversaciones sostenidas en el marco del presente balance y abordadas en los apartados precedentes. En otras palabras, se identifica que existe un **panorama incierto del cumplimiento y continuidad del CONPES 3784 de 2013 desde la respuesta institucional**. En otras palabras, los objetivos y actividades propuestos por el CONPES 3784 de 2013 – así como las órdenes del Auto 737 de 2017 que daban seguimiento al CONPES- no han sido cumplidos en su totalidad, y tampoco existe claridad acerca de la respuesta proporcionada por los informes gubernamentales sobre la continuidad de acciones para su cumplimiento.

Respecto a la orden cuarta, la UARIV presentó ante la Corte Constitucional los 34 criterios del gobierno para la transversalización del enfoque diferencial de mujer y género. Según la entidad, para su elaboración se contó con la participación de organizaciones de mujeres, así como las representantes de las víctimas de la Mesa de Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, por los hechos victimizantes de desplazamiento y delitos contra la libertad e integridad sexual. Asimismo, se comentó que los criterios obedecen a aquellas condiciones verificables de la incorporación del enfoque diferencial y de género en la política pública de víctimas y son de carácter general, de forma que pueden aplicarse a varias entidades de acuerdo con sus competencias legales y/o constitucionales (UARIV, 2020, p.38-39).

Frente a la orden séptima, se conoce que el Plan de Acción del Programa de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos se planteó como la principal herramienta de seguimiento, a cargo de la Dirección del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En efecto, mediante la Resolución 0845 de 2018 se adoptó el mencionado programa y su Plan de Acción se aprobó en febrero de 2020 con un seguimiento participativo y se proyectó que, posteriormente, sería cuatrienal. A partir del segundo semestre de 2019 comenzó su territorialización (Montes de María, Putumayo, Cauca y Chocó).

Por su parte, desde el año 2019, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz ha participado activamente en el impulso y seguimiento a la implementación del Programa integral de Garantías. Esto, bajo el entendido de que: i) sus componentes responden a las necesidades de las mujeres líderes y defensoras en contextos donde las situaciones de violencias han sido persistentes y ii) su desarrollo contribuye a la articulación interinstitucional para el fortalecimiento de la prevención y la protección. En este sentido, las principales actividades desarrolladas por parte de la Procuraduría Delegada, entre 2019 y lo corrido de 2020, son:

- i. Jornadas con Mujeres Líderesas y Defensoras en el departamento del Putumayo (mayo y junio de 2019).
- ii. Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (junio de 2019).

- iii. Entrega de insumos para la incorporación del enfoque de género en la ruta departamental de atención a casos de amenazas a líderes, líderes, defensores y defensoras de Derechos Humanos del Departamento del Putumayo (agosto y noviembre de 2019).
- iv. Mesa por la Vida para el Impulso del Programa Integral de Garantías (julio de 2019).
- v. Sesión de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras (julio de 2019).
- vi. Participación en mesas técnicas para la revisión del Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Líderes y Defensoras de la UNP (siete espacios entre agosto y diciembre de 2019).
- vii. Seguimiento a la implementación del Plan de Acción del Programa Integral (2019-2020).
- viii. Acompañamiento y seguimiento al proceso de territorialización del Programa en Putumayo y Montes de María durante el año 2020 (Procuraduría Delegada, 2020).

Por último, en cuanto a la orden décima, el informe de julio de 2018 del Gobierno dio cuenta de los esfuerzos institucionales por garantizar la incorporación efectiva de acciones en la medida de rehabilitación a fin de responder a las necesidades específicas de las mujeres víctimas del conflicto armado. Asimismo, expuso los avances en materia de articulación, primero, entre los componentes de atención integral en salud con enfoque psicosocial y el PAPSIVI y, segundo, entre este último y la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad para las Víctimas (ERE-G). Finalmente, informó cómo ha venido superando las dificultades asociadas a la contratación y del esfuerzo presupuestal para ampliar la cobertura de rehabilitación emocional a las mujeres víctimas del conflicto armado. Para ello se presentó el plan de trabajo con cronograma detallado que iba del 22 de junio al 15 de diciembre de 2018. Este tema será profundizado en el capítulo del componente de rehabilitación que se incluye en el balance.

Ahora bien, como se ha detallado en este apartado, el enfoque diferencial ha sido consagrado como un principio transversal a la Ley 1448 de 2011 desde su expedición. De esta forma, se constatan diversos desarrollos para garantizar su materialización en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas tanto en el nivel normativo, como en materia de mecanismos y ajustes institucionales que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional y al goce efectivo de sus derechos. No obstante, a la vez, la garantía del enfoque diferencial de género ha estado orientada por los planteamientos de la política pública de mujeres víctimas (CONPES 3784 de 2013) y las órdenes derivadas del seguimiento al Auto 092 de 2004 de la Corte Constitucional, en materia de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento producto del conflicto armado.

- **A manera de cierre...**

Es importante precisar que en lo subsiguiente se retomarán algunas de las orientaciones y lineamientos sobre los enfoques diferenciales desde el marco normativo y conceptual aquí planteado. En particular, se retomarán conceptos como medidas afirmativas e institucionalidad de género, así como las debilidades ya anunciadas frente a estos. Igualmente, se hará referencia a algunas necesidades y vacíos identificados por los marcos legales y judiciales que, de acuerdo a los hallazgos del balance, siguen sin tener

una respuesta integral y satisfactoria frente al goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional y la garantía de los enfoques diferenciales.

Igualmente, a manera de cierre del capítulo, es pertinente sintetizar las brechas y/o cuellos de botella anunciadas por los marcos legales y conceptuales analizados y que serán profundizadas en lo que resta de este balance desde la diversidad de fuentes abordadas. En efecto, las **brechas** anunciadas fueron:

- ❖ Falta de claridad sobre la continuidad de las políticas públicas orientadas a reparar y atender a las mujeres víctimas desde una apuesta de transformación estructural, integral y comprensiva del enfoque de género y derechos de las mujeres (a saber, II Fase del CONPES 3784 de 2013).
- ❖ Implementación de acciones afirmativas que se instalan como el único recurso para transversalizar el enfoque de género, de forma que se omiten otras medidas y/o ajustes de tipo estructural y permanente para eliminar las barreras de acceso al goce efectivo de los derechos. Se desvirtúa la naturaleza y propósito de las acciones afirmativas (CEDAW, 1979).
- ❖ Persistencia de dificultades para que los mecanismos de adelanto de las mujeres (MAM) alcancen su objetivo de transversalización del enfoque de género y/o alcance de la igualdad de género en la política nacional y/o institucional (Beijing, 1995).
- ❖ Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales en la implementación de las políticas de víctimas, reafirmando la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme (Auto 382 de 2010).
- ❖ Débil articulación interinstitucional e intersectorial que deriva en dificultades de coordinación de la oferta del nivel nacional con el nivel territorial que, en materia del enfoque de género, se concreta en: i) la falta de adecuación de oferta para responder a necesidades diferenciales de las mujeres y ii) ausencia de enfoque de género en la llegada de la política pública al territorio (CONPES 3784 de 2013).
- ❖ Falencias en los sistemas de información, monitoreo y evaluación, en tanto no incluyen variables óptimas para el análisis de género adecuado para la formulación e implementación de planes, programas y proyectos (CONPES 3784 de 2013, expectativa de la II Fase).
- ❖ Dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud por brechas de cobertura en atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y violencia generalizada (CONPES 3784 de 2013). Esto se profundiza en el componente de Rehabilitación del balance.
- ❖ Desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y desplazamiento forzado (Auto 737 de 2017). Esto se profundiza en el componente de Rehabilitación del balance.
- ❖ La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.
- ❖ En materia de participación en la implementación de la política, las víctimas son concebidas/reducidas a beneficiarias de la oferta y/o programas institucionales, más no juegan un rol protagónico en la definición e implementación de la misma (DNP, 2017 a)

De esta forma, en el siguiente capítulo se retoman y profundizan las brechas anunciadas desde la revisión normativa y conceptual, así como se amplía la identificación de avances y brechas a partir de otras fuentes primarias y secundarias consultadas. Esto, en función de las categorías de análisis y preguntas orientadoras previstas desde el momento del diseño metodológico del balance.

## **2. SEGUNDA PARTE: Garantía de los enfoques diferenciales en la Ley 1448/2011**

Tras repasar los desarrollos normativos y conceptuales relacionados con la garantía de los enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación de las víctimas prevista desde la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, los cuales constituyen un marco de referencia y/o obligatoriedad para orientar la respuesta institucional frente a las necesidades y particularidades de las víctimas de grupos del enfoque diferencial, en este capítulo se ahondará en la materialización de los enfoques diferenciales en la implementación de la Ley 1448/2011. En concreto, los análisis aquí presentados se realizarán considerando los avances consagrados frente a la garantía de los enfoques diferenciales y la identificación de brechas persistentes; de forma que se oriente el esbozo de las recomendaciones y conclusiones del tercer capítulo.

Siendo así, en un primer momento, se analiza la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, creado bajo la Resolución 0758 de 2014, como el conjunto de orientaciones prácticas y operativas que buscan la garantía de los enfoques diferenciales en los procesos liderados por la Unidad para las Víctimas a nivel nacional y territorial, con aristas que pretenden impactar en el accionar de otras entidades del SNARIV y, de manera especial, en los entes territoriales. La implementación del Modelo de Operación aparece como el marco principal que, a partir de lineamientos sobre acciones y estrategias de orientación y acompañamiento focalizadas en procesos estratégicos de la atención, asistencia y reparación, busca atender al principio del enfoque diferencial consagrado en el mencionado Art. 13 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Como se describe posteriormente, este análisis se construyó a partir de la revisión de los informes territoriales y nacionales de los últimos años de medición y seguimiento al Modelo de Operación, y aquellos relativos a los planes de fortalecimiento territorial (2018-2020).

Teniendo en cuenta que el principal impacto del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género se refleja en procesos específicos de la atención, asistencia y reparación brindada desde la institucionalidad territorial de la Unidad para las Víctimas, incluyendo algunas acciones de coordinación con entidades del SNARIV y los entes territoriales; el segundo momento de este capítulo, aborda la garantía de los enfoques diferenciales en otros componentes estructurales de la política de víctimas. Cabe precisar que aquí se tomó en consideración que, en el marco del balance de la Ley 1448/2011 adelantado en el proyecto citado, se aseguraron los aportes del análisis diferencial – con énfasis particular desde el enfoque de género- en los componentes de articulación institucional, mediciones, rehabilitación, reparación colectiva, retornos y reubicaciones y vivienda. De esta forma, para esta parte del balance se optó por profundizar en aquellos componentes de la ley que merecían una atención especial desde el enfoque diferencial y de género en concordancia con las necesidades de las víctimas, los avances desarrollados, y las brechas identificadas como persistentes en la revisión documental y el trabajo de campo realizado.

En otros términos, se hará énfasis en la garantía de los enfoques diferenciales en otros componentes de la política de víctimas siguiendo el criterio de: primero, no duplicar ni descontextualizar los análisis diferenciales hechos en otros componentes del balance; segundo, recuperar los hallazgos derivados de la revisión documental y el trabajo de campo realizado que recogen una amplia diversidad de voces y posturas frente a la garantía de los enfoques diferenciales y; tercero, como se ha mencionado anteriormente, aportar al análisis aquí presentado en función de las necesidades de las víctimas, los avances desarrollados, y las brechas y/o cuellos de botella para arribar a las conclusiones y recomendaciones finales.

Ahora bien, tomando en consideración que el Acuerdo de Paz no solo puso en el centro de la discusión a las víctimas, sino que garantizó la inclusión del enfoque de género como un eje central; en el tercer momento de este apartado se analiza la implementación de los indicadores de género relacionados con la reparación integral. Se considera que la apuesta por la transversalidad del enfoque de género y los indicadores asociados representan una oportunidad para fortalecer el enfoque de género en la rehabilitación psicosocial, la reparación colectiva y los retornos y reubicaciones, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

## 2.1. Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, como principal marco para la garantía de los enfoques.

El Decreto 4801 de 2011 “*por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*” define en su Artículo 3 que: “*la Unidad para las Víctimas es la entidad encargada de poner en marcha la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como de implementar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas, todo esto garantizando la incorporación del enfoque diferencial en el diseño de planes, programas y proyectos de atención, asistencia*”. En este sentido, el Artículo 13 determina que entre las funciones de la Subdirección General de la Unidad para las Víctimas se ubica: “(...) 4. *Diseñar en coordinación con las dependencias de la Unidad y las demás entidades competentes, un modelo de enfoque diferencial en la asistencia, atención y reparación de las víctimas y monitorear su aplicación*”.

Para avanzar hacia su creación, la Unidad mediante Resolución 2043 de 2012 creó grupos de trabajo acordes con los enfoques diferenciales (Grupo de Niñez y juventud, Grupo de Mujer y Género, Grupo de personas con habilidades y capacidades diversas, enfoque de envejecimiento y vejez, así como se constituyó Dirección de Asuntos Étnicos). De manera especial, cabe resaltar que el Grupo de Trabajo de Mujeres y Género se adhería a una comprensión extensiva del concepto de enfoque de género que incluye la identidad de género y las orientaciones erótico-afectivas diversas (Albarracín y Rincón, 2013). Al respecto, también es preciso reconocer que la creación del grupo contempló los desarrollos internacionales en materia de los **Mecanismos de Adelanto para las Mujeres (MAM)**, siendo así favorable para garantizar el enfoque de género en la política pública de víctimas.

Desde la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y en atención al lineamiento de crear y fortalecer los mecanismos nacionales para el

adelanto de las mujeres a nivel nacional, los Estados han venido respaldando este tipo de diseños institucionales. De hecho, tal como lo reconoce el Informe de Beijing, para la década de los noventa casi todos los Estados Miembros contaban con algún tipo de mecanismo nacional para disminuir las brechas en materia de igualdad de género. En efecto, la principal tarea de estos mecanismos ha consistido en incorporar la perspectiva del enfoque de género en la legislación, programas y proyectos nacionales.

De ahí que el Informe reconoce que en muchos Estados parte se han creado mecanismos para la garantía de los derechos de las mujeres orientados *“entre otras cosas, a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de política que promuevan el adelanto de la mujer. Los mecanismos nacionales adoptan formas diversas y tienen una eficiencia desigual, y en algunos casos se han reducido”* (p.91). Entre las dificultades de estos mecanismos reportadas por el Informe se encuentra: marginación en las estructuras nacionales de gobierno, mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos inadecuados, recursos y apoyo insuficiente por parte de los dirigentes políticos.

Considerando que el principal objetivo de los MAM es el alcance de la igualdad de género, cabe mencionar que - según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - esta se relaciona con el alcance de la autonomía económica, física y en la toma de decisiones por parte de las mujeres. En otros términos, la igualdad de género tiene que ver también con: *“los avances en la autonomía económica de las mujeres, como el control sobre los bienes materiales y los recursos intelectuales, y la capacidad de decidir sobre los ingresos y los activos familiares. A su vez, está estrechamente relacionado con la autonomía física como requisito indispensable para superar las barreras que existen en el ejercicio de la sexualidad, la integridad física de las mujeres y la reproducción, así como la representación paritaria en los espacios de toma de decisión”* (2010, p.12). Llama la atención que desde los desarrollos de la CEPAL en la materia no se incluyen referencias a la población OSIGD.

De otra parte, el compromiso de los Estados frente a la creación y fortalecimiento de los MAM, ha impulsado a su vez la conformación de áreas, grupos y/o espacios de articulación en materia de género al interior de las entidades nacionales. Para el caso colombiano, el CONPES 161 de 2011 que desarrolló los *“Lineamientos para la política nacional de equidad de género para las mujeres”* y el *“Plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias”* se sitúa como un referente fundamental en materia de la institucionalidad de género en el país.

Este CONPES reconoce que desde la década de los noventa se crearon en el país las primeras instituciones encargadas del tema de género. En concordancia con los desarrollos de los MAM a nivel internacional, la función de dichas instituciones ha sido la coordinación de políticas, planes y programas contra la discriminación de las mujeres. No obstante, tal como lo avicinó el Informe de Beijing (1995), se observa que en el país estas instituciones han experimentado una situación de discontinuidad que ha influido negativamente en la eficacia de los procesos.

A nivel nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) – dependencia adscrita a la Vicepresidencia de la República, tiene entre sus funciones: (i) asistir y proponer al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, entre



otras, el diseño de las políticas, planes, programas, proyectos y disposiciones necesarias destinadas a promover la igualdad de género y empoderamiento para las mujeres, así como velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las mismas, (ii) orientar y participar en el diseño e implementación de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados, convenios y acuerdos internacionales que se relacionan con la igualdad de género para las mujeres, (iii) establecer alianzas estratégicas con otros sectores para la implementación de la política pública de género y (iv) diseñar e impulsar estrategias culturales y de comunicaciones para promover la igualdad de género para las mujeres y su empoderamiento (Decreto 1784 de 2019).

Sin embargo, a pesar de su rol en la transversalización del enfoque de género a nivel nacional, se identifican debilidades y brechas tales como: (i) carece de estructura y organigrama al ser una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia, en este sentido, está relegada dentro del diseño institucional, (ii) su presupuesto depende de apropiaciones y de partidas procedentes de Agencias de Cooperación y Organismos Internacionales y, por lo general, tiene limitaciones frente a la magnitud de su objetivo /o sus funciones, (iii) falta de objetivos específicos planteados, en tanto casi todas sus funciones son de coordinación y apoyo (Articulación Regional Feminista, 2018; ARF y HUMANAS, s.f). En este sentido, cabe mencionar que las debilidades institucionales de la CPEM impactan en su rol como actor político y de coordinación en la transversalización del enfoque de género.

De otra parte, para el año 2011, el CONPES 161 indicó que el Ministerio de Trabajo y de Justicia eran los únicos con grupos de trabajo para el abordaje de los temas de género a nivel nacional. Siendo así, la creación en el año 2012 del Grupo de Trabajo de Mujeres y Género en la Unidad para las Víctimas se considera no solo como un diseño institucional acorde a los desarrollos internacionales de los MAM, sino también como una decisión de vanguardia para el contexto colombiano. Entre las principales funciones a cargo del Grupo de Mujeres y Género de la UARIV se identificaba: i) la visibilización y transversalización del enfoque en todos los procesos de atención, asistencia y reparación integral, incluyendo la promoción y desarrollo del enfoque de género dentro del SNARIV, ii) la articulación de acciones para posicionar el enfoque de derechos de las mujeres en diversas acciones, y iii) la participación en los lineamientos técnicos del Subcomité de enfoques diferenciales, especialmente frente a los autos de la Corte Constitucional en materia de los derechos de las mujeres víctimas (Gobierno de Colombia, 2015).

Frente a ii) articulación de acciones, se destacan las siguientes: a) estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, b) acompañamiento y asesoría técnica para la incorporación del enfoque de género en los procesos de reparación colectiva con organizaciones de mujeres, c) realización de encuentros de mujeres en procesos de reparación colectiva y de mujeres reparadas individualmente y d) estrategia para el fortalecimiento de la participación de las mujeres representantes de las mesas de víctimas (Gobierno de Colombia, 2015).

Cabe resaltar que haber sido ubicada al nivel de la Dirección General de la Unidad para las Víctimas posibilitaba su incidencia en decisiones directivas, de la planeación estratégica y de la implementación de proyectos de las áreas misionales; de forma que se garantizará algún nivel de inclusión del enfoque de género en la asistencia, atención y reparación de las víctimas en el marco de la política. Sin embargo, atendiendo al nivel de

territorialización que se espera de la política, el hecho de no contar con enlaces y/o personal a nivel territorial contaba como una brecha para alcanzar la operatividad del enfoque de género. Igualmente, suma como otra dificultad **la ausencia de un presupuesto específico y autónomo para la ejecución e implementación de acciones a nivel institucional e interinstitucional**, de forma que la garantía del enfoque de género termina derivada de las decisiones presupuestales frente a los diferentes componentes y medidas de la asistencia, atención y reparación de las víctimas.

A propósito de lo anterior, para el 2020 el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género cuenta con enlaces en las 20 Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas; sin embargo, el presupuesto destinado para asuntos del enfoque diferencial continúa siendo una dificultad. Según el Gobierno Nacional (2020), el presupuesto asignado para el enfoque diferencial en el marco de la política de víctimas desde el año 2012 hasta lo proyectado para la vigencia 2020 corresponde al 0,46% del total general del presupuesto. De esta forma, constituye es una limitante en la inclusión y/o transversalización del enfoque diferencial.

Aunado a lo mencionado, **otra dificultad encontrada es la poca articulación e incidencia del Grupo frente a áreas de apoyo de la entidad, como aquellas responsables de las comunicaciones, la gestión contractual, documental y financiera**. Esto, toda vez que algunos de los procesos requerirían del enfoque de género tanto de cara a la interacción de las víctimas sujetos de especial protección constitucional con la institucionalidad, como en la generación de capacidades y conocimientos frente al tema entre sus funcionarios(as). Por ejemplo, en materia de gestión presupuestal, desde el enfoque de género se pueden gestar aportes orientados a diseñar, dar seguimiento y fortalecer las metodologías para identificar procesos de gasto público y de asignación de recursos de acuerdo con el enfoque de género. Esto último es de especial relevancia atendiendo al lineamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 de adoptar un trazador presupuestal para la paz y la equidad de la mujer (DNP, 2019).

Ahora bien, tras la mencionada creación de los grupos de trabajo por enfoques diferenciales, y retomando los desarrollos frente al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, cabe resaltar que mediante la Resolución 0758 de 2014 se establecieron orientaciones para la creación e implementación de este último. El Modelo se proyectó en distintos niveles, desde el orden central hasta el territorial, otorgando responsabilidades específicas a las Direcciones Territoriales: *“son responsables de garantizar que el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género se ajuste y se implemente de acuerdo a las necesidades del territorio bajo su jurisdicción (...) Presentarán un informe semestral a la Subdirección General sobre los avances, resultados y obstáculos para la apropiación, implementación y adaptación del Modelo”* (Art 17; tomado de UARIV, “Lineamientos”).

Con base en dicha resolución, durante 2014 y 2015, la UARIV se concentró en la construcción del Modelo, su socialización y articulación con las áreas misionales y los(as) representantes de las víctimas, y la implementación en territorios priorizados que sirvieron como pilotos estratégicos. Luego, en 2016, se desplegó una estrategia de divulgación y formación frente al Modelo de Operación (UARIV, 2020). En este período, mediante el Decreto 1084 de 2015 también se respaldó el principio del enfoque diferencial transversal a la ley al incorporar *“el principio transformador, que en particular obliga a la adopción de*

*acciones tendientes a contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización*". Sobre el componente transformador se hará alusión en la siguiente sección del documento, así como se profundiza la relación entre enfoque de género y enfoque transformador en el componente de reparación colectiva del balance.

Posteriormente, en 2018, la Resolución 0758/14 fue derogada por la Resolución 3557/18, con el fin de dictar lineamientos actualizados frente a la implementación del Modelo; atendiendo a los avances y desarrollos operativos ejecutados por las áreas misionales en aplicación del enfoque diferencial y de género. En esta, el Modelo fue definido como: *"el conjunto de orientaciones prácticas y operativas que permiten concretar mecanismos para la incorporación, apropiación e implementación efectiva del Enfoque Diferencial y de Género en los procesos misionales y de apoyo de la Unidad para las Víctimas a nivel nacional y territorial, con base en las necesidades y particularidades de las víctimas del conflicto armado que han sido previamente identificadas"*.

A su vez, para el mismo año, mediante la Resolución 00041 de 2018 se creó el Grupo de Enfoques Diferenciales como Grupo Interno de la Unidad, adscrito a la Subdirección General, *"que tiene como objetivo generar lineamientos para que las áreas misionales materialicen la aplicación e inclusión de los enfoques diferenciales en todos los procesos de atención, asistencia y reparación integral, garantizando una protección especial a las víctimas expuestas a mayor riesgo en razón de su edad, género, raza, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, entre otras"*. De ahí que los grupos anteriormente definidos por enfoque diferencial se agruparon en el Grupo de Enfoques Diferenciales.

Sin embargo, desde la perspectiva del enfoque de género, y considerando los desarrollos internacionales en materia de los MAM, se ha manifestado que la decisión de **reestructurar el Grupo de Trabajo de Mujeres y Género dentro del Grupo de Enfoques Diferenciales constituyó un retroceso para efectos de la garantía del enfoque y los derechos de las mujeres víctimas y población OSIGD en la asistencia, atención y reparación de la política de víctimas**. En este sentido, en el panel de reparación colectiva una de las expertas convocadas manifestó: *"En el diseño institucional, la Unidad contaba con un grupo de Mujer y género, pero ahora se tiene un Grupo de Enfoques diferenciales, entonces se subsumió. Esto es un error porque la mitad de las víctimas son mujeres... además hay delitos (como libertad e integridad sexual) que son específicos para las mujeres. El 99% de víctimas de este delito son mujeres"* (Panel de implementadores, julio de 2020).

Igualmente, organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y la población OSIGD manifestaron en su momento su preocupación al respecto. A modo de ejemplo, la organización Caribe Afirmativo, publicó en su página web: *"cabría resaltar por lo menos que el Grupo pierde la incidencia directa que tenía ante la Dirección General a la cual asesoraba, para pasar a la Subdirección donde se garantiza su operatividad en el trabajo más no así la posibilidad que tenía antes de definir agendas clave"*. En efecto, sus posibilidades de incidencia en materia de planeación estratégica, creación del Plan Operativo Anual e incidencia ante las áreas misionales y sus procesos tiene repercusiones con esta reestructuración.

En consecuencia, Caribe Afirmativo recomendó – a través de una publicación en su sitio web- que: i) la Subdirección General debía asumir un rol activo para que desde las decisiones institucionales se preservará la agenda de género en el desarrollo de las actividades, ii) era necesario definir lineamientos claros de trabajo y recursos para abordar el enfoque de género, toda vez que la reestructuración de los grupos no implicó un fortalecimiento del equipo responsable de los enfoques ni de los recursos destinados, iii) era importante tener en cuenta el trabajo con población OSIGD que venía realizándose desde el Grupo de Trabajo de Mujeres y Género y, especialmente, avanzar en tareas prioritizadas, a saber: territorializar las acciones para personas OSIGD de la UARIV, mejorar la participación de las personas OSIGD en las mesas y fortalecer la Mesa técnica de asuntos LGBTI, suscrita al Subcomité de enfoques diferenciales. Por su parte, la Defensoría del Pueblo recomendó a la UARIV “*adoptar las medidas que corresponden para garantizar que la eliminación del grupo de género no impacte de manera negativa en la atención y reparación con perspectiva de género que corresponde adelantar a esa entidad*” (2019, p.23).

Dada la decisión de reestructuración de los grupos responsables de los enfoques diferenciales, desde el 2018 y hasta la fecha, la función de seguimiento y monitoreo del Modelo ha estado a cargo del Grupo de Enfoques Diferenciales. A su vez, la responsabilidad de brindar los insumos necesarios para la incorporación del Enfoque Diferencial y de Género en el plan estratégico, planes y programas de la Unidad para las Víctimas (Resolución 3557 de 2018, Art. 11, pár.1). Por ende, desde 2018, la garantía del enfoque diferencial y de género en el quehacer de la Unidad se ha dinamizado, entre otras acciones, a partir de la implementación, seguimiento y monitoreo anual al Modelo de Operación del Enfoque Diferencial y de Género y la asistencia técnica periódica a las Direcciones Territoriales (UARIV, 2020).

El alcance del Modelo está definido por los siguientes objetivos estratégicos (Resolución 3557 de 2018, Art. 2):

1. Promover transformaciones actitudinales, imaginarios y eliminar prejuicios de discriminación o de subordinación sobre determinados grupos poblacionales;
2. Revertir desigualdades y garantizar la igualdad material de estos grupos en el acceso y la garantía de sus derechos, y prevenir conductas discriminatorias, exclusión o marginación; y
3. Responder de forma adecuada con base a la situación de vulnerabilidad y en razón a sus características de acuerdo con la pertenencia étnica, género, edad, orientación sexual y discapacidad.

El primer objetivo estratégico es de especial importancia en tanto reafirma que los enfoques diferenciales permiten propiciar esfuerzos para superar los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes (Ley 1448 de 2011, Artículo 13). En particular, la posibilidad de erradicar dichos esquemas se relaciona con el sentido del enfoque transformador plasmado en el Art. 5 del Decreto 4800 de 2011: “*Las medidas de reparación contenidas en el presente decreto buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido de que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación del país (...)* Asimismo,

*las orienta a la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable de las víctimas”.*

A partir de esto, es preciso aproximarse al interrogante de cómo desde los enfoques diferenciales se puede aportar al propósito del enfoque transformador; aclarando que en el componente de reparación colectiva se aborda también esta relación desde la perspectiva de género. Como se ha mencionado anteriormente, se entiende que el enfoque diferencial *“es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar atención y protección de los derechos de la población”* ACNUDH, s.f.). En el marco del conflicto armado, el enfoque diferencial permite evitar la homogeneización y generalización de las políticas, programas y proyectos orientados a la población víctima, basado en que los hechos victimizantes, oportunidades, condiciones y acceso a los derechos están determinados por factores estructurales tales como la discriminación por motivos de sexo, género, edad, raza, pertenencia étnica, etc. En este sentido, se atiende a la segunda noción del enfoque diferencial orientado a la satisfacción de los derechos.

Sin atender al análisis diferencial, las medidas de reparación implicarían devolver a los grupos de los enfoques diferenciales a las situaciones de violencia y discriminación que propiciaron y alimentaron la ocurrencia de los hechos victimizantes. De esta forma, no habría garantías de no repetición que aseguran el goce efectivo de sus derechos. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), en la sentencia del *Caso González y otras vs. México*<sup>7</sup> sobre violencia y discriminación por motivos de género en la Ciudad de Juárez, se expresa la relevancia del componente transformador: *“la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado, las reparaciones deben tener una valoración transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación”*. Asimismo, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-718 de 2017<sup>8</sup> especificó que *“las reparaciones deben hacer todo lo posible para ser transformadoras. Esto significa que deben orientarse a contribuir al empoderamiento y la autonomía de las víctimas de violencia sexual”*.

De hecho, como se verá más adelante, **desconocer el enfoque diferencial en la implementación de algunas medidas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral**. En el caso de las medidas de satisfacción, orientadas a la dignificación de las víctimas y el reconocimiento de las formas de discriminación y violencia que han enfrentado de manera exacerbada por el conflicto

---

<sup>7</sup> Se trata de la primera sentencia de la CIDH en adoptar la perspectiva de género y el fallo es reconocido como un hito en el acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de la región. En resumen, se falla contra el Estado mexicano por casos de feminicidio en Ciudad Juárez, asociados a un contexto de discriminación por motivos de género.

<sup>8</sup> A través de este fallo la Corte Constitucional resuelve una acción de tutela de un grupo de mujeres víctimas de violencia sexual en El Salado contra la Unidad para las Víctimas. Entre las órdenes de esta sentencia, se establece que la UARIV deberá garantizar la participación efectiva de las accionantes en la identificación de daños y medidas de la reparación colectiva, protegiendo su confidencialidad y su seguridad.

armado, es deseable que se aplique un análisis diferencial de los hechos victimizantes, así como se brinde una oferta de reparación acorde a sus particularidades, expectativas e intereses. En este sentido, como mínimo sería oportuno que en el caso de las víctimas con alguna discapacidad visual se adapten las formas de entregar el reconocimiento a formas de comunicación más apropiadas o, incluso atendiendo los estándares internacionales, se procure por el uso de las tecnologías de la información. Inclusive, la garantía del enfoque de género en las medidas de atención y reparación para las víctimas de violencia sexual puede garantizar que estas no se sientan revictimizadas en la interacción con los(as) funcionarios(as) responsables.

De este modo, en los espacios de diálogo con las víctimas organizadas en grupos y/o colectivos que posicionan el enfoque de género y los derechos de las mujeres y/o población OSIGD, al momento de conversar sobre las necesidades de las víctimas también se hizo evidente la importancia del enfoque transformador en la reparación. De una parte, organizaciones de mujeres víctimas comentaron la necesidad de recibir una reparación restaurativa que incluyera la reparación simbólica, un proceso de sanación y búsqueda emocional, aunada a una reparación de carácter judicial frente a las victimizaciones y revictimizaciones que han sufrido. En palabras de una lideresa: *“(...) Reparación restaurativa es poder visibilizarnos, poder hablar de esas situaciones que hemos vivido. Luego emprender un proceso de sanación y de búsqueda emocional, cultural, psicológica, educativa... en todo un contexto que pueda brindar que podamos superar las condiciones que han llevado al deterioro tanto emocional como personal, ante nosotras mismas ... ante nuestras familias... que podamos llegar con ideología e identidad como mujeres”* (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

De otra parte, la Mesa Diversa de la Comuna 8 precisó que para los casos de población OSIGD se requeriría una reparación transformadora, toda vez que para este grupo poblacional no existe “ese pasado que fue mejor”, sino que se necesita una atención inmediata por parte del Estado para transformar las condiciones estructurales asociadas a la discriminación y la violencia por motivos de sexo, género, orientación sexual y expresión o identidad de género. De acuerdo a sus voces: *“Frente al asunto transformador, es importante el hecho de que los sujetos LGBTI no tienen un pasado mejor al que volver. La Unidad se para desde “tú perdiste una pera, te damos una pera” (...) las violencias de las comunidades LGBTI no han sido solo parte del conflicto armado, sino también son históricas. Es necesario que tengan un componente transformador”* (Grupo focal con Mesa Diversa, junio de 2020).

En síntesis, fue reiterado por parte de las fuentes consultadas que el enfoque transformador de la reparación no comprende un enfoque diferencial y de género que aborde, entre otras, la discriminación y violencia estructural ejercida contra las personas OSIGD y las mujeres víctimas de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado. Se percibe que el enfoque transformador se limita a una comprensión restaurativa y con foco en la indemnización (dimensión material) que deja de lado lo integral, transformador y simbólico de la reparación. A propósito de la comprensión de la indemnización como el pago por los hechos victimizantes sufridos y la única medida de la reparación, se recomienda consultar también el componente de rehabilitación.

Ahora bien, entre las labores previstas para alcanzar los mencionados objetivos estratégicos, se plantean diferentes tipos de acciones para la atención, asistencia y

reparación integral a las víctimas del conflicto armado sujetos de especial protección constitucional (Resolución 3557 de 2018, Art 5):

1. Acciones de priorización establecidas en normas y jurisprudencia para asegurar la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.
2. Acciones de identificación y caracterización que reconozcan a los sujetos de especial protección constitucional. Se relaciona, por ejemplo, con la caracterización e identificación en instrumentos de recolección de información conforme a su pertenencia étnica, edad, sexo, género, orientación sexual y/o condición de discapacidad, así como de sus necesidades, capacidades e intereses.
3. Acciones de difusión de derechos y rutas para satisfacerlos. Corresponde a aquellas acciones y procedimientos dirigidos a que los sujetos de especial protección constitucional conozcan sus derechos como víctimas, el modo de lograr su goce efectivo y ejercicio a través de rutas y oferta de programas y proyectos.
4. Acciones actitudinales que refieren a los comportamientos, la postura y la disposición de servidores públicos y contratistas frente a los grupos de enfoque diferencial. Hace referencia a los comportamientos, postura y disposición orientados a garantizar un trato digno, igualitario, no discriminatorio a los sujetos de especial protección constitucional en la interacción de las víctimas con los(as) servidores(as) de la Unidad para las Víctimas.
5. Acciones de adecuación de oferta en términos de su flexibilización, exclusividad y especialidad. Se relaciona con la posibilidad de eliminar las posibles barreras que encuentra esta población para acceder, mantenerse y adquirir condiciones necesarias para alcanzar el goce efectivo de sus derechos (DNP, 2015).
6. Acciones de comunicación e información. Se relaciona con la adecuación de procesos y acciones que permitan y faciliten interacción, acceso a la información, consulta y conocimiento en condiciones de igualdad y sin restricciones.
7. Acciones para la accesibilidad física y/o geográfica. Apela a estrategias o procedimientos para superar barreras geográficas que limitan o impiden acceso de las personas a medidas de atención, asistencia y reparación; en especial, a las comunidades étnicas que provienen de lugares alejados y a las personas en situación de discapacidad.
8. Acciones de atención focalizada. Formulación e implementación de estrategias mediante las cuales se adecúa la oferta general de la Unidad para las Víctimas, respondiendo a características, necesidades, intereses e impactos diferenciados del conflicto armado (UARIV, 2020b).

En este sentido, también se esboza el conjunto de elementos necesarios en cada momento de implementación del Modelo (Resolución 3557 de 2018, Art.7):

1. Acompañamiento y asesoría técnica y conceptual al interior de la Unidad para las Víctimas.
2. Socialización participativa, fortalecimiento y retroalimentación de los instrumentos y procedimientos del Modelo de Operación con servidores y colaboradores de la Unidad de Víctimas, y con las víctimas del conflicto armado.
3. Desarrollo, aplicación, adaptación, ejecución y fortalecimiento territorial del Modelo de Operación con enfoque diferencial y de género a partir de las particularidades y necesidades de las Direcciones Territoriales (DT), Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas y Puntos de Atención a Víctimas (CRAV).

4. Desarrollo en procesos de formación y apropiación del Enfoque Diferencial y de género previsto en el Modelo de Operación, con servidores que orienten, atiendan, asistan y reparen a las víctimas, así como las demás entidades del SNARIV y víctimas del conflicto armado que acuden a la Unidad para las víctimas.
5. Seguimiento y Medición aplicada del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género de la Unidad para las víctimas tanto a nivel nacional como territorial, para terminar sus resultados e identificar las oportunidades de mejora que permitan avanzar en la adopción del enfoque diferencial y de género.

Por otra parte, entre las responsabilidades de la implementación del Modelo se define que la función de seguimiento y monitoreo está a cargo del Grupo de Enfoques Diferenciales (Resolución 3557 de 2018, Art. 11). No obstante, de manera particular, se precisa que tanto las áreas asesoras como las Direcciones misionales de la Unidad para las Víctimas serán responsables de la implementación del Modelo en los procesos y procedimientos y, en este sentido, tendrán otras responsabilidades generales y específicas frente al mismo. Por ejemplo, deben adelantar sus planes, programas, proyectos y acciones en concordancia con los lineamientos del Modelo (Resolución 3557 de 2018, Art.12).

En adición, desde la Resolución 3557 de 2018, se definen también otras responsabilidades particulares asociadas a las funciones misionales de la Unidad para las Víctimas. Es decir que, a partir de estas responsabilidades particulares, la implementación del Modelo de Operación no recae exclusivamente sobre el Grupo de Enfoques diferenciales, sino también sobre áreas misionales y grupos de apoyo de la Unidad para las Víctimas. Esta definición es de particular relevancia toda vez que representa un primer esfuerzo, desde lo normativo, por comprometer con objetivos y acciones claras a la entidad en su conjunto para la garantía de los enfoques diferenciales. A continuación, se presentan las responsabilidades particulares más relevantes en función de las brechas y recomendaciones que se abordan en el balance frente a la garantía del enfoque diferencial, respetando el orden previsto desde la mencionada resolución.

Primero, en materia de gestión interinstitucional, se plantea que -dentro de los mecanismos de identificación, evaluación y seguimiento a la flexibilización y ampliación de la oferta para la atención y reparación de las víctimas – se deben tener en cuenta las orientaciones previstas en el Modelo de Operación, así como generar mecanismos de incidencia para que las entidades del SNARIV adecuen la oferta institucional atendiendo a las necesidades desde el enfoque diferencial y de género. Asimismo, se establece tener como referencia al Modelo de Operación en las acciones dirigidas a la coordinación del SNARIV, así como en los mecanismos de seguimiento y acompañamiento que realiza la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Segundo, respecto a la gestión social humanitaria (relacionado con la asistencia, atención y ayuda humanitaria), se plantea:

- i. La inclusión de variables del enfoque diferencial y de género en los procedimientos y mecanismos para la entrega de ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento forzado, teniendo en cuenta las particularidades en razón de la edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad; atendiendo especialmente los casos de víctimas de violencia sexual y de personas OSIGD.



- ii. Propender para que los instrumentos de recolección de información de las víctimas en relación con las medidas de asistencia tengan en cuenta variables del enfoque diferencial y de género.
- iii. Promover y facilitar la atención y orientación sobre los derechos y rutas de mujeres víctimas, en especial mujeres víctimas de violencias basadas en género (VBG) que acudan a los puntos de atención a víctimas o los Centros Regionales de Atención para las Víctimas (CRAV).
- iv. Proporcionar a los enlaces y orientadores de los CRAV y Puntos de Atención lineamientos del enfoque diferencial y de género elaborados en articulación con el Grupo de Enfoques Diferenciales en procura de incorporar el enfoque diferencial y de género en las charlas de bienvenida en sala de espera.
- v. Garantizar que las preguntas del registro y la caracterización relacionadas con variables del enfoque OSIGD se realicen de manera adecuada de acuerdo con los guiones establecidos.
- vi. Promover la entrega de turno prioritario a mujeres en embarazo o con niños(as) menores de cinco años, personas con discapacidad, personas mayores y persona de grupos o comunidades étnicas que provienen de lugares lejanos al sitio de ubicación de los CRAV y/o Puntos de Atención a Víctimas.
- vii. Orientar a las personas OSIGD acerca del derecho a realizar la novedad de auto reconocimiento sobre orientación sexual o identidad de género en el RUV.
- viii. Promover acciones dirigidas a la realización de jornadas de atención y ferias integrales de servicios en donde se convoque a los grupos de enfoque diferencial y de género, permitiendo orientarlos en la oferta institucional existente.

Tercero, en cuanto a la reparación, se resaltan las siguientes responsabilidades generales:

- i. Coordinar la implementación de los programas, planes y proyectos encaminados a la reparación individual y colectiva a integrar las acciones del Modelo de Operación para promover el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.
- ii. Promover la incorporación del enfoque diferencial y de género en las medidas de rehabilitación, retornos y reubicaciones, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición en el marco de los lineamientos de la política de reparación integral a las víctimas, la cual deberá efectuarse por las áreas misionales competentes con el Grupo de Enfoques Diferenciales.
- iii. Generar los ajustes razonables en la formulación e implementación del programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, iii) en el diseño, actualización e implementación del protocolo de retorno y reubicación, y en la implementación y acompañamiento de los retornos y/o reubicaciones tener en cuenta las acciones del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial que pretenden evidenciar las necesidades, características y derechos con los sujetos de especial protección constitucional.
- iv. Generar acciones que permitan que los programas y proyectos que contengan medidas de satisfacción y reparación simbólica para víctimas del

conflicto armado tengan en cuenta las acciones asociadas con los sujetos de especial protección constitucional previstas en el Modelo de Operación.

Igualmente, se otorgan responsabilidades específicas como: i) propender para que los instrumentos de recolección de información de las víctimas en relación con las medidas de reparación integral tengan en cuenta variables del enfoque diferencial y de género, ii) incorporar en la implementación de las estrategias de recuperación emocional, lineamientos con enfoque diferencial y de género que atiendan los daños particulares que como consecuencia del conflicto se han generado en los grupos de enfoque diferencial y de género, iii) generar acciones específicas en los procesos de retorno y reubicación que atiendan a las particularidades y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional, haciendo énfasis en garantía de seguridad para quienes ejercen roles de liderazgo, iv) articular con entidades del SNARIV, acciones para la implementación de jornadas de reparación integral y el programa de acompañamiento dirigido a grupos de enfoque diferencial y de género, v) promover acciones de articulación interinstitucional para promover el acceso de las mujeres y las personas OSIGD a programas de la oferta institucional con las líneas de inversión u otros que favorezcan al proyecto de vida de las víctimas, vi) promover acciones para que los actos simbólicos y demás medidas de satisfacción cuenten con los ajustes razonables requeridos por las personas en situación de discapacidad.

Cuarto y último, es responsabilidad de las Direcciones Territoriales (DT) que el Modelo sea ajustado e implementado de acuerdo con las necesidades del territorio (Resolución 3557/18, Art. 13). En este sentido, el Modelo debe ser incluido en el plan de trabajo con responsables, metas y tiempos. A su vez, se espera que las DT participen en la construcción del seguimiento y la medición del mismo, al tiempo que presenten un informe periódico (semestral o trimestral) acerca de los avances, resultados y obstáculos para la apropiación, implementación, adaptación y seguimiento del Modelo.

En este sentido, desde la Resolución 3557/18 se ha planteado que la implementación del Modelo de Operación implica distintos niveles, desde el orden central hasta el territorial, e involucra una apuesta gradual y progresiva en los componentes de la Ley que comienza desde el rol de coordinación de la Unidad para las Víctimas, extendiéndose a las funciones de todas las entidades que componen el SNARIV en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

A nivel nacional, desde el Modelo, se ha pretendido identificar las orientaciones y acciones concretas que guían el proceso de incorporación de los enfoques en las áreas misionales; al tiempo que se plantea la revisión, ajuste y diseño de herramientas, guías, procedimientos, rutas y demás instrumentos de la atención, asistencia y reparación integral de manera acorde a los principios de los enfoques (Entrevista Grupo de Enfoque Diferencial y de Género –UARIV, Julio de 2020). De ahí que, desde comienzos de su implementación, el Modelo ha pretendido la inclusión de los enfoques diferenciales tanto en los lineamientos de los componentes de la Ley, como en la operativización de los mismos.

A nivel territorial, el Modelo ha propuesto un conjunto de pasos para facilitar su implementación y unos indicadores para su seguimiento y monitoreo en las DT. Los pasos a seguir se establecen en el documento de *“Lineamientos para la implementación del*

*Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en las Direcciones Territoriales”* de la Unidad para las Víctimas:

- ➔ **PASO 1.** Constitución de un equipo técnico interno de apoyo para el desarrollo del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en la Dirección Territorial. Entre las funciones del equipo técnico se cuenta: (i) elaboración, ejecución y seguimiento del plan de trabajo de implementación del Modelo, (ii) articulación de las acciones del Modelo con el Comité Territorial de Ruta Integral y (iii) socialización del Modelo en Comités de Justicia Transicional.
- ➔ **PASO 2.** Construcción de un plan de trabajo articulando las acciones a las líneas del plan de trabajo de la dirección territorial. Las acciones del plan se orientan a apropiación, apoyo y retroalimentación del Modelo, al tiempo que formación en enfoque diferencial y de género a funcionarios(as) de la Unidad, entidades del SNARIV y enlaces municipales.
- ➔ **PASO 3.** Implementación de acciones del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en las Direcciones Territoriales, puntos de atención, y centros regionales, en los procesos de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- ➔ **PASO 4.** Desarrollo de procesos de formación y sensibilización.
- ➔ **PASO 5.** Ejercicios de seguimiento transversales al proceso de implementación nacional y territorial.

Frente a este último se plantea un conjunto de indicadores relacionados con los atributos esperados de los procedimientos de atención, asistencia y reparación, frente a las necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional (UARIV, *Lineamientos*).

*Tabla 3. Indicadores y atributos del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.*

(Tomado de UARIV, “*Lineamientos*”)

Indicadores operativos	Descripción del indicador (atributos)
<b>Atención inicial de la identificación de la necesidad.</b>	Acciones en la fase inicial del proceso de atención asociadas al enfoque diferencial y de género: asignación de turno preferente, procedimientos y herramientas de información sobre derechos, rutas y oferta para grupos de enfoque diferencial, charlas en sala de espera.
<b>Orientación – registro.</b>	Acciones de identificación y caracterización de la población en torno a las variables de enfoque diferencial y de género en los instrumentos de recolección de información y registros administrativos. Se relaciona también con registro de novedades en el RUV.
<b>Orientación – asistencia.</b>	Acciones de orientación especializada, principalmente en cuanto a los procedimientos de solicitud y asignación de la ayuda y atención humanitaria de acuerdo a las necesidades y características de sujetos de especial protección constitucional.

<b>Orientación – remisión a oferta.</b>	Acceso y direccionamiento tanto a la oferta de la Unidad, como de las entidades del SNARIV, los canales de información y las herramientas pedagógicas de orientación en la remisión de la oferta.
<b>Atención psicosocial</b>	Acciones relacionadas con el acceso y la adecuación de la oferta de recuperación emocional acorde a las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional.
<b>Formulación (caracterización) PAARI</b>	Acciones desarrolladas en la formulación y realización de la Entrevista Única de Caracterización, identificando las variables de enfoque diferencial y las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional. Se asocia también con el direccionamiento a la oferta acorde con las medidas de reparación integral y las entidades responsables de su garantía.
<b>Asesoría inversión adecuada de recursos</b>	Acciones frente a la entrega de la indemnización administrativa acorde con las estrategias y orientaciones diferenciales en la asesoría de la inversión adecuada de los recursos.
<b>Acompañamiento Retorno, Reubicación e Integración</b>	Acciones que permitan articulación, análisis situacional y coordinación interinstitucional para el acompañamiento a los sujetos de especial protección constitucional en concordancia con sus necesidades y particularidades.
<b>Medidas de satisfacción</b>	Acciones diferenciales en el procedimiento de entrega del mensaje institucional de dignificación y actos relacionados, de forma que se identifiquen y promuevan acciones afirmativas frente a los sujetos de especial protección constitucional.

A continuación, se revisan las estrategias más relevantes puestas en marcha recientemente para garantizar la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, las cuales se relacionan con los objetivos estratégicos del Modelo y el principio de enfoque diferencial establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Es preciso señalar que, para el análisis de las secciones subsiguientes, primero, se revisaron 7 informes de medición y seguimiento de Direcciones Territoriales para el año 2019, el informe compilado del mismo año y las presentaciones de resultados para 2018 y 2019. Luego, se consideraron los planes de fortalecimiento de 2019 y 2020 de las 20 Direcciones Territoriales junto con sus informes de seguimiento y presentaciones de resultados del 2019. Para facilitar el análisis estos documentos fueron sistematizados en dos matrices analíticas (*Anexo 1. Lectura informes de medición*). Posteriormente, se revisaron los hallazgos de las actividades de recolección de información con fuentes primarias y secundarias consultadas en el marco del balance.

## 2.1.1. Seguimiento y medición del Modelo de Operación

Desde el 2018, la Unidad para las Víctimas ha realizado ejercicios anuales de seguimiento y medición del Modelo de Operación en el ámbito territorial. Estos se han aplicado en todas las Direcciones Territoriales y en Puntos de Atención a Víctimas y Centros Regionales de Atención a la Población Víctimas (CRAV) priorizados. Como resultado, se elaboraron informes territoriales con los resultados cuantitativos y cualitativos de la medición de los indicadores operativos y sus atributos, orientados a identificar avances (fortalezas) y oportunidades de mejora para la garantía del enfoque diferencial y de género (debilidades y recomendaciones).

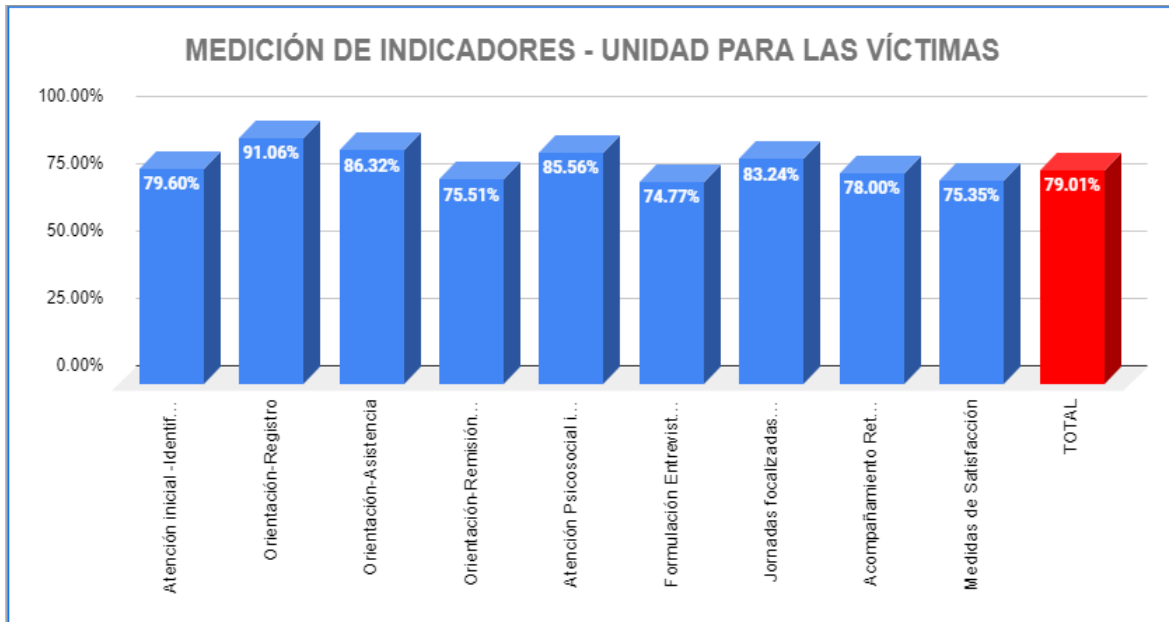
Como se mencionó anteriormente, estos informes constituyen el principal insumo de esta sección. Cabe precisar también que la elaboración de los ejercicios de medición y seguimiento del Modelo de Operación en las Direcciones Territoriales, los CRAV y Puntos de Atención a Víctimas ha sido apoyada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en los dos últimos años (UARIV, 2020g).

En términos metodológicos, se precisa que para la recolección de información frente a los indicadores la medición de la UARIV recurrió a técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa (encuestas, grupos focales y observación participante). En este sentido, sus fuentes de información han sido principalmente los servidores públicos de las Direcciones Territoriales, los Puntos de Atención y CRAV, la población víctima que acuden a estos lugares y los(as) representantes de Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y/u organizaciones de víctimas cercanas a la política pública de víctimas (UARIV, 2020c).

Ahora bien, de la revisión de los informes territoriales de seguimiento y medición del Modelo de la UARIV y la información remitida por la entidad, se presentan algunas aproximaciones frente a la implementación territorial del Modelo de Operación y, por ende, la garantía de los enfoques diferenciales. En términos generales, se identifica la implementación de acciones comprensivas del enfoque diferencial, a pesar de evidenciarse rezagos particulares frente a algunos indicadores y a las necesidades de determinados grupos del enfoque diferencial tal como se evidenciará más adelante

Como resultado de la Medición del Modelo - 2019, según la información remitida por la Unidad para las Víctimas, la implementación general en los territorios se encontraba en una frecuencia de *“entre el 60% y el 80% del tiempo.”* dentro del indicador tipo Likert construido para realizar la medición (UARIV, 2020d).

Ilustración 1. Gráfico de Medición de indicadores del Modelo de Operación – 2019



\*Cabe mencionar que en esta gráfica la asesoría en inversión adecuada de los recursos se denomina “jornadas focalizadas de reparación integral y asesoría en inversión adecuada de los recursos”

Fuente: UARIV, 2020g.

A continuación, se desglosan los respectivos análisis para cada uno de estos nueve indicadores. Es oportuno precisar también que los hallazgos presentados para algunos de estos indicadores serán ampliados en la sección subsiguiente a partir de las fuentes primarias y secundarias del presente balance (a saber, medidas de satisfacción y asesoría en inversión adecuada de los recursos).

- **Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales en la atención inicial a las víctimas:**

Con base en los informes analizados, en cuanto al proceso **de atención inicial** a las víctimas se puede resaltar el uso de un lenguaje claro y comprensible para atenderlas y orientarlas. Igualmente, se reconoce la aplicación de la estrategia de entrega de turnos preferenciales para la atención de mujeres embarazadas y/o personas con niños/as menores de 5 años, en situación de discapacidad, pertenecientes a grupos étnicos, adultos mayores y víctimas provenientes de municipios y/o veredas alejadas. En este sentido, también es relevante que a las personas en situación de discapacidad – especialmente con discapacidad física - y a los adultos mayores se les indica que cuentan con la posibilidad de ser acompañados(as) por un tercero durante el proceso de atención, manteniendo el respeto por su autonomía.

No obstante, es frecuente identificar reportes de debilidades en la garantía de los enfoques, asociadas a la ausencia de explicaciones a los sujetos de especial protección constitucional sobre sus derechos, sobre las rutas de atención dispuestas en el territorio para su atención, en las charlas de bienvenida y orientación a las víctimas. Dicha debilidad

se acrecienta por la falta de materiales pedagógicos y comunicativos durante el proceso de atención inicial, así como con la ausencia de señalización apropiada referente a la oferta de las entidades del SNARIV en los Centros de Atención.

Por otra parte, durante el proceso de atención inicial también se carece de ajustes razonables y apoyos para la atención de las personas en situación de discapacidad, lo que incluiría piezas y materiales informativos que permitan comunicar en casos de discapacidad sensorial y adecuaciones de infraestructura para las personas con discapacidad física. De hecho, en general, se evidencia que la comunicación no es efectiva con este grupo poblacional, y se carece de tratos sensibles y herramientas adecuadas para su atención. Asimismo, en el caso de las personas pertenecientes a grupos étnicos, se precisa de servicios de traducción, y de estrategias de acogida especializadas que garanticen una comprensión efectiva de la información para adultos mayores.

Aunado a lo anterior, en algunas ocasiones, la efectividad del turno prioritario se ve limitada por el uso de estrategias poco adecuadas para su implementación (por ejemplo, numeración en cuadros de Excel que resultan confusos para algunas víctimas o no acorde con las capacidades de todas), la falta de capacidad física e infraestructura accesible para atender, en condiciones adecuadas a, por ejemplo, personas en situación de discapacidad y el alto número de víctimas, lo cual hace que la priorización sea ineficaz. Asimismo, resulta poco útil por el hecho de que la asignación de turno suele darse según la percepción de funcionarios(as), sin dar prioridad al auto reconocimiento de las víctimas. De esta forma, no puede considerarse la situación de discapacidad de una persona, su edad, estado de embarazo y/o pertenencia étnica para la atención prioritaria. Por el contrario, prevalecen los prejuicios y estereotipos para orientar a los grupos del enfoque diferencial.

- **Dificultades en el registro y reporte de novedades en asuntos de género, pertenencia étnica y conformación familiar:**

Durante la **orientación y el registro** se prevén los principios del enfoque diferencial mediante la disposición de variables sociodemográficas relacionadas. En este sentido, los sistemas de recolección de información y registro administrativo cuentan con variables acordes a los enfoques diferenciales, al igual que permiten la realización de registros de novedad frente a estas. De hecho, los informes territoriales advierten que con frecuencia se indica a las víctimas sobre la posibilidad de inclusión de novedades respecto a hechos no reportados por falta de conocimiento, información o factores de tipo personal. Siendo así, se destaca la recurrencia de registros de novedades correspondientes al cambio de documentos por NNA que cumplen la mayoría de edad y a la actualización de discapacidad con los certificados correspondientes.

Empero, las principales dificultades se asocian al diligenciamiento de variables como: el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la conformación del núcleo familiar y la pertenencia étnica. De una parte, existe falta de claridad frente a la adecuada aplicación de las preguntas asociadas a las variables de orientación sexual, identidad de género y pertenencia étnica, de forma que comúnmente el diligenciamiento ocurre con base en las percepciones e imaginarios de funcionarios(as). En este sentido, si bien se cuenta con guiones establecidos para que las preguntas relacionadas con las variables del enfoque de género y étnico se realicen de manera adecuada, con frecuencia estos campos se diligencian sin que se sigan estos lineamientos.

Las dificultades frente al registro de novedades asociadas a la división del núcleo familiar - por motivos como la violencia intrafamiliar y/o la separación conyugal-, al tiempo que aquellas asociadas a la conformación de uniones entre personas del mismo sexo, se relacionan con el registro no oportuno ni adecuado frente a este tipo de actualización, así como la falta de información sobre la importancia de hacer los registros oportunos al respecto. Asimismo, se reportan fallas en los sistemas y plataformas, en tanto las actualizaciones de novedad no quedan cargadas en los sistemas e implican procesos de re-agendamiento. En suma, a pesar de la garantía del enfoque diferencial en la creación y/o diseño de los sistemas de información y registros administrativos a través de la inclusión de variables sociodemográficas y guías orientadoras para la formulación de las preguntas, generalmente su apropiación y diligenciamiento no corresponde con los principios del enfoque diferencial (por ejemplo, no se garantiza el auto reconocimiento de la orientación sexual o identidad de género).

Se aclara que otras brechas sobre los sistemas de información y registro serán abordadas más adelante, con consideración de los desarrollos del componente de mediciones del balance.

- **El diseño de herramientas y estrategias de comunicación sigue siendo una necesidad para la garantía del enfoque de género y de discapacidad:**

Frente a la **orientación y asistencia** se reconocen los esfuerzos institucionales para otorgar información clara acerca del procedimiento y las medidas afirmativas para la atención y ayuda humanitaria a las personas en situación de discapacidad, adultos mayores y sujetos étnicos. Igualmente, se valora la información relacionada con la gratuidad de los servicios de atención humanitaria que se ofrecen en el marco de la ley.

Sin embargo, en el caso de la orientación y la asistencia a las personas en situación de discapacidad, como se ha mencionado anteriormente, la carencia de ajustes adecuados y razonables y la falta de herramientas entorpecen la comunicación y la orientación efectiva. De esta forma, los procesos de atención y asistencia resultan poco adecuados frente a las necesidades y particularidades de los grupos del enfoque diferencial.

Por otra parte, si bien se reconoce un avance en la última medición (2019) frente a la información sobre ayuda humanitaria a personas víctimas de hechos diferentes al desplazamiento, se continúa evidenciando la falta de reconocimiento y claridad sobre el procedimiento de asignación de la misma en el caso de las personas víctimas de violencia sexual que han sufrido una afectación médica, psicológica y física relacionada con el hecho victimizante. Cabe mencionar que, según la UARIV, en el RUV – con corte al 30 de abril de 2020- son 32.092 las víctimas de delitos contra la integridad física y sexual, de las cuales 29.035 son mujeres. Es decir que el 90,5% de las víctimas de este delito son mujeres (UARIV, 2020f).

Al respecto de la atención a las víctimas de este delito, se identifica la ausencia de rutas e información especializada para la atención de la VBG, de forma tal que no se proporciona una orientación integral en derechos en el marco de la atención y orientación inicial en los centros y/o puntos de atención para las víctimas. En particular, respecto a la atención de las VBG sería importante incluir la oferta territorial de las comisarías de familia, la secretaría y casas de la mujer y/o de igualdad de oportunidades. Cabe precisar que la falta de información especializada para atender las VBG fue reiterativo en la revisión de los



informes territoriales del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género sobre los que se construyó este apartado. A propósito de las dificultades asociadas a reducir la VBG a la ocurrencia de violencia sexual se profundiza más adelante.

- **Falta de reconocimiento y claridad sobre medidas de priorización y/o acceso diferencial para sujetos de especial protección constitucional a la oferta disponible**

En lo que concierne a la **orientación y remisión a la oferta** resulta pertinente la realización de jornadas periódicas de declaración y atención a mujeres víctimas de violencia sexual toda vez que en estas, según las competencias de los(as) funcionarios(as), se logra orientar en rutas VBG. Siendo así, se identifica que no todos(as) los(as) funcionarios(as) tienen el conocimiento para realizar esta orientación. Asimismo, se valora la realización de este tipo de jornadas para adultos mayores y NNA pues también facilitan la gestión e identificación de la oferta institucional especializada. En este sentido, varios informes territoriales destacan la presencia frecuente de algunas entidades del nivel nacional (por ejemplo, Defensoría del Pueblo, ICBF, Procuraduría General de la Nación, SENA, Superintendencia de Salud, Corporación Universitaria Minuto de Dios) y territorial (secretarías de salud, educación y de gobierno).

Al respecto de la oferta de las entidades del SNARIV, se reconocen avances en acciones de coordinación para lograr mayor difusión y socialización entre las víctimas, así como su participación en las ferias y jornadas integrales de atención. No obstante, dado que persisten las debilidades al respecto de la difusión de la oferta del SNARIV, las Direcciones Territoriales han avanzado en la identificación y recolección de la oferta territorial disponible para contribuir en la orientación de víctimas pertenecientes a los grupos de enfoque diferencial, en particular en lo relacionado con los enfoques de discapacidad y género. Empero, aún no se cuenta con información consolidada sobre mapas y directorios de oferta claros y con ajustes para que sean accesibles.

Entre las mencionadas debilidades en la articulación y coordinación de la oferta que debe responder a las necesidades y particularidades de los grupos de especial protección constitucional, cabe hacer hincapié en la ocurrencia de las siguientes: i) la institucionalidad territorial que recibe la remisión carece de capacidad y oferta flexible para estos grupos, ii) la falta de orientación y remisión en la ruta de prevención y protección, iii) la ausencia de oferta para mujeres que se dedican a las labores de cuidado no remunerado (lactantes, gestantes y cabezas de hogar), la cual podría incluir acceso a bancas y programas de capacitación gratuitos y flexibles de acuerdo a la disponibilidad de las mujeres, iv) las debilidades en la articulación para activación de rutas para mujeres víctimas de VBG (incluso, en violencia sexual) y, v) la ausencia de información sobre la oferta para población OSIGD, aunado a la falta de flexibilidad de la oferta diferencial existente para este grupo diferencial, en especial en temas de generación de ingresos y acceso a servicios de salud. Lo anterior influye en falta de mecanismos y herramientas adecuadas para orientar a los grupos de enfoque diferencial al respecto.

No obstante, es importante reconocer que – a partir de un análisis al Manual de Servicio Ciudadano aplicados en los CRAV- la CSMLV ha manifestado que: *“no se encuentran lineamientos para orientar NNA, jóvenes y/o víctimas de violencia sexual, así como tampoco rutas de remisión de casos de extrema vulnerabilidad para personas mayores. También se considera pertinente definir, en el mencionado documento, los*

*conceptos de violencia por prejuicio, violencia correctiva y utilizar el nombre identitario de las personas transgénero” (2020, p.118).*

- **Frente a la atención psicosocial, persisten dificultades para los grupos de los enfoques diferenciales.**

En cuanto a la **atención psicosocial** – en especial, en términos del acceso y la adecuación de la oferta de rehabilitación para los sujetos de especial protección constitucional- se valora que en los procesos de atención y asistencia se brinda información a las víctimas acerca de la atención psicosocial y se promueve su vinculación a estos servicios. De esta forma, se procede al agendamiento con profesional(es) psicosocial(es).

De manera especial, se reporta la orientación a adultos mayores y NNA a la oferta de rehabilitación. En este sentido, aunque no tenga competencia directa en la medida de rehabilitación psicosocial (asuntos abordado en el componente de rehabilitación), desde varias Direcciones Territoriales, se destaca que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) juega un rol importancia al remitir NNA a la oferta de rehabilitación, dada su articulación con instituciones educativas.

Por otra parte, factores como la escasez de recurso humano y financiero son reportados como las principales dificultades para la implementación de acciones de remisión y seguimiento en la oferta de rehabilitación para sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, como se señaló anteriormente, la débil articulación interinstitucional entre las entidades del SNARIV con competencia en las medidas de atención psicosocial se presenta como otra de las dificultades sobresalientes, teniendo impactos diferenciales sobre los sujetos de especial protección constitucional. Por ejemplo, falta de infraestructura física y personal capacitado para atender personas en situación de discapacidad y/o adultos mayores que, por ende, obstaculizan su acceso y permanencia en las medidas de atención psicosocial.

No obstante, frente al enfoque de género se identifica que, si bien se abordan las VBG contra las mujeres dentro de la Estrategia de Recuperación Emocional, no se abordan temas relacionados con las VBG o discriminaciones históricas contra la población OSIGD. Se aclara que los informes consultados no hacen referencia al PAPSIVI y que su mirada sobre este punto se concentró en revisar las estrategias de recuperación emocional por parte de la UARIV, como oferta complementaria de rehabilitación. En efecto, en los informes territoriales consultados se aduce que las estrategias tienen un déficit en la identificación y abordaje de los daños contra esta población se relaciona con la ausencia de lineamientos y recomendaciones al respecto, al igual que con la falta de profesionales capacitados(as) en derechos de la población OSIGD. Cabe anotar que, tal como se señala en el componente de rehabilitación, los indicadores en materia de rehabilitación se han concentrado en asuntos de cobertura, por ende, no existen mediciones orientadas a conocer la calidad de esos servicios.

De acuerdo a las cifras presentadas por la Unidad para las Víctimas en la audiencia temática *“Logros y mayores dificultades en la implementación del enfoque diferencial de género”* del pasado 18 de septiembre de 2020, de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, se conoce que por medio de la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE-G) se han atendido 3.796 víctimas de violencia sexual con la siguiente desagregación por identidad de género y orientación sexual:

Tabla 4. Acceso a ERE-G víctimas de violencia sexual según identidad de género.

Identidad de género	Hombre	Mujer	Total
Femenino	7	2642	2649
Hombre trans	1		1
Masculino	50	27	77
Mujer trans	2		2
Sin clasificar	3	116	119
Sin información	35	913	948
<b>Total general</b>	<b>98</b>	<b>3698</b>	<b>3796</b>

Tabla 5. Acceso a ERE-G víctimas de violencia sexual según orientación sexual.

Orientación sexual	Hombre	Mujer	Total
Bisexual		7	7
Gay	8	4	12
Heterosexual	61	2927	2988
Lesbiana		11	11
Sin información	29	749	778
<b>Total general</b>	<b>98</b>	<b>3698</b>	<b>3796</b>

Fuente: UARIV. Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Audiencia temática del 18-09-2020. Elaboración propia.<sup>9</sup>

- **Falta de condiciones y ajustes mínimos necesarios para formulación del PAARI<sup>10</sup> de sujetos de especial protección constitucional.**

Sobre la **formulación del PAARI** (primer paso de caracterización) se reconoce la inclusión de variables acordes al enfoque diferencial y de género en la Entrevista Única de Caracterización, de forma que se logra la identificación de las necesidades que tienen los sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, se destaca como una buena práctica de la caracterización que, al entrevistar a hombres con la jefatura del hogar, se les recuerda la importancia de suministrar información relativa a los otros miembros del mismo (en especial, NNA, mujeres y /o adultos mayores). En los informes de seguimiento y medición del Modelo, se rescata como una buena práctica implementada que - durante el proceso de caracterización - se vele por el uso de un lenguaje claro y comprensible en la explicación del objetivo de la entrevista y la asesoría en torno al derecho a la reparación integral.

Sin embargo, en consideración del enfoque diferencial y de género, llama la atención que los(as) orientadores(as) no cuenten frecuentemente con el tiempo suficiente en la

<sup>9</sup> De esta tabla, llama la atención el cruce de orientación sexual con sexo en tanto resulta innecesaria y genera confusión.

<sup>10</sup> El PAARI (Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral) fue modificado por la Asesoría en el derecho a la reparación. El PAARI constituye el primer paso para la operación e implementación del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral Víctimas (MAARIV).

entrevista de caracterización<sup>11</sup> para asistir de manera adecuada a personas de los grupos del enfoque diferencial con necesidades específicas o particularidades, como es el caso de las personas en situación de discapacidad y/o adultos mayores. Se comenta que la disminución en los tiempos de atención ha dificultado la atención personalizada para estos sujetos de especial protección constitucional, impidiendo en oportunidades el registro de la totalidad de variables asociadas al enfoque diferencial. En ocasiones, la disminución en los tiempos de atención responde a la definición de metas y tiempos fijados por los operadores.

Asimismo, en cuanto a los enfoques diferenciales, resulta problemático que la aplicación del PAARI se realice por medio de llamada telefónica. Esto, en tanto la virtualidad no solo limita la comunicación efectiva y representa barreras para las personas con discapacidades auditivas y/o los adultos mayores, sino que además impide establecer una relación empática con las víctimas que permita recoger la información de variables sociodemográficas que pueden resultar sensibles para algunas poblaciones.

Si bien la carencia de espacios físicos adecuados con estándares de privacidad y confidencialidad afecta la realización del procedimiento de caracterización de los diferentes grupos poblacionales, resulta de mayor inconveniencia para las mujeres, personas OSIGD y víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual. De otra parte, la ausencia de herramientas y mecanismos para la identificación de la pertenencia étnica de las víctimas, de acuerdo al pueblo, comunidad o resguardo, aparece como una limitante para el diligenciamiento durante sus procesos de caracterización.

- **La asesoría para inversión adecuada de los recursos no conecta con oferta territorial que garantice el enfoque diferencial.**

Sobre la **asesoría para la inversión adecuada de los recursos** es importante reconocer los desarrollos y avances orientados a atender los principios del enfoque diferencial: i) en las actividades relacionadas se aborda el concepto de autonomía económica y empoderamiento de acuerdo a las necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional a quienes se dirija la acción, ii) ante las debilidades de los espacios físicos, se ha procurado disponer de una logística acorde a las necesidades y particularidades de las personas en situación de discapacidad, entre lo que se recuerda la posibilidad de contar con acompañante en las jornadas y de contar con herramientas para la educación financiera, iii) la realización de acciones orientadas a las víctimas de violencia sexual o adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado que se desarrollan en el marco de estrategias focalizadas (por ejemplo, “Proyectándonos” o “Tren de los derechos”; ambas para jóvenes y adolescentes) y/o de jornadas de acompañamiento más amplias, y iv) la articulación entre algunas entidades del nivel territorial para llevar a cabo jornadas de emprendimiento empresarial, asociatividad y economías solidarias.

Adicionalmente, frente al enfoque de niñez y juventud, cabe destacar que en diferentes planes de fortalecimiento territorial del 2019 se proyectó la realización de

---

<sup>11</sup> Se trata del instrumento que recoge la información de las víctimas del conflicto armado incluidas en el RUV y los hogares que integral al momento de la entrevista. Está orientada a fortalecer las capacidades técnicas de las entidades territoriales en el levantamiento de información sobre la situación sociodemográfica y socioeconómica de las víctimas del territorio. Pretende ser un insumo para realizar mediciones de los indicadores del GED (UARIV, 2020).

jornadas para garantizar la inversión adecuada de la indemnización en donde se haría orientación y asesoría en educación en el marco de entrega de encargo fiduciario de jóvenes víctimas del conflicto armado. Asimismo, se reportaron jornadas de orientación y acceso en educación correspondiente al pago de encargo fiduciarios con jóvenes víctimas, en los cuales se les asesoró y orientó en acceso a educación pública y privada.

Aun así, persisten algunas debilidades frente a la garantía del enfoque diferencial en las acciones orientadas a la asesoría y acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. Si bien las jornadas y talleres del programa de acompañamiento logran recoger la oferta territorial disponible, no existe información detallada o diferenciada para los sujetos de especial protección constitucional. De manera particular, se desconoce la oferta para población OSIGD y es frecuente que al remitirse a la oferta en materia de proyectos productivos no se acojan medidas de acceso diferencial. Asimismo, al no existir una caracterización de los intereses, capacidades y expectativas de los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y los sujetos étnicos, se dificulta la identificación de oferta pertinente y adecuada. Frente a las particularidades del enfoque de género, se evidencia que en las jornadas y talleres frecuentemente se carece de espacios para niños(as), así como la falta de mecanismos para priorizar la vinculación de hogares víctimas de desplazamiento con jefatura única femenina.

Cabe mencionar que más adelante, en el abordaje de la garantía de los enfoques diferenciales en el acceso a la indemnización se abordará desde otras fuentes la asesoría a la inversión adecuada de los recursos. En este sentido, las brechas y/o debilidades aquí recogidas tendrán nuevos desarrollos posteriormente.

- **Retorno, reubicación y reintegración, avances incipientes frente a la debilidad del SNARIV.**

En cuanto al **acompañamiento en retorno, reubicación y reintegración** se valora la garantía del enfoque diferencial a través de las siguientes acciones implementadas desde el nivel territorial: i) la explicación detallada del plan de retorno y la condición jurídica de los predios para el retorno y reubicación a las personas mayores, ii) la priorización de grupos del enfoque diferencial en los esquemas especiales de acompañamiento comunitario, entre los que se destacan los hogares víctimas de desplazamiento con jefatura única femenina, iii) la orientación a los(as) jóvenes sobre su derecho a la decisión autónoma frente al retorno y la reubicación y iv) la realización de análisis de seguridad considerando los riesgos especiales de NNA en los procesos de retorno y reubicación, especialmente ante la amenaza del reclutamiento forzado.

No obstante, se evidencian también algunas dificultades frente a la garantía del enfoque diferencial en torno al acompañamiento en retorno, reubicación y reintegración. Para comenzar, a diferencia de otros instrumentos de registro y planeación de la política de víctimas, las matrices del diagnóstico de los planes de retorno y reubicación son muy generales, de forma que no incluyen variables que permitan un análisis y toma de decisiones con enfoque diferencial. Asimismo, la falta de participación y articulación por parte de otras entidades del SNARIV impiden el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. En detalle, la falta de articulación para que otras entidades nacionales y territoriales acompañen con su oferta los planes de retornos y reubicaciones (entre otras, entidades con competencias en asuntos de género) minan la garantía del enfoque. En lo que concierne a este último, se evidencia también que los

lineamientos carecen de orientaciones frente a las necesidades, intereses y particularidades de la población OSIGD en procesos de retorno y reubicación.

En particular, desde el enfoque étnico, se identifica la ausencia de una ruta individual étnica de forma tal que los procesos de retornos y reubicaciones suelen acontecer sin lineamientos desde estos principios o aquellos de interseccionalidad. A su vez, en clave del enfoque etario, se precisa la necesidad de implementar acciones que favorezcan la toma de decisiones autónomas y la mayor participación de los adultos mayores en los planes de retornos y reubicaciones.

Al respecto del enfoque diferencial en el retorno, reubicación y reintegración se abordan otras fuentes y análisis en el componente respectivo.

- **Falta de enfoque diferencial que erosiona el sentido de las medidas de satisfacción.**

Por último, frente a las **medidas de satisfacción** se reconoce la conmemoración de fechas de especial relevancia para las víctimas de grupos del enfoque diferencial y la celebración de actos de dignificación para las mujeres víctimas. Cabe destacar que gran parte de las actividades identificadas corresponden a acciones frente a las mujeres víctimas y/o personas víctimas de violencia sexual. De otra parte, frente a este conjunto de medidas también es relevante la orientación a jóvenes víctimas sobre el procedimiento y requisitos para la definición de su situación militar y el derecho a la exención.

No obstante, se debe tener en cuenta que las Direcciones Territoriales, los Centros Regionales de Atención a Víctimas y los Puntos de Atención a Víctimas tienen capacidades limitadas frente al desarrollo de medidas de satisfacción. Los informes territoriales reiteran que una de las principales dificultades para satisfacer los enfoques diferenciales en estas medidas se asocia a la carencia de recursos propios para los actos de dignificación y/o conmemoración. En este sentido, se comenta que son insuficientes las jornadas de satisfacción destinadas a visibilizar las discriminaciones históricas y el impacto diferenciado del conflicto sobre la población OSIGD.

Adicionalmente, en lo que concierne a la entrega de las cartas de dignificación es preciso destacar que en el caso de los NNA sí se reconoce que la entrega de cartas suele incluir herramientas didácticas y pedagógicas acordes al enfoque etario. Se entiende que la carta de dignificación es un mensaje estatal de reconocimiento de condición de víctima, exaltación de su dignidad, nombres y honor, la cual es entregada con la carta de indemnización – durante la elaboración del PAARI – o en las Jornadas de Reparación Integral por Enfoque Diferencial (Art. 171, Decreto 4800 de 2011). No obstante, el sentido de dignificación de la carta se diluye para los grupos del enfoque diferencial toda vez que se identifica, primero, una falta de implementación de ajustes razonables en el mensaje para que sea accesible para personas con discapacidad y, segundo, el uso de nombre no acorde con la identidad de género, es decir, el desconocimiento del nombre identitario en las cartas de personas trans víctimas.

Se aclara que, a propósito de las medidas de satisfacción, más adelante se profundizará en los avances, brechas y recomendaciones a partir de otras fuentes consultadas en el balance del proyecto. Así como se presentan consideraciones especiales en el componente de reparación colectiva.

- **A manera de cierre...**

Ahora bien, las aproximaciones presentadas frente a los indicadores del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, derivadas de la revisión de los informes territoriales y las consultas extendidas a la Unidad para las Víctimas, evidencian los esfuerzos y desarrollos institucionales para incorporar principios y lineamientos propios de los enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. De ahí se reconocen avances en acciones significativas, tales como: la implementación de la estrategia de turno prioritario para mujeres en estado de embarazo o personas con menores de 5 años a cargo, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y de grupos étnicos; - el registro y la actualización de variables asociadas a los enfoques diferenciales en los instrumentos de recolección y sistemas de información orientados a la reparación integral; - las jornadas de atención y remisión a la oferta para grupos del enfoque diferencial (en especial, víctimas de violencia sexual y NNA); y; - los actos de dignificación para mujeres víctimas en el marco de las medidas de satisfacción.

De esta forma, en diferentes momentos de la atención, asistencia y reparación se han incluido acciones puntuales comprensivas de los enfoques diferenciales, las cuales han buscado atender los intereses y necesidades particulares de las víctimas sujetos de especial protección constitucional. No obstante, la implementación de estas acciones dista de ser uniforme entre el conjunto de medidas y/o componentes de la medición y el seguimiento, así como frente a los diferentes grupos del enfoque diferencial. En otras palabras, el nivel de incorporación de los enfoques diferenciales entre las medidas y/o componentes de la medición no es homogéneo, al tiempo que los avances y brechas son heterogéneas entre los grupos del enfoque diferenciales. En adición, como se profundiza en diferentes momentos de este capítulo, la ausencia de enfoques diferenciales en varias de las medidas contenidas dentro de la asistencia, atención y reparación que mide el Modelo pone en tela de juicio el alcance del sentido y/o propósito de las medidas que se planteó en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Adicionalmente, la implementación del Modelo de Operación tiene niveles de cumplimiento más bajos en los indicadores de “Formulación del PAARI (Caracterización)” (74,7%), “Medidas de satisfacción” (75,35%) y “Orientación-Remisión a oferta” (75,5%). Se recuerda que en “Formulación del PAARI” las principales dificultades son: (i) orientadores no incorporan de manera adecuada las preguntas para el diligenciamiento de las variables y la caracterización acorde al enfoque de género, de forma que es frecuente que existan vacíos de información en la caracterización sociodemográfica de las víctimas, (ii) falta de espacios físicos y adecuados que permitan llevar a cabo un procedimiento de caracterización con estándares de privacidad y confidencialidad.

En cuanto a “Medidas de satisfacción” se identifica la prevalencia de los siguientes obstáculos: (i) capacidades y recursos limitados para la implementación de las medidas, (ii) debilidades en los procesos de divulgación y participación en las jornadas de medidas de satisfacción y reconstrucción de memoria, y (iii) carencia de medidas para visibilizar las discriminaciones históricas e impacto diferenciado en liderazgo y trabajo de defensa de los derechos humanos de la población OSIGD.

Frente a la “Orientación – Remisión a oferta” se precisaron las siguientes debilidades: (i) la institucionalidad que recibe la remisión carece de capacidad y oferta flexible para los grupos del enfoque diferencial, (ii) falta de orientación acerca de la ruta en

materia de prevención y protección, (iii) poca oferta para mujeres dedicadas a las labores de trabajo no remunerado, (iv) deficiencias en la articulación y coordinación interinstitucional para activar la ruta de víctimas de VBG y/o violencia sexual y (v) carencia de información acerca de oferta dirigida a población OSIGD, en especial en asuntos de generación de ingresos y salud. Al respecto de las brechas en materia de gestión de la oferta, se recomienda consultar el componente de articulación institucional del balance.

Aunado a lo anterior, se evidencian vacíos y/o debilidades particulares en cuanto a las necesidades de las personas en situación de discapacidad y población OSIGD. Esto, en cuanto a que, de manera reiterada se evidenció **la ausencia de ajustes razonables y adecuaciones para la garantía de los derechos de las víctimas en situación de discapacidad en la ruta de asistencia, atención y reparación**. Asimismo, se encontró una falta de acciones afirmativas y/u oferta flexible frente a las necesidades, intereses y expectativas de la población OSIGD desde el proceso de atención inicial hasta las medidas de satisfacción.

La marcada carencia del enfoque de discapacidad y de género (población OSIGD) en la orientación-asistencia y remisión de la oferta impide el goce efectivo de sus derechos en el conjunto de medidas previstas en la Ley de Víctimas. En efecto, si desde la atención inicial no se garantiza la comunicación efectiva (a través de ajustes adecuados y razonables) con las víctimas en situación de discapacidad se tiene de entrada una barrera para la garantía de cualquier medida y derechos en el marco de la atención, asistencia y reparación; asimismo, si en el proceso de atención inicial y caracterización no implementan acciones para dar prioridad al auto reconocimiento de las víctimas de la población OSIGD se hace problemática su identificación para medidas en que gocen de priorización, su remisión a la oferta especializada en el marco del SNARIV y la garantía de un trato diferencial y digno en la reparación integral.

**La ausencia del enfoque diferencial como obstáculo para el alcance del propósito de ciertas medidas se hace más evidente en el caso de las medidas de satisfacción** antes mencionadas. La posibilidad de dignificar y otorgar un reconocimiento por parte del Estado a una víctima de la población OSIGD se ve claramente minada cuando el instrumento diseñado para tal fin no reconoce su nombre identitario, y vulnera su derecho a la identidad y la autodeterminación. Asimismo, esta medida carece de sentido cuando en el caso de una persona con discapacidad visual el mensaje dignificador llega de formas que no se ajustan a sus capacidades. Esto reviste de particular importancia en tanto desconocer el enfoque diferencial en la implementación de algunas medidas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral.

### *2.1.2. Planes de Fortalecimiento Territorial del Modelo de Operación*

Teniendo en cuenta los primeros resultados del seguimiento y medición al Modelo de Operación, el Grupo de Enfoques Diferenciales y las Direcciones Territoriales elaboraron los planes de fortalecimiento territorial con objetivos, actividades y responsabilidades. Siendo así, desde marzo de 2019, con el acompañamiento técnico del Grupo de Enfoques Diferenciales de la Subdirección General y en articulación con las áreas misionales, las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas han avanzado en la implementación de dichos planes, con actividades desplegadas también a nivel de los CRAV y los Puntos de Atención a las Víctimas.



Como se precisa en oficio remitido por la UARIV, la ejecución de los planes está a cargo de las Direcciones Territoriales: *“con asistencia técnica permanente virtual o presencial según condiciones y recursos del grupo de enfoque diferencial y de género. En cada territorio se cuenta con un enlace que lidera la implementación y articulación interna y externa con los entes territoriales en materia enfoque diferencial y de género. El seguimiento y monitoreo del modelo de operación lo soporta además un indicador avalado por la Oficina Asesora de Planeación, en donde cada territorial reporta”* (UARIV, 2020, p.13).

Frente a lo anterior, cabe precisar que la estrategia de acompañamiento técnico por parte del Grupo de Enfoques Diferenciales se ha centrado en la realización y entrega de metodologías e insumos territoriales relacionados con: i) operativización territorial de los lineamientos técnicos de enfoque diferencial y de género, ii) formación y iii) comunicación. De esta forma, los planes de fortalecimiento territorial para la implementación del Modelo de Operación incluyen acciones de coordinación y asistencia técnica, por parte del mencionado Grupo, para elaborar el informe de seguimiento a la ejecución del mencionado plan (UARIV, 2020).

Ahora bien, en cuanto a la vinculación y apropiación de las víctimas y/o sus representantes frente a dicha herramienta de planeación y demás lineamientos del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género es pertinente presentar dos consideraciones. Primero, si bien la aplicación de los instrumentos de recolección de información para la medición y el seguimiento al Modelo de Operación incluyó a las víctimas representantes de las mesas a nivel territorial como sujetos participantes, no se logra identificar cómo se aseguró su participación en la formulación y eventuales ajustes de los planes de fortalecimiento. En este sentido, la participación de las víctimas se reduce a ser consideradas como una fuente de información y/o consulta dentro del proceso de construcción de los planes, pero no como actores incidentes y/o con capacidad de decisión en la definición e implementación de los mismos.

No obstante, cabe destacar que en los planes de fortalecimiento del año en curso (2020) se proyectaron dos acciones relacionados con las mesas de participación de víctimas: i) realizar jornada de capacitación para el fortalecimiento de capacidades y acciones estratégicas dirigidas a líderes, lideresas y representantes de los enfoques diferenciales en las mesas de participación efectiva de víctimas en los niveles departamental o municipal, ii) realizar acompañamiento técnico para la implementación del protocolo de participación efectiva de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado en Mesas de Participación de Víctimas. De manera breve cabe comentar que, siendo así, se reitera la dificultad enunciada en los informes del CONPES 3784 de 2013, según la cual las víctimas suelen ser concebidas como beneficiarias y/o destinatarias de oferta y programas institucionales, más no como actores protagónicos en definición e implementación de la política de víctimas (DNP, 2017a). Esta dificultad será abordada con mayor detalle posteriormente.

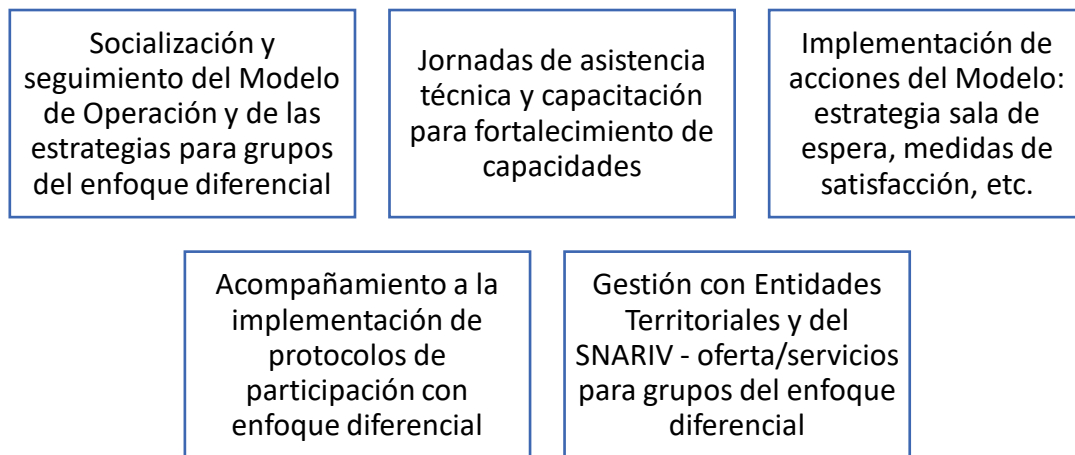
Segundo, en las entrevistas semiestructuradas realizadas con 5 delegados(as) del Subcomité de enfoques diferenciales, entre los que se cuentan líderes(as) con más de cinco años de experiencia y trayectoria en la política de víctimas y los enfoques diferenciales, no hubo referencia alguna a la Resolución 3557 de 2018, al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género ni a los mencionados planes de fortalecimiento territorial para la

garantía de los enfoques en la atención, asistencia y reparación a las víctimas. Se aclara que no se incluyeron preguntas específicas sobre el Modelo de Operación. Mientras que la persona delegada para el enfoque de niñez y juventud sí manifestó que el protocolo de participación se ha quedado sin implementar y que no se ha dado el reconocimiento necesario a la participación de los NNA en el marco de la política (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

Prosiguiendo con el desarrollo del análisis mencionado, a continuación, se presentan algunas consideraciones frente a la implementación de los planes de fortalecimiento territorial del Modelo de Operación del Enfoque Diferencial y de Género. Las consideraciones aquí presentadas provienen de la revisión de los planes de fortalecimiento del año 2019 y el primer trimestre del 2020, sus informes de seguimiento y los requerimientos de información solicitada a la UARIV (UARIV, 2020d-g). En términos generales, se evidencia que la información remitida a la Procuraduría General de la Nación por parte de la UARIV, destaca el alto nivel de cumplimiento en los planes territoriales proyectados; aunque en la revisión detallada hecha en el balance se pueden contrastar dificultades importantes para dar cuenta de las actividades que dependen de la articulación y coordinación con otras entidades del SNARIV, especialmente los entes territoriales, al tiempo que se identifican obstáculos particulares en las actividades relacionadas con el enfoque de género y de niñez y juventud (*Anexo 2. Lectura Planes DT 2019-2020*).

Para el año 2019 los planes de acción proyectaron la realización de alrededor de 20 actividades.<sup>12</sup> Según su objetivo, estas actividades vincularon actores como: funcionarios(as) de la Dirección Territorial, CRAV o Puntos de Atención a Víctimas, población víctimas de los grupos de enfoques diferenciales, entidades territoriales del SNARIV del nivel local y entes territoriales. Cabe destacar que las actividades para ambos años son bastante similares y se concentran en:

*Ilustración 2. Actividades de los planes de fortalecimiento territorial (2019-2020)*



<sup>12</sup> Se hace referencia a 20 planes de acción anuales, uno por cada Dirección Territorial (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Central, Cesar Guajira, Chocó, Córdoba, Eje Cafetero, Magdalena Medio, Magdalena, Mea, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Urabá y Valle) (UARIV, 2020g).

Fuente: Elaboración propia.

Cabe anotar que la semejanza de los planes de fortalecimiento territorial devala una **desatención al Art.14 de la Resolución 3557 de 2018, según la cual es responsabilidad de las Direcciones Territoriales que el Modelo sea ajustado e implementado de acuerdo a las necesidades territoriales**. De esta forma, se pone en riesgo el necesario enfoque territorial que deben tener los planes de fortalecimiento territorial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los informes de implementación de los 20 planes de fortalecimiento territoriales de 2019 – que fueron revisados y sistematizados para el desarrollo de este apartado- contienen un porcentaje de cumplimiento de los mismos, es preciso comentar que al promediarlos se obtiene que su nivel de cumplimiento es del 80% (*Anexo 2. Lectura Planes DT 2019-2020*). Entre las actividades con un mayor nivel de cumplimiento se ubican:

- i. La designación de enlace(s) para la implementación del Modelo de Operación.
- ii. El desarrollo de un ejercicio de formación en enfoque diferencial de discapacidad y envejecimiento y vejez para el abordaje de conceptos básicos, identificación de barreras de acceso y ajustes razonables de acuerdo con funciones y competencias.
- iii. La implementación de la estrategia de “Sala de espera” de Puntos de Atención y CRAV para brindar orientación sobre enfoques diferenciales (rutas, derechos y oferta disponible).
- iv. Los procesos de articulación con entidades y sectores responsables de implementar medidas de satisfacción, con el fin de generar un cronograma de fechas conmemorativas y determinar acciones de formación en enfoque diferencial y de género.
- v. Las acciones de coordinación y asistencia técnica con el Grupo de Enfoques Diferenciales para elaborar el informe de seguimiento a la ejecución del plan de fortalecimiento territorial (UARIV, 2020g).

De otra parte, aquellas con menor concurrencia en su cumplimiento son:

- i. Desarrollo de un ejercicio de formación en enfoque diferencial de niñez y juventud donde se aborden elementos del enfoque y procesos de identificación y novedades de estos sujetos de especial protección.
- ii. Implementación de esquemas para el funcionamiento de las ludotecas.
- iii. Construcción de un directorio con información sobre entidades que contenga servicios, horarios de atención y rutas para facilitar la consulta y orientación para sujetos de especial protección constitucional (mapa de oferta institucional con enfoque diferencial y de género).
- iv. Desarrollo de un ejercicio de formación en enfoque diferencial OSIGD, donde se aborden los conceptos básicos del auto reconocimiento y caracterización, al tiempo que el Decreto 1227 de 2015 y 762 de 2018.
- v. Transferencia de recomendaciones generales para la atención a víctimas de violencia sexual y, en especial, a profesionales encargados(as) de atención psicosocial (UARIV, 2020h). Frente a este último aspecto, se presentan mayores desarrollos en el componente de rehabilitación psicosocial del balance.

Cabe comentar que “(ii) la implementación de esquemas para el funcionamiento de las ludotecas” busca garantizar la atención especializada y digna a NNA, incluyendo el desarrollo de acciones con contenido reparador. Las ludotecas constituyen un espacio físico idóneo para el desarrollo de actividades lúdicas con enfoque de derechos y apoyo psicosocial para los NNA víctimas del conflicto armado. En este sentido, estos espacios tienen el objetivo de promover y fortalecer la identidad cultural de los menores, el respeto y conocimiento de sus derechos, y ofrecer una oferta de juego, arte y cultura a los NNA víctimas del conflicto armado.

No obstante, como se evidencia en los informes territoriales, la creación y puesta en funcionamiento de las ludotecas ha enfrentado dificultades asociadas a la falta de recursos y/o personal disponible para su atención. En particular, tal como se aborda en el componente de articulación institucional (apartado de territorialización de la política de víctimas), las entidades territoriales – responsables de aspectos de funcionamiento y operación de los Puntos de Atención a Víctimas y CRAV – tienen **“baja capacidad institucional para atender las responsabilidades y funciones previstas desde la política de víctimas”, entre las que se incluye la garantía de los enfoques diferenciales.**

A pesar del importante papel de las entidades territoriales en la implementación de la Ley 1448 de 2011, existen problemas estructurales del ordenamiento territorial como la baja capacidad de las entidades territoriales, la limitada definición de competencias frente a las mismas y la asignación de responsabilidades sin la respectiva asignación de recursos; los cuales impiden el alcance satisfactorio de las responsabilidades y metas propuestas para estas. En este sentido, departamentos y municipios con baja capacidad presupuestal<sup>13</sup> tendrán dificultades para contar con el personal idóneo para desarrollar las tareas de la implementación de la Ley de Víctimas, entre las que se incluye la atención especializada de las ludotecas. Así como enfrentarán obstáculos para disponer de recursos para las debidas adecuaciones y ajustes de infraestructura que permitan la atención diferencial de los grupos del enfoque diferencial, por ejemplo, las víctimas con movilidad reducida.<sup>14</sup>

De ahí que acciones como “(ii) la implementación de esquemas para el funcionamiento de las ludotecas” terminan dependiendo de las capacidades presupuestales de las entidades territoriales, las capacidades de gestión e incidencia por parte de la UARIV a nivel territorial con las entidades responsables y/o con organismos de cooperación internacional que fungen como financiadores de los ajustes mínimos para la creación, mejora o puesta en funcionamiento de este tipo de espacios. Cabe mencionar que **la falta de funcionamiento de las ludotecas infantiles y, por ende, la ausencia de espacios para la atención de los NNA** mientras las víctimas son atendidas ha sido reiterada en el Informe VI y VII de la CSMLV (2019; 2020)

---

<sup>13</sup> A saber 1005 municipios concentran las mayores debilidades en materia presupuestal y solamente 33 entidades territoriales se encuentran en las categorías especial y I y cuenta con mayor disposición de recursos para establecer programas de atención y reparación integral, siendo la mayor cantidad capitales de departamentos. Tomado de: componente de articulación institucional, apartado “Territorialización de la política de víctimas. Dificultades para articulación entre la nación y el territorio”.

<sup>14</sup> En cuanto a la deteriorada infraestructura de los CRAV y la necesidad de destinación presupuestal para su mantenimiento y mejoramiento por parte de las gobernaciones y alcaldías se exponen consideraciones y recomendaciones en el VI Informe de la CSMLV.

De otra parte, frente a la “(iii) construcción de un directorio con información sobre entidades que contenga servicios, horarios de atención y rutas para facilitar la consulta y orientación para sujetos de especial protección constitucional” es importante considerar que el principal desafío para su alcance es la superar las debilidades en la definición de los roles de las entidades del orden nacional y, específicamente, atender a la brecha de **“débil definición de los roles y competencias de las entidades del orden nacional, al igual que la falta de articulación entre las competencias entre el orden nacional y el orden territorial”**, abordada en el componente de articulación institucional del balance (apartado de arquitectura institucional y herramientas de política – SNARIV).

Se entiende que la débil definición de los roles y competencias de las entidades, así como la falta de articulación entre las competencias del orden nacional y territorial, se relaciona con el hecho de que el procedimiento de gestión de la oferta – el cual se encuentra en el Sistema Integrado de Gestión y cuya finalidad es promover la concreción de la oferta – no delimita las competencias de las entidades del nivel nacional ni el territorial. En detalle, se encuentra que en el Manual de Gestión de Oferta las entidades territoriales son enunciadas de manera general y no se especifica su rol en ninguna de las medidas.

De ahí que acciones de adecuación de oferta en términos de su flexibilización, exclusividad y especialidad frente a los sujetos de especial protección constitucional, al igual que la “(iii) construcción de un directorio con información sobre entidades que contenga servicios, horarios de atención y rutas para facilitar la consulta y orientación para sujetos de especial protección constitucional” se enfrenten con cuellos de botella de carácter sistémicos y/o derivados de fallas en la articulación institucional del SNARIV.

Se considera que tras atender a las brechas de carácter sistémico y de articulación institucional, en su debido momento, sería importante considerar los aportes de organizaciones de víctimas agrupadas bajo agendas de los enfoques diferenciales, en términos de insumos y orientaciones para adecuar las rutas de atención, asistencia y reparación a las víctimas a nivel nacional y territorial. En este sentido, sería importante que las entidades del nivel nacional y territorial pudieran atender sus recomendaciones y gestionar la oferta en consideración de dichos planteamientos. Asimismo, se esperaría que los múltiples diagnósticos, investigaciones y consultorías orientadas al diseño, construcción e implementación de rutas de acceso especializadas para los grupos de especial protección constitucional, realizados desde las organizaciones internacionales y la academia, pudieran ser aprovechados en los procesos de planeación y gestión de la oferta institucional.

De manera específica puede citarse el caso de las orientaciones y recomendaciones planteadas desde SISMA Mujer y las organizaciones integrantes del Comité de Impulso del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos a la institucionalidad territorial de Putumayo frente a la ruta de prevención y protección de este grupo de mujeres. En detalle, las organizaciones de mujeres han planteado que los esquemas de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP) no son acordes a las particularidades territoriales ni al enfoque de género. De ahí que se ha propuesto que la ruta de prevención y protección para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos tenga un enfoque territorial que responda a las necesidades locales, las particularidades de los liderazgos, las condiciones socioculturales y políticas, así como un componente central de protección colectiva (Avella, 2019).

Ahora bien, de manera general, al respecto del incumplimiento de estas cinco acciones, las Direcciones Territoriales señalaron como retos a finales de 2019:

DT Antioquia: *“Lograr las adecuaciones institucionales necesarias en los puntos y centros de atención, en coordinación y articulación con los entes territoriales y demás instituciones participantes”.*

DT Caquetá: *“Debido a que las instalaciones del Centro Regional no ofrecen espacios para brindar una atención especial a las personas que hacen parte de los enfoques; por consiguiente, todos los sobrevivientes se ubican en una sola sala de espera”.*

DT Chocó: *“Se cuenta con una ludoteca, la cual fue dotada, pero en la actualidad no cuenta con ludotecario y los elementos con los cuales fue dotado a la fecha se encuentran en mal estado (...) Respecto a los puntos de atención es muy difícil realizar el seguimiento de la implementación del modelo, dado que la coordinación zonal del operador no tiene autorización de salida de seguimientos para los 13 puntos (...) En la actualidad hemos tenido inconvenientes para la implementación de la construcción del directorio para la ruta de atención a víctimas con las diferentes instituciones por temas de festividades patronales, las instituciones no contestan los oficios de solicitud de información sobre el tema”.*

DT Nariño: *“Articular o gestionar con los representantes de las entidades del SNARIV, para lograr la flexibilización de la oferta para los sujetos de especial protección”*

DT Norte de Santander: *“Realizar acercamiento con las entidades del SNARIV para socializar la Resolución No. 3557 de 2018”*

DT Putumayo: *“Falta comprometer a las entidades territoriales para unir esfuerzos y crear políticas públicas que conlleven al desarrollo de acciones en favor de los grupos diferenciales, y que se consoliden y unifiquen los diferentes comités para no generar desgaste en las reuniones y planes de acción de enfoque diferencial y de género. Se requiere gestionar oferta a través de los comités del SNARIV nacionales con enfoque diferencial, ya que cada grupo tiene sus particularidades y necesidades”.*

DT Santander: *“Apropiación de cada uno de los procesos con el tema de Enfoque Diferencial, iniciando con la conformación del equipo de Enfoque Diferencial capacitándonos entre el mismo equipo en los diferentes temas que se maneja en el Maletín didáctico de Enfoque Diferencial, el compromiso de los profesionales de punto con los temas a trabajar en charla de Sala de Espera, jornadas de notificación con enfoque diferencial (adulto mayor y jóvenes), actos conmemorativos llevados a cabo”.*

DT Urabá: *“Capacitar y dar a conocer la normatividad a todos los funcionarios y contratistas de la DT, y en especial a los puntos de atención, a cerca del Modelo del Enfoque Diferencial y Género, regulada por la entidad a través de la Resolución No. 3557 de 2018” (UARIV, 2020g).*

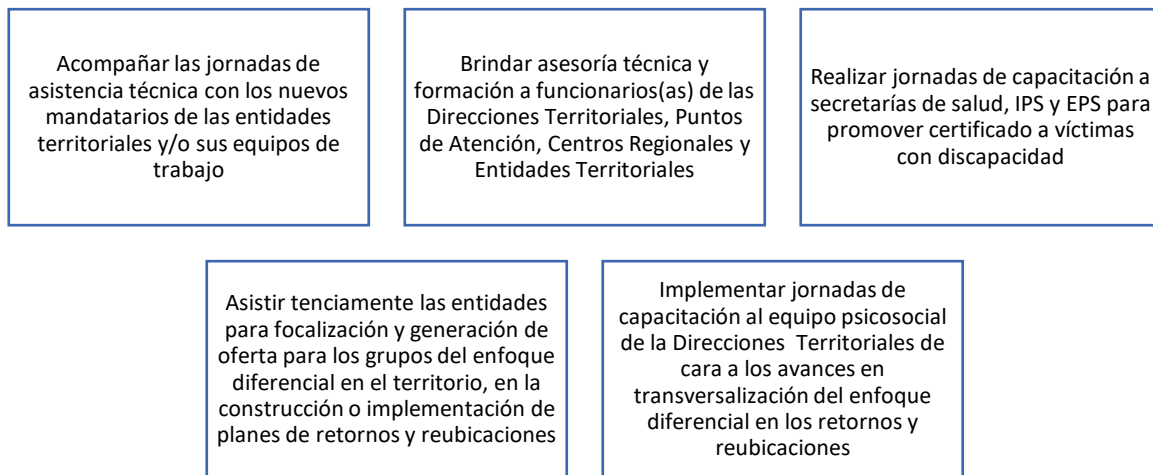
En términos comparativos, las DT con los niveles más bajos de cumplimiento para 2019 se situaron en la institucionalidad de Valle del Cauca y Magdalena con un 50% del plan alcanzado, y Antioquia, Caquetá, Meta y Urabá con el 70% (UARIV, 2020g).

Teniendo en cuenta el incumplimiento de determinadas acciones y la persistencia de dificultades y retos para garantizar la implementación efectiva de los planes de fortalecimiento en el año 2019, para el año 2020 se incorporaron nuevas acciones orientadas a superar el incumplimiento y las dificultades mencionadas.

- **Nuevas acciones de los planes de fortalecimiento del año 2020**

Mientras los planes de fortalecimiento del Modelo de Operación para el 2019 contaron con un promedio de 20 acciones, aquellos de 2020 se ajustaron a un total de 30 actividades. Las acciones incluidas en los planes del 2020 se orientan principalmente a superar dificultades identificadas en la implementación de los planes de 2019. Entre las dificultades se destacan especialmente asuntos en temas de articulación institucional. De esta forma, las nuevas acciones incluidas en los planes de fortalecimiento del 2020, que podrían aportar al cierre de dichas dificultades son:

*Ilustración 3. Actividades incluidas en los planes de fortalecimiento territorial (2020)*



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la crisis de salud pública asociada a la COVID-19, cabe precisar que, de las actividades antes referidas, algunas Direcciones Territoriales alcanzaron avances en el primer trimestre de 2020 en las siguientes acciones:

- i. Designación de enlace(s) para implementar el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género (Acción 1)
- ii. Identificación de un espacio de coordinación y articulación para la socialización y el seguimiento al plan de fortalecimiento (Acción 2).
- iii. Socialización del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, la Resolución 3557 de 2018 en el espacio definido por la DT (Acción 3).

- iv. Gestión con las Entidades Territoriales para el correcto funcionamiento de las ludotecas en los CRAV y/o Puntos de Atención a Víctimas (Acción 4).
- v. Acompañamiento de las jornadas de asistencia técnica con los nuevos mandatarios de las Entidades Territoriales y/o sus equipos de trabajo con el fin de promover acciones de enfoque diferencial y de género para víctimas del conflicto en los planes de desarrollo (Acción 5).

La siguiente tabla ilustra una relación del cumplimiento entre estas actividades por cada Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas para el primer trimestre de 2020, así como presenta un estado de sus porcentajes de avance. En detalle, de la revisión realizada para los informes territoriales del primer trimestre de 2020 se promedió un nivel de cumplimiento del 19% frente a un 25% esperado en el marco del seguimiento a los planes territoriales de fortalecimiento del Modelo de Operación.

*Tabla 6. Cumplimiento de actividades para primer trimestre del 2020 por Direcciones Territoriales.*

<b>Cumplimiento de actividades para primer trimestre del 2020 por Direcciones Territoriales</b>						
	<b>Acción 1:</b> Designación de enlace(s)	<b>Acción 2:</b> Plan de fortalecimiento	<b>Acción 3:</b> Socialización del Modelo	<b>Acción 4:</b> Gestión para ludotecas	<b>Acción 5:</b> Nuevos mandatarios	<b>% primer trimestre (reportado)</b>
<b>Antioquia</b>	1	1	1	1	0	20%
<b>Caquetá</b>	1	1	1	1	0	18%
<b>Santander</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>Cordobá</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>Urabá</b>	0	0	0	0	0	0%
<b>Chocá</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>Guajira</b>	1	1	1	0	1	20%
<b>Cauca</b>	1	1	1	0	1	20%
<b>Eje Cafetero</b>	1	1	1	0	0	20%
<b>Putumayo</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>Bolívar</b>	1	1	0	NA	1	20%
<b>DT Central</b>	1	0	0	1	0	18%
<b>Magdalena Medio</b>	1	1	0	0	1	18%
<b>Valle</b>	1	1	1	0	1	19%
<b>Meta</b>	1	1	0	1	1	20%



<b>Sucre</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>Magdalena</b>	1	0	0	0	0	10%
<b>Atlántico</b>	1	1	0	1	0	19%
<b>N. Santander</b>	1	0	0	0	1	15%
<b>Nariño</b>	1	1	1	1	1	23%
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>19%</b>

\*Se aclara que en esta tabla: "1" corresponde a cumplido, "0" a incumplido, "NA" a No Aplica en tanto no se incluyo la actividad en el plan de la DT.

Fuente: UARIV 2020g. Elaboración Propia. (Anexo 2. Lectura Planes DT 2019-2020)

Ahora bien, frente a la actividad de asistencia técnica de los nuevos mandatarios de las entidades territoriales y/o sus equipos de trabajo, cabe anotar que esta se inscribió en una estrategia (*Estrategias de nuevos mandatarios y cierre de gobiernos*) más amplia de la Unidad para las Víctimas, en coordinación y articulación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior; la cual tenía el objetivo de dar cumplimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En particular, las acciones adelantadas por la Unidad para las Víctimas desde los enfoques diferenciales en la estrategia de nuevos mandatarios corresponden al indicador "Fortalecer a las entidades del SNARIV (nivel territorial) para la implementación del Modelo de Operación de enfoque diferencial en la política de víctimas" del plan de acción del Grupo de Enfoques Diferenciales para el año 2020. Dicha estrategia tuvo cinco fases de febrero de 2019 a agosto de 2020:

*Ilustración 4. Estrategia de nuevos mandatarios y cierre de gobiernos*

## ESTRATEGIA DE NUEVOS MANDATARIOS Y CIERRE DE GOBIERNOS

Orientaciones para la inclusión de la Política Pública de Víctimas



Fuente: UARIV. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/nuevos-mandatarios/46813>

Respecto a la garantía de los enfoques diferenciales, los esfuerzos institucionales se concentraron en las fases IV y V de la “Estrategia de Nuevos mandatarios y cierre de gobierno”. De esta forma, las acciones para facilitar la incorporación de los enfoques diferenciales en los procesos de planeación y formulación de los Planes de Desarrollo Territorial y los Planes de Acción Territorial fueron principalmente:

- i. Entrega de información de caracterización con datos desagregados: *“Entrega de insumos que facilitarían el proceso de formulación, dentro de los cuales se entregó información específica de la población víctima de cada territorio por rango de edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad e identidad sexual”*. Cabe mencionar que, de acuerdo a lo reportado, la entrega de información sobre la caracterización de la población víctima del territorio está orientada fortalecer la inclusión de los enfoques diferenciales en las herramientas de planeación del nivel territorial, entre lo que se cuenta: creación e implementación de programas y proyectos específicos para grupos del enfoque diferencial, adecuación de la oferta e infraestructura territorial, asignación presupuestal frente a las necesidades particulares por sujetos de especial protección constitucional, entre otros (UARIV, 2020).

Cabe precisar que la Entrevista Única de caracterización es el instrumento con el que la Unidad para las víctimas realiza las caracterizaciones. Entre 2015, fecha de entrada en vigor del instrumento, al 31 de marzo de 2020 se han caracterizado 2.544.144 personas representadas en 756.057 hogares conformados por al menos una víctima incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) (UARIV, 2020j). Al respecto de este instrumento, se presentan desarrollos específicos en el componente de mediciones del balance; así como se abordan avances y dificultades en materia de los enfoques diferenciales más adelante.

- ii. Entrega de orientaciones técnicas para inclusión de enfoques en la planeación territorial: *“El Grupo de Enfoques Diferenciales de la Unidad construyó un documento técnico brindando orientaciones acerca de la importancia de incorporar el enfoque diferencial y de género en la planeación territorial (Planes de Desarrollo) el cual fue entregado a las entidades territoriales a través de las Direcciones Territoriales de la Unidad para su incorporación en los procesos de incorporación de la política pública de víctimas en los planes de desarrollo territoriales, de igual forma se está procediendo con Planes de Acción Territorial”* (UARIV, 2020).

De acuerdo a la entrevista con integrantes del Grupo de Enfoques Diferenciales, la entrega de dichas orientaciones a los mandatarios entrantes de las entidades territoriales buscaba responder a las dificultades conceptuales frente a qué es y cómo materializar la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. Siendo así, por ejemplo, se brindó orientaciones en temas de gestión de la oferta institucional, los tipos de acciones orientadas a la garantía del goce efectivo de los derechos de los grupos del enfoque diferencial y orientaciones sobre cómo identificar en otras políticas poblacionales y/o sectoriales contribuciones para los derechos de las víctimas. En efecto, se trató de brindar orientaciones y recomendaciones que fuesen susceptibles de ser adoptadas por las entidades

territoriales (Entrevista Grupo de Enfoque Diferencial y de Género –UARIV, julio de 2020).

Adicionalmente, al respecto de los Planes de Acción Territorial, la Unidad para las Víctimas precisó que en el documento técnico de orientaciones para la construcción de los PAT se *“entregarán las recomendaciones de acciones e indicadores concretos por derecho y grupo poblacional, las cuales podrán ser tomadas y/o ajustadas por las entidades territoriales e incorporadas en sus PAT”* (UARIV, 2020).

De este modo, de una parte, se entregó un documento anexo de recomendaciones con ejemplos y recomendaciones a tener en cuenta por los entes territoriales frente a la garantía de los enfoques diferenciales, anclado en un eje según grupo poblacional y otros en derechos. Entonces, en el documento se identifica una propuesta de actividades e indicadores por derechos (salud, alimentación, educación, generación de ingresos, vivienda, y vida, seguridad e integridad personal) que cruza con los enfoques diferenciales de la ley (niñez y juventud, género y derechos humanos de las mujeres, orientación sexual e identidad de género, vejez y envejecimiento, y discapacidad; a excepción del enfoque étnico) (UARIV, 2020n).

De otra parte, se facilitó una ficha de diagnóstico para la elaboración de los planes de acción territorial (PAT) por municipio que contiene información de contexto, datos generales de los programas y/o proyectos del Acuerdo de Paz presentes en el territorio, cifras del RUV que incluyen la caracterización de las víctimas con datos desagregados de género, discapacidad, ciclo vital y pertenencia étnica, y la ubicación de los Puntos de Atención y Centros Regionales; así como notas claves para cada municipio. Por ejemplo, para el caso de El Litoral de San Juan (Choco) se presentó una nota sobre la importancia de garantizar el enfoque étnico y diferencial en el territorio (UARIV, 2020ñ).

- iii. Revisión de borradores de planes territoriales: *“Una vez entregados los borradores de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales el 29 de febrero, algunos con posterioridad, éstos fueron revisados por profesionales de las diferentes áreas misionales de la Unidad para las Víctimas, entre ellas el Grupo de Enfoques, que revisó los borradores de plan de las entidades territoriales que tienen priorizadas dentro de su plan de acción. Dichas recomendaciones, de las áreas misionales, fueron incluidas en los conceptos técnicos entregados a las entidades territoriales, con recomendaciones concretas para la incorporación del enfoque en los planes de desarrollo”* (UARIV, 2020). Cabe mencionar que las recomendaciones de la revisión fueron perfiladas considerando las orientaciones técnicas antes mencionadas.
- iv. Certificación territorial con criterios de enfoque diferencial: *“En la certificación territorial, que mide el nivel de contribución de los departamentos, distritos y municipios en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública de víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, atención y asistencia, atención y reparación integral. Dentro de la misma, se contempla criterios para la medición de acciones orientadas al enfoque de género”*. (UARIV, 2020).

Tal como se aborda en el componente de articulación institucional, esta certificación está orientada al Goce Efectivo de Derechos y se viene implementando desde el año 2012. Sin embargo, como para cada año se han incluido diferentes criterios, no se logra evidenciar los avances en materia de GED. Durante su evolución, el enfoque de la certificación territorial se ha centrado en los procesos de fortalecimiento de las entidades territoriales en el marco de la Ley.

Los criterios asociados con los enfoques diferenciales se incorporaron a partir de 2014 cuando los asuntos étnicos quedaron recogidos entre las 10 categorías que abordan los mencionados criterios para la certificación territorial. Así mismo, desde 2015 el enfoque diferencial ha sido un criterio constante entre las categorías consideradas para la certificación, teniendo un énfasis especial en algunas problemáticas para ciertos años. Por ejemplo, en 2017, se abordó el enfoque diferencial con especial atención de la prevención del reclutamiento forzado de NNA.

Ahora bien, considerando que estas acciones están orientadas a la garantía de los enfoques diferenciales y a la inclusión de acciones concretas para los sujetos de especial protección constitucional en los procesos de planeación territorial, se evidencia una distancia y/o brecha entre el objetivo general y los medios y/o recursos empleados. Si bien la entrega de recomendaciones y/o guías pueden servir de orientación para avanzar en la garantía de los enfoques diferenciales, empezando por incorporar algunas acciones afirmativas o indicadores al respecto (UARIV, 2020), el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional dista de ser alcanzado mediante este tipo de acciones de asesoría y orientación, toda vez que se requeriría primero sortear brechas asociadas a la articulación institucional. En otras palabras, se reitera la existencia de una brecha entre las necesidades para garantizar los enfoques diferenciales, según lo proyectado por los indicadores del Modelo y los planes de fortalecimiento territorial, y los alcances reales desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género frente al SNARIV.

En otras palabras, aunque este tipo de acciones (i-iv) resulten oportunas como esfuerzos institucionales para incluir los enfoques diferenciales en los procesos de planeación territorial, su efectividad se ve limitada por la persistencia de brechas asociadas a la articulación institucional. En general, tal como se aborda en el componente de articulación institucional, para satisfacer el goce efectivo de derechos de las víctimas sería necesario atender a brechas asociadas a (i) la articulación institucional, las herramientas de la política y la coordinación, y (ii) la territorialización e implementación de la política.

### 2.1.3. *El Modelo de Operación en el SNARIV*

- **La relación entre el Modelo de Operación y las entidades del SNARIV**

Tomando en consideración que el Modelo de Operación tiene algunas aristas desde las que se pretende impactar el accionar de otras entidades del SNARIV, a continuación, se presenta cómo ha sido la relación desde el Modelo con las entidades nacionales del Sistema. Se aclara que en este punto se centra la mirada en el nivel nacional dado que, como se ha evidenciado en lo recorrido en este apartado, el Modelo de Operación ha concentrado sus esfuerzos y despliegue en el nivel territorial de la UARIV con acciones progresivas frente a las entidades y entes territoriales.

Para comenzar es pertinente recordar que, desde la Resolución 3557 de 2018, se establece que uno de los elementos necesarios para la implementación del Modelo es desarrollar procesos de formación y apropiación de los enfoques diferenciales con servidores de la UARIV que orienten, atiendan, asistan y reparen a las víctimas, así como de las demás entidades del SNARIV y las víctimas que acuden a la UARIV. En tanto la responsabilidad frente al Modelo recae en funcionarios(as) de la Unidad para las Víctimas, entre los cinco elementos<sup>15</sup> que desde la Resolución se consideran necesarios para implementar el Modelo, este es el único que se relaciona con las otras entidades del Sistema (Resolución 3557 de 2018, Art.7).

De otra parte, se recuerda que en la asignación de las responsabilidades de las áreas misionales de la Unidad para las Víctimas frente al Modelo, la Resolución propone que - en el marco de la gestión interinstitucional - los mecanismos de identificación, evaluación y seguimiento a la flexibilización y ampliación de la oferta para la atención y reparación a las víctimas se consideren las orientaciones previstas en el modelo; así como se generen mecanismos de incidencia para la adecuación de la oferta del SNARIV según el enfoque diferencial y de género (Resolución 3557 de 2018, Art.5).

Atendiendo a esta previsión se observa que, en la información allegada en oficio remitido a la Procuraduría General de la Nación por la UARIV (UARIV, 2020) y los diálogos de campo sostenidos con la entidad, las acciones destacadas en el marco del Modelo de Operación frente a las entidades del SNARIV se concentran principalmente en disponer una oferta de formación en enfoques y la inclusión de orientaciones del Modelo en la gestión interinstitucional del nivel nacional y territorial.

Por consiguiente, en el Plan Operativo Anual (POA) del año 2020 de la Unidad para las Víctimas se identifica que el objetivo que recae en la responsabilidad del Grupo de Enfoque Diferencial y de Género, es *“Promover los Enfoques Diferenciales en el marco de la Política Pública de Víctimas del conflicto armado con el acompañamiento del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial (STED), para lograr su inclusión, en las acciones de planeación, seguimiento y evaluación que realizan las entidades, instancias y mesas de representantes nacionales y territoriales del SNARIV”*. De este modo, se prevén tres acciones acordes con la Resolución: i) formación a entidades nacionales en enfoques diferenciales en el marco de la ley de víctimas, ii) asistencia técnica institucional a las entidades territoriales, en lineamientos e incorporación del enfoque diferencial en los procesos de planeación y seguimiento en el marco de la *“Estrategia de Nuevos mandatarios y cierre de gobierno*, y iii) realizar procesos de formación con representantes a la Mesa Nacional de Participación, con el fin de fortalecer sus conocimientos sobre los lineamientos de enfoques diferenciales y sus alcances en los niveles de gobierno (UARIV, 2020i).

---

<sup>15</sup> Estos son: i) acompañamiento y asesoría técnica y conceptual al interior de la Unidad para las Víctimas, ii) socialización participativa, fortalecimiento y retroalimentación de los instrumentos y procedimientos del Modelo, iii) desarrollo, aplicación, adaptación, ejecución y fortalecimiento territorial del Modelo de Operación a partir de necesidades y particularidades de DT, CRAV y PAV, iv) desarrollo en procesos de formación y apropiación de los enfoques previstos en el Modelo, v) seguimiento y medición aplicada del Modelo de Operación tanto a nivel nacional como territorial.

Frente a la primera acción, i) formación a entidades nacionales en enfoques diferenciales en el marco de la Ley, la UARIV informó que desde el Subcomité de enfoques diferenciales se construyó el curso de autoformación “Enfoque diferencial en la política pública”. Se especificó que el curso recoge lineamientos desarrollados en el Subcomité y otros desarrollados por el Grupo de Enfoques Diferenciales desde el Modelo de Operación. Este cuenta con dos modalidades, uno para los(as) funcionarios(as) de la Unidad que contiene dos módulos específicos sobre el Modelo y otro, dirigido al público general (entidades del SNARIV, víctimas y sociedad civil), que no contiene los módulos relativos al Modelo. Para la fecha del oficio referido, el curso se encontraba en proceso de ajuste y actualización de la información, dado que se planeaba la inclusión de contenidos sobre el SNARIV. De este modo, hasta el 31 de diciembre de 2019 un total de 3.017 personas tomaron el curso en la totalidad de cada uno de los módulos y recibieron su certificado de participación (UARIV, 2020).

Frente a la segunda acción, ii) asistencia técnica institucional a las entidades territoriales, de conformidad con la estrategia de corresponsabilidad (abordada ampliamente en el componente de articulación institucional de este balance) la Unidad para las Víctimas ha acompañado a las entidades nacionales del SNARIV en la formulación de los planes de acción. A partir del documento “*Orientaciones técnicas para la construcción de los Planes de Acción – Vigencia 2020- Circular Externa 00035 de 2019*” se contemplaron lineamientos con acciones estratégicas frente a los diferentes temas de la política de víctimas, entre los que se incluyen los enfoques diferenciales de la política de víctimas, sistemas de información, reparación colectiva, entre otros de acuerdo a las competencias o responsabilidades de cada una de las entidades del SNARIV.

En particular, en las orientaciones de la circular mencionada, se entregaron – mediante correo electrónico o reuniones de acompañamiento- lineamientos para la inclusión de los enfoques en los planes de las entidades vinculadas. Entre estas se les indicó a las entidades tener en cuenta acciones recogidas en las políticas sectoriales o poblacionales relevantes. Asimismo, se acompañó a algunas entidades en la inclusión de líneas específicas de enfoques diferenciales en sus planes.

Sin embargo, desde el análisis realizado en este componente, se reconoce como una debilidad reiterada **la falta de acercamiento y articulación de la UARIV con las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial para socializar la Resolución 3557 de 2018 y las acciones previstas desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género a nivel territorial**. De manera especial, se considera prioritario el acercamiento con entidades como: el ICBF, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En esta medida, se considera fundamental adelantar acciones para garantizar un acercamiento con otras entidades que puedan propiciar, entre otras acciones, la socialización del Modelo y demás orientaciones y/o lineamientos sobre los enfoques diferenciales en la asistencia, atención y reparación de las víctimas con las diferentes entidades del SNARIV de manera más sostenida y generalizada.

A modo de síntesis, en concordancia con lo previsto desde la creación del Modelo de Operación, las acciones orientadas a las entidades del SNARIV se han concentrado en la apertura de oportunidades de formación y capacitación en materia de los enfoques diferenciales para la atención, asistencia y reparación de las víctimas; así como en la

disposición de lineamientos para orientar los procesos de planeación institucionales y del gobierno territorial. Aunque, mediante las orientaciones y guías desarrolladas desde el Modelo se pretende alcanzar una mayor incidencia en espacios de política y de los subcomités técnicos se reconoce que las acciones de asesoría y orientación técnica - previstas desde el Modelo y recogidas en el plan de acción- no han sido suficientes para permear la diversidad de funciones y acciones que adelantan las entidades del SNARIV en el marco de la política pública de víctimas.

- **A manera de cierre...**

Ahora bien, al contrastar las dificultades y brechas en la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género (apartados de 2.1.1 y 2.1.2) con el alcance real del Modelo frente a las entidades del SNARIV (2.1.3), como conclusión general, se constata la existencia de una brecha global entre las necesidades para la garantía de los enfoques diferenciales, según lo proyectado por los indicadores del Modelo y los planes de fortalecimiento territorial, y los alcances desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género frente al SNARIV.

En otras palabras, se identifica que muchos de los **cuellos de botella que impiden el alcance de los objetivos y acciones previstos desde el Modelo de Operación no pueden ser atendidos solamente desde el accionar del Modelo de cara al SNARIV, en tanto corresponden a asuntos más estructurales de la articulación institucional.** Tanto en el seguimiento y medición del Modelo de Operación como en la revisión de los planes de fortalecimiento territorial (2019-2020) se evidencia que la garantía de los enfoques diferenciales presenta múltiples dificultades y retos de diversa índole.

Por ejemplo, la falta de adecuación de la infraestructura para la atención de personas en situación de discapacidad se asocia a la falta de capacidades de las entidades territoriales para financiar ajustes y/o adecuaciones acordes a las necesidades de las personas en situación de discapacidad. Los problemas en la creación y funcionamiento de ludotecas para NNA se asocian también a las capacidades de los entes territoriales y problemas de coordinación a nivel territorial. Las dificultades en la gestión de la oferta para sujetos de especial protección constitucional se asocian con la falta de claridad sobre el rol de las instituciones, en clave de bienes y servicios.

En términos de la conceptualización de las **brechas en el componente de articulación institucional**, puede plantearse que las dificultades y retos para la garantía de los enfoques diferenciales desde lo previsto por la Resolución 3557 de 2018, el Modelo de Operación y los planes de fortalecimiento territorial se asocian con la persistencia de brechas como las siguientes:

*Tabla 7. Brechas de articulación institucional.*

Tipo de brecha	Descripción de la brecha
Baja capacidad de actuación sincrónica entre las entidades	Débil definición de los roles y competencias de las entidades del orden nacional, al igual que la falta de articulación entre las competencias entre el orden nacional y el orden territorial
	Falta de claridad en el rol que involucra las entidades nacionales y territoriales en las medidas de generación de ingresos y cuál es su articulación en territorio.

	Limitado cumplimiento de las metas propuestas en el CONPES 3726 de 2012.
Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SNARIV.	No existe una visión en conjunto con los demás mecanismos de coordinación y seguimiento diseñados por la UARIV como coordinadora del SNARIV orientado al GED.
	Limitado efecto de la regionalización indicativa de la inversión orientada a víctimas.
	Inexistencia de un mecanismo que permita la construcción de una visión conjunta de las instituciones del Estado en torno a los mecanismos de seguimiento y evaluación del SNARIV.
Baja capacidad de las entidades territoriales	Limitada asignación de recursos a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones
	Multiplicidad de espacios de articulación a nivel territorial con agendas desarticuladas que genera un desgaste institucional en las entidades territoriales

Fuente: “Capítulo 4: conclusiones, brechas y recomendaciones” del componente de articulación institucional del balance. Elaboración propia.

Por otro lado, el hecho de que las acciones orientadas a las entidades del SNARIV desde el Modelo de Operación se hayan concentrado en la apertura de oportunidades de formación y capacitación en materia de los enfoques diferenciales para la atención, asistencia y reparación de las víctimas, así como en la disposición de lineamientos para orientar los procesos de planeación institucionales y del gobierno territorial; **resulta limitado y de corto alcance frente a la magnitud de las brechas en articulación institucional necesarias a ser zanjadas para la efectiva garantía de los enfoques diferenciales bajo la Resolución 3557 de 2018 y el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.** En otros términos, como se mencionó anteriormente, el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional dista de ser alcanzado mediante este tipo de acciones de asesoría y orientación, aunado al hecho de que se requeriría primero sortear brechas asociadas a la articulación institucional.

En este sentido, de acuerdo a las necesidades para la garantía de los enfoques diferenciales, sería necesario; en primer lugar, atender a los cuellos de botella en materia de articulación y coordinación institucional, y de manera paralela, avanzar urgentemente hacia el diseño e implementación de acciones frente a las entidades del SNARIV tanto nacionales como territoriales que – desde el marco del Modelo de Operación – superen la oferta de capacitación y formación y la disposición de lineamientos y orientaciones. Entre otras, sería pertinente proyectar acciones de carácter más vinculantes entre las entidades del SNARIV y que logren concentrarse en las competencias y responsabilidades particulares de cada una de las entidades del Sistema, así como lograr establecer mecanismos e indicadores de seguimiento y monitoreo a la garantía de los enfoques diferenciales en las diferentes medidas y/o componentes de la política de víctimas. Dicho seguimiento y monitoreo debería enfocarse no solamente en los 9 indicadores del Modelo, sino que se ampliaría a otros componentes y/o medidas de la política (por ejemplo, la reparación colectiva).

Ahora bien, una vez precisadas las brechas de la articulación institucional que inciden negativamente para la garantía de los enfoques diferenciales, a continuación, se



recopilan las principales conclusiones en cuanto al seguimiento y medición del Modelo de Operación, los planes de fortalecimiento territorial y el Modelo de cara al SNARIV. Luego, se sintetizan las principales brechas – propias del componente de enfoque diferencial y de género - abordadas hasta este punto, profundizando en aquellas ya enunciadas en la primera parte de este balance.

Primero, atendiendo a las principales conclusiones, frente al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, junto con la Resolución 3557 de 2018 que actualiza los lineamientos al respecto, es preciso señalar que el desarrollo de las acciones de medición y seguimiento, así como los planes de fortalecimiento territorial, han buscado garantizar la efectiva implementación del mencionado Modelo. De manera especial, se resalta que dichos esfuerzos se han concentrado en la inclusión de los enfoques diferenciales en el marco de las competencias y funciones de la Unidad para las Víctimas a nivel territorial.

Siendo así, la medición y el seguimiento a los nueve indicadores en materia de atención, asistencia y reparación de los sujetos de especial protección constitucional permite identificar el avance en acciones comprensivas de los enfoques diferenciales, al tiempo que rezagos particulares frente a algunos indicadores (a saber: “Formulación PAARI”, “Orientación-remisión oferta” y “medidas de satisfacción”) y a necesidades particulares de ciertos grupos de los enfoques diferenciales, entre los que destacan las personas en situación de discapacidad y la población OSIGD. Igualmente, los planes de fortalecimiento territorial y su seguimiento denotan un alto nivel de cumplimiento, aunque dificultades específicas para dar cuenta de las actividades que dependen de la articulación y coordinación con otras entidades del SNARIV y entidades territoriales.

Para los planes de fortalecimiento del año en curso se revisó con especial consideración la asistencia técnica sobre enfoques diferenciales en la "Estrategia de nuevos mandatarios y cierre de gobiernos" de la Unidad, el Ministerio del Interior y el DNP, en tanto se incluyeron acciones desde los enfoques diferenciales para atender a algunas de las brechas en materia de articulación y coordinación institucional. De ahí se reconoce el esfuerzo institucional por facilitar la incorporación de los enfoques diferenciales en los procesos de planeación territorial, pero se sopesa su impacto frente a la persistencia de dificultades estructurales y la ausencia de mecanismos de mayor obligatoriedad frente a los enfoques diferenciales y de género. En este sentido, se comentó en párrafos anteriores la importancia de avanzar hacia acciones y/o mecanismos de carácter más vinculante en materia del goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

Al respecto de las **brechas identificadas** hasta lo avanzado en el documento de balance, la revisión de la implementación, seguimiento y medición del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género permitió ahondar en las siguientes, a partir de nuevos hallazgos y perspectivas:

- ❖ Implementación de acciones afirmativas que se instalan como el único recurso para transversalizar el enfoque de género, de forma que se omiten otras medidas y/o ajustes de tipo estructural y permanente para eliminar las barreras de acceso al goce efectivo de los derechos. Se desvirtúa la naturaleza y propósito de las acciones afirmativas (CEDAW, 1979).

-Mientras las acciones afirmativas continúen siendo los únicos recursos para transversalizar los enfoques – no solo el de género – se hará evidente que la garantía de los enfoques diferenciales es heterogénea y/o disímil entre el conjunto de medidas y/o componentes de la política de víctimas (en este caso, reflejado en los avances dispares entre indicadores del Modelo de Operación). Así como la atención y reparación a los diferentes grupos del enfoque diferencial presentará brechas entre el acceso y garantía del goce efectivo de derechos entre unos y otros. Se hizo hincapié en los desafíos frente al enfoque de género (población OSIGD), etario (adulto mayor y NNA) y relacionado con las personas en situación de discapacidad.

- ❖ Persistencia de dificultades para que los mecanismos de adelanto de las mujeres (MAM) alcancen su objetivo de transversalización del enfoque de género y/o alcance de la igualdad de género en la política nacional y/o institucional (Beijing, 1995).
  - Ausencia de presupuesto autónomo y específico para acciones institucionales e interinstitucionales en materia del enfoque diferencial y de género.
  - Poca o nula incidencia y/o capacidad de gestión del Grupo de Enfoques Diferenciales de cara a las áreas de apoyo de la Unidad para las Víctimas.
  - Reestructuración del Grupo de Enfoques Diferenciales fue un retroceso para garantía del enfoque de género en la implementación de la política pública. Pérdida de incidencia ante la Dirección General de la UARIV.
  - El hecho de que sus competencias y acciones se limiten a acciones de asesoría y orientación, tanto a la institucionalidad territorial de la UARIV como a las entidades del SNARIV, resulta limitado frente al objetivo de transversalización y de goce efectivo de los derechos por parte de los sujetos de especial protección constitucional.
  - El Grupo de Enfoques Diferenciales tiene capacidades limitadas para el logro de la materialización de la transversalización de los enfoques diferenciales en los diferentes componentes y medidas de la política, así como para su efectiva territorialización.
- ❖ El desconocimiento de los enfoques diferenciales en la implementación de medidas y/o programas de la política de víctimas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral de la ley.
  - La ausencia del enfoque diferencial como obstáculo para el alcance del propósito de ciertas medidas se hace más evidente en el caso de las medidas de satisfacción antes mencionadas. Esto reviste de particular importancia en tanto desconocer el enfoque diferencial en la implementación de algunas medidas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral
  - La falta de consideración y/o garantía del enfoque diferencial en algunas medidas – por ejemplo, las medidas de satisfacción- erosionan el propósito de las mismas (dignificación).
- ❖ Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales la implementación de las políticas de víctimas, reafirmando la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme (Auto 382 de 2010). Ahora, al tratarse de una brecha vasta y con un lugar

privilegiado en el análisis planteado desde este componente se subdivide en las siguientes:

-Se carece de ajustes razonables y apoyos necesarios para la atención y reparación de las personas en situación de discapacidad. No se garantizan mínimos de comunicación que resultan de especial preocupación en la atención inicial, orientación a la oferta y las medidas de satisfacción.

-Limitaciones de acceso a las medidas con priorización por enfoque diferencial.

(i) Falta de reconocimiento y claridad sobre medidas de priorización y/o acceso diferencial para los sujetos de especial protección constitucional, tanto por parte de las víctimas como por los(as) funcionarios(as) de las entidades del SNARIV (caso de ayuda humanitaria para víctimas de violencia sexual). (ii) No se garantiza el auto reconocimiento de las víctimas, de forma que no se identifica su pertenencia a grupos del enfoque diferencial y, con ello, se les excluye de acceso prioritario a medidas de la política de víctimas.

-Debilidades en las condiciones y ajustes mínimos necesarios para realizar la caracterización de los sujetos de especial protección constitucional (espacios con privacidad y confidencialidad, ausencia de herramientas y mecanismos para identificación de pertenencia étnica, comunicación para personas en situación de discapacidad).

-Existen debilidades en la atención con enfoque de género y derechos humanos para las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia sexual.

- ❖ La existencia de una brecha entre las necesidades para la garantía de los enfoques diferenciales, según lo proyectado por los indicadores del Modelo y los planes de fortalecimiento territorial, y los alcances desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género frente al SNARIV.

-Se identifica que muchos de los cuellos de botella que impiden el alcance de los objetivos y acciones previstas desde el Modelo de Operación no son atendidos desde el accionar del Modelo de cara al SNARIV, en tanto corresponden a asuntos más estructurales de la articulación institucional. Al respecto de este tipo de brechas, se profundiza en el componente de articulación institucional.

-El tipo de acciones previstas desde el Modelo de Operación de cara al SNARIV (centradas en la asesoría y orientación) resultan limitadas y de corto alcance frente a la magnitud de las brechas en articulación institucional necesarias a ser zanjadas para la efectiva garantía de los enfoques diferenciales.

-Desatención al Art.14 de la Resolución 3557 de 2018, según la cual es responsabilidad de las Direcciones Territoriales que el Modelo sea ajustado e implementado de acuerdo a las necesidades territoriales.

-La falta de acercamiento y articulación de la UARIV con las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial para socializar la Resolución 3557 de 2018 y las acciones previstas desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género a nivel territorial.

- ❖ Débil articulación interinstitucional e intersectorial que deriva en dificultades de coordinación de la oferta del nivel nacional con el nivel territorial, en materia del

enfoque de género (CONPES 3784 de 2013) y otros enfoques diferenciales. Al respecto se profundiza sobre brechas y recomendaciones en el componente de articulación institucional del balance.

-No existe una gestión efectiva de las entidades del SNARIV para enmarcar la oferta nacional de acuerdo a necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional.

-Falta de articulación y/o complementariedad entre la política de víctimas y otras de carácter sectorial y/o poblacional.

-Falta de acercamiento y articulación de la UARIV con las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial para socializar la Resolución 3557 de 2018 y las acciones previstas desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género a nivel territorial.

-Falta de flexibilización de la oferta, especialmente territorial, de acuerdo a las necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional. Se carece de oferta flexible, adecuada y especializada para los grupos del enfoque diferencial. En particular, deficiencias en la articulación y coordinación interinstitucional para activar la ruta de víctimas de VBG y/o violencia sexual

-Débil capacidad de las entidades y entes territoriales para adecuar la oferta y los servicios de acuerdo a los estándares de los enfoques diferenciales.

-En materia del enfoque de género, graves vacíos de información y ajustes en la oferta institucional para la población OSIGD, mujeres con la jefatura única del hogar y casos de VBG que no sean violencia sexual.

❖ Brecha en la territorialización de los enfoques diferenciales en la implementación de la política de víctimas. Sobre las dificultades de territorialización de la política se profundiza en el componente de articulación institucional del balance.

-Ausencia de mecanismos efectivos para la coordinación y compromiso interinstitucional, a nivel territorial, frente a la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

-Cuello de botella en la implementación y seguimiento del Modelo de Operación más allá del nivel territorial de las DT.

-Los procesos de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico a nivel territorial no tienen continuidad en el tiempo ni presupuestal, así como tampoco tienen desarrollos/alcances homogéneos entre los diferentes niveles de la territorialización de la política de víctimas.

❖ Dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud por brechas de cobertura en atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y violencia generalizada (CONPES 3784 de 2013). Brecha profundizada en componente de rehabilitación psicosocial.

-Debilidades de cobertura, asociadas a falta de recurso financiero y humano.

❖ Desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y desplazamiento forzado (Auto 737 de 2017). Brecha profundizada en componente de rehabilitación psicosocial.

-Débil articulación interinstitucional entre entidades del SNARIV.

- ❖ La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.
  - Desde la atención psicosocial no se aborda las VBG ni las discriminaciones históricas contra la población OSIGD.
  
- ❖ En materia de participación en la implementación de la política, las víctimas son concebidas/reducidas a beneficiarias de la oferta y/o programas institucionales, más no juegan un rol protagónico en la definición e implementación de la misma (DNP, 2017 a). Persisten brechas y dificultades para que los grupos del enfoque diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección constitucional.
  - Los planes de fortalecimiento del Modelo de Operación no son consultados con las víctimas ni sus representantes, solo se les incluye como una fuente de información (sujetos participantes).
  - Ausencia de mecanismos y/o estrategias para fortalecer/potenciar el rol de los representantes de los enfoques diferenciales a fin de que puedan tener mayor incidencia en la implementación del Modelo de Operación.
  
- ❖ Falencias los sistemas de información, monitoreo y evaluación, en tanto no incluyen variables óptimas para el análisis de género adecuado para formular e implementar de planes, programas y proyectos (CONPES 3784 de 2013, expectativa de la II Fase)
  - Orientadores no incorporan de manera adecuada las preguntas para el diligenciamiento de las variables y la caracterización acorde al enfoque de género, de forma que es frecuente que existan vacíos de información en la caracterización sociodemográfica de las víctimas.
  - Dificultades en el registro y reporte de novedades en asuntos de género, pertenencia étnica y conformación familiar.

## 2.2. ¿Más allá del Modelo de Operación? Situando el análisis diferencial.

Tras haber precisado los avances y brechas derivados del análisis del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, enseguida se analizan a profundidad componentes y/o medidas de la ley que, a la luz de las categorías de análisis y preguntas orientadoras planteadas en este componente y de la información producto de la consulta de las fuentes primarias y secundarias del balance, merecían mayor atención pues rescatan las voces de los actores consultados y develan otras brechas importantes para la garantía de los enfoques diferenciales.

En otras palabras, a continuación se ahonda, en un primer momento, en componentes de la política de víctimas que recibieron especial atención entre las fuentes primarias y secundarias consultadas: sistemas y registro de información y participación efectiva de las víctimas. Si bien, a partir de los antecedentes y el análisis del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género se revelaron avances y brechas en la garantía de los enfoques diferenciales frente a estas, el uso de métodos cualitativos permitió

identificar y profundizar en brechas de particular relevancia para el goce efectivo de derechos de los sujetos de especial protección constitucional. De este modo, este apartado puede comprenderse como una apuesta por situar el análisis diferencial a mayor profundidad.

Se aclara que en el componente de mediciones también se abordan temas de registro y sistemas de la información, así como en el componente de articulación institucional se analiza la participación efectiva de las víctimas, desde los propósitos y marcos planteados en cada uno; de ahí que los desarrollos aquí presentados buscan aportar nuevos hallazgos desde el análisis diferencial en dichas temáticas, rescatando las voces de las víctimas consultadas y de expertos(as) en la política de víctimas. En este sentido, se trata de abordajes desde ópticas y fuentes complementarias, pero que comparten el propósito de develar brechas y plantear recomendaciones.

Luego, en un segundo momento, se ahonda en la garantía de los enfoques diferenciales retomando la categoría de análisis de “respuesta y articulación institucional ante multiplicidad de violencias contra mujeres y población OSIGD”, a partir de la revisión de la medida de indemnización y las medidas de satisfacción. Se hace énfasis en estas medidas por: i) la relevancia que tuvieron en las fuentes primarias y secundarias, ii) su análisis permite recuperar planteamientos de los estudios de género y las apuestas del movimiento de mujeres en la paz y iii) el análisis diferencial aquí planteado resulta complementario al análisis de otras medidas de reparación integral desarrollados en otros componentes del balance (a saber: rehabilitación psicosocial, reparación colectiva y retornos y reubicaciones).

## 2.2.1. *El análisis diferencial y complementario sobre algunos componentes...*

### 2.2.1.1. *Registro y sistemas de información de cara a los enfoques diferenciales*

En el componente de mediciones del presente balance se proponen recomendaciones y ajustes normativos que, pasando por una diversidad de temas, convergen en el Goce Efectivo de los Derechos (GED) como la aspiración final de la Ley de Víctimas. Las recomendaciones se centraron en los aspectos por mejorar y fortalecer para consolidar y cualificar la información y las mediciones, los registros administrativos, los procesos y procedimientos internos de los instrumentos objeto de estudio<sup>16</sup>, con criterios pertinentes, suficientes y comprensivos del contenido de los derechos, acorde con las necesidades de las víctimas y con el marco fiscal y financiero de mediano y largo plazo del país.

La propuesta de esta sección es profundizar en las brechas y conclusiones allí presentadas desde las voces de las fuentes primarias y secundarias consultadas en el

---

<sup>16</sup> Se precisa que el componente de mediciones; en un primer punto, abordó como instrumentos objeto del estudio al RUV, la RNI, el Modelo Integrado y las Mediciones, luego las mediciones de la Subsistencia Mínima (SM) y la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV) para la revisión de la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos y, finalmente, los instrumentos para hacer seguimiento a la política pública: Plan Marco de Implementación, tableros de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y Mecanismo Único de Seguimiento de la Política Pública de Víctimas.

balance, en especial, en materia de los enfoques diferenciales. En particular, las **brechas propias de los enfoques** que se abordarán a continuación son:

- ❖ Dificultades en registros y actualización de novedades frente a la identidad de género y la orientación sexual; manteniendo el subregistro de la población OSIGD en todos los hechos victimizantes.
- ❖ Persistencia de sesgos socioculturales que dificultan garantizar el auto reconocimiento, en especial de las víctimas de la población OSIGD.
- ❖ Falta de articulación y armonización de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de las entidades gubernamentales, refuerza el desconocimiento institucional sobre las violencias y afectaciones que viven las mujeres.
- ❖ Comprensión restrictiva del enfoque de género en los sistemas de información. Relacionado con: i) la prevalencia de un “enfoque familista” al dar cuenta de la situación de las mujeres y, ii) la carencia de enfoque de género en la comprensión de las violencias basadas en género (VBG).
- ❖ Subregistro de las VBG, relacionado con invisibilización de ciertos tipos de violencia y falta de enfoque de género al abordar/acercarse a los hechos victimizantes.
- ❖ Debilidades en la comprensión de la diversidad sexual y las categorías identitarias desde las fuentes de información y sus operadores; lo que conduce a su vez a dificultades en la operatividad y utilidad de los sistemas de información.
- ❖ La inclusión del enfoque de género en el trabajo de sistemas de información suele verse limitado a la desagregación por sexo y/o género. Sigue estando pendiente la inclusión del análisis diferencial de género en otros momentos de la consolidación, gestión y operación de los sistemas de información

Para ello, desde la perspectiva de los enfoques diferenciales, se abordan los avances y brechas del Registro Único de Víctimas y la Red Nacional de Información.

- **Sobre el Registro Único de Víctimas:**

Para comenzar es preciso definir que el RUV es un registro administrativo. Es decir, *“un documento que contiene información relacionada con una unidad, que, si bien puede ser una persona, un establecimiento u otra entidad, que un servicio administrativo recaba para sus propios fines”* (Wallgren Anders and Britt, 2007). Según el DNP (2020), su aprovechamiento para el seguimiento y medición de la política pública se concentra en tres aspectos principales: a) la desagregación de la información, b) los bajos costos y, c) la comparabilidad. No obstante, su uso traer enormes desafíos para el alcance de: a) oportunidad en las actualizaciones por parte de las entidades responsables, b) completitud en los registros, c) especificidad en algunos temas no cubiertos, d) exactitud en la identificación de los individuos que la conforman y, e) interoperabilidad entre las bases de datos.

En concreto, el RUV contiene el listado de víctimas que han surtido los procedimientos para ser incluidos dentro del mismo, entre los que se cuenta el diligenciamiento del Formato Único de Caracterización (FUD). De acuerdo con la información contenida en los formatos y procedimientos de inclusión se encuentra, además de la identificación, la información sociodemográfica (fecha de nacimiento, nivel educativo, estado civil, condición de discapacidad, pertenencia étnica, ubicación y conformación del

hogar) y socioeconómica (alimentación, ingresos y vivienda) al momento de la inscripción en el registro. Esta se encuentra referenciada para cada víctima a la fecha en la cual se inscribió y su situación socioeconómica se refiere a las condiciones que le ocasionó el hecho victimizante (Gobierno de Colombia, 2020, p.3).

Ahora bien, antes de avanzar en la profundización de las brechas propias del análisis diferencial, es preciso reconocer algunos avances en materia de la garantía de los enfoques diferenciales en las fuentes de información<sup>17</sup>. Primero, es importante reconocer que el FUD contempla campos para la recolección de datos sobre variables sociodemográficas asociadas a los enfoques diferenciales. En particular, se precisó recientemente que: *“este formulario cuenta con una serie de campos validados por las entidades dentro de los que se destacan la adopción del enfoque diferencial. Este enfoque es uno de los logros más notables, pues permite la identificación de la población con características particulares como etnia, edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”* (Gobierno de Colombia, 2020, p.26).

En este mismo sentido, el *“XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto”* (2018a) destacó: *“la incorporación en el RUV de las variables que permiten identificar a las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, bajo el acrónimo LGBT y en la Encuesta Única de Caracterización”*. Esto, bajo el entendido que la captura de información desagregada *“(…) constituye un avance significativo en el reconocimiento de las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (hombres trans y mujeres trans) y el desarrollo de medidas de asistencia y reparación con enfoque diferencial a partir de insumos de caracterización de necesidades y contextos”* (p.96).

Por otra parte, a propósito de las brechas, cabe indicar que, si bien existe la posibilidad de realizar registros y actualización de novedades sobre la identidad de género y la orientación sexual no hegemónica en el RUV, persisten **las dificultades en los registros y actualización de novedades frente a la información de las variables propias del enfoque de género** (identidad de género y orientación sexual). Tal como se evidenció en los hallazgos del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género sobre la “orientación y el registro”, se reiteran desde las voces de las fuentes primarias y secundarias las dificultades en el diligenciamiento de variables como: el sexo, la orientación sexual y la identidad de género. Estas dificultades se asocian a la no aplicación de guiones para las preguntas asociadas a estas variables, la prevalencia de percepciones e imaginarios de género de los(as) funcionarios(as), la carencia de espacios adecuados para el diligenciamiento, entre otros.

En contraposición, se esperaría que los instrumentos de información y la aplicación de las herramientas para la recolección de la información por parte de los(as) funcionarios(as) comprendieran y garantizaran los enfoques diferenciales. Lo anterior

---

<sup>17</sup> Son aquellas que posibilitan los datos para construir los indicadores, pueden ser primarias (datos obtenidos de primera mano por las entidades) o secundarias (producto de compilaciones o resúmenes de datos de fuentes primarias. En este sentido, las fuentes de información permiten la construcción de los indicadores que, posteriormente, permiten la medición del cumplimiento y satisfacción de los DDHH (ACNUDH, 2012).



implica comprender que la orientación sexual y la identidad de género pueden variar con el tiempo y las diversas experiencias personales. En particular, se trata de categorías identitarias que no necesariamente son estáticas durante el proceso previo, durante y posterior al hecho victimizante. Es decir que las personas pueden cambiar la relación con su género y su orientación sexual en cualquier momento de sus vidas. Atendiendo a la fluidez de estas categorías identitarias, en la aplicación de los instrumentos de recolección de información siempre se debería velar por el cumplimiento de aquellas guías y protocolos que garanticen los principios y lineamientos del enfoque de género.

Con relación a esta misma brecha, en los resultados de la aplicación de un índice de adecuación institucional con funcionarios(as) públicos del SNARIV (IAI OSIG PAZ)<sup>18</sup>, se reiteró el desconocimiento entre la población víctima y las entidades del SNARIV municipal frente a la opción de registro de novedad para la declaración de las víctimas como personas de la población OSIGD. Asimismo, se encontró que *"los funcionarios tienen mucho miedo, hay tercerización de parte de la UARIV del registro que se hace por teléfono y estos servicios no hacen la pregunta sobre identidad de género y no lo hacen, no la ven importante"* (Panel de género y derechos de personas OSIGD, julio de 2020). De esta forma, las fuentes de información albergan información imprecisa e insuficiente.

Frente a las dificultades en los registros de novedades sobre la identidad de género y la orientación sexual, una delegada de la población OSIGD para el Subcomité de enfoques diferenciales manifestó la importancia de sostener jornadas de declaración y denuncias especializadas en atender a esta población: *"en su momento conseguimos que la Unidad creara una estrategia de declaración y denuncias para el enfoque LGBTI, hay un sub registro en el tema de las víctimas con orientaciones sexuales diversas, porque en su momento cuando salió la Ley muchas Personerías, e incluso la Defensoría del Pueblo que no contaban con un personal idóneo para manejar el tema de las denuncias de una persona LGBTI, ni siquiera ellos como Ministerio Público sabían lo que era este tipo de víctimas, incluso encontramos discriminación en algún momento, en el tema de declaraciones muchos se burlaban. En ese Subcomité le dijimos a la Unidad que necesitábamos una implementación de una estrategia, y llegó RECONSTRUYENDO y se lograron hacer muchas jornadas en algunos municipios y departamentos piloto"* (Entrevista delegada de población OSIGD, julio de 2020).

Cabe destacar que "RECONSTRUYENDO" consistió en una Estrategia de acceso a la justicia y jornadas de declaración y denuncia, liderada por el Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial de Derechos Humanos con vinculación de la Unidad para las Víctimas que inició en el año 2015. A través de esta se proporcionó acompañamiento técnico en el proceso de implementación interinstitucional, acompañamiento psicosocial y acceso a la justicia. En informe del Gobierno Nacional de julio de 2018 se destacó que *"a la fecha la Estrategia ha acompañado 1.700 mujeres y 130 personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas víctimas del conflicto armado"* (2018c, p.96).

---

<sup>18</sup> Se hace referencia a los productos de una investigación del Programa de Fortalecimiento para las Víctimas de la USAID e implementado por la OIM en 2017 y 2018.

Por otra parte, esta brecha se reitera con los hallazgos identificados dentro de la aplicación de mencionado índice de adecuación institucional con funcionarios(as) públicos del SNARIV (IAI OSIG PAZ. En detalle, en sus informes se constata que: *“muchos declararon con el FUD anterior y desconocen la ruta de novedad. Es más, encontramos CRAV que no saben cómo hacer la novedad en términos de OSIG...casos en que quienes declararon fueron las cabezas de familia y no declararon que sus hijos o hijas eran del sector LGBTI y desconocen la ruta para declarar las novedades. **Esto mantiene un subregistro de los sectores en todos los hechos victimizantes**”* (Panel de género y derechos de personas OSIGD, julio de 2020).

No obstante, se aúna a las brechas anteriores, la persistencia de sesgos socioculturales que dificultan garantizar el auto reconocimiento, en especial de la población OSIGD. Estos sesgos se expresan en actitudes y prácticas de discriminación hacia este grupo poblacional durante su proceso de atención inicial, orientación y registro, cuando se asume –sin velar por el auto reconocimiento- la identidad de género y la orientación sexual en función de la apariencia o la expresión de género de la persona, y cuando persisten imaginarios y/o estereotipos de género al momento de atender a las víctimas de este grupo del enfoque diferencial. Igualmente, además de factores de riesgo y discriminación, la prevalencia de los sesgos culturales se asocia también a las decisiones personales de callar y/u omitir la referencia a la orientación sexual e identidad de género diversa por parte de la población OSIGD, sus parejas y/o familias.

Al respecto de la persistencia de este tipo de sesgos, el CNMH (2015) manifestó que: *“su diligenciamiento [de las variables sobre orientación sexual e identidad de género en el RUV] ha sido irregular, ya sea porque muchas personas prefieren ocultar esta información por vergüenza, por seguridad o por experiencias previas en las que han sido maltratadas cuando la han hecho pública ante otras entidades. Según el testimonio de las víctimas –aunque el procedimiento oficial establece que no debe ser así– son recurrentes los casos en los cuales el registro de la información se realiza según el criterio exclusivo de quien toma la declaración y con base en su propia lectura (...) son frecuentes los casos en que las personas encargadas de recibir la declaración se niegan a hacerlo (especialmente ocurre con personas trans)”* (p.41).

Sobre planteamiento del CNMH es pertinente presentar dos consideraciones. Primero, teniendo en cuenta que el auto reconocimiento de la identidad de género y/u orientación sexual diversa pueden conllevar a situaciones de discriminación y violencia es necesario garantizar espacios seguros y confidenciales para los procesos de recolección de información y diligenciamiento de los instrumentos pertinentes. Por ende, las entidades responsables del registro deben procurar por realizar los ajustes necesarios para garantizar la confidencialidad y privacidad del registro.

De hecho, tal como se sostiene desde investigaciones académicas, *“las instituciones deben ser flexibles y fomentar espacios seguros para que las personas LGBTI puedan expresar su identidad de forma tranquila, incluso permitiendo no expresarla”* (Albarracín y Rincón, 2013, p.25). En este sentido, la expresión de la identidad de género y/o la orientación sexual diversa no solo no debe ser de carácter obligatorio para las víctimas y sus familias, sino que tampoco debería impedir el acceso al goce efectivo de sus derechos.

Segundo, se observa con preocupación el hecho de que funcionarios(as) nieguen el acceso al registro y la caracterización de las víctimas por motivos de género y/u orientación sexual. Esto constituye una alerta sobre los niveles de discriminación y revictimización que enfrentan la población OSIGD. Al respecto, sería deseable fortalecer la implementación y seguimiento a los principios y/o protocolos de no discriminación al interior de las entidades y, de ser el caso, diseñar mecanismos que aseguren que el personal a cargo cuenta con las capacidades y conocimientos para atender a los sujetos de especial protección constitucional garantizando sus derechos y considerando sus particularidades.

Ahora bien, con relación a la conceptualización de las brechas planteadas en el componente de mediciones, se considera que *“las dificultades en los registros y actualización de novedades frente a la información de las variables propias del enfoque de género”* - que conllevan a mantener el subregistro de la población OSIGD en todos los hechos victimizantes – y la *“persistencia de sesgos socioculturales que dificultan garantizar el auto reconocimiento, en especial de la población OSIGD”* profundizan el hecho de que el **RUV sea un registro con información incompleta y que no caracterice adecuadamente a las víctimas** en función de la perspectiva de género (*tomado del Capítulo 4 – Brechas y recomendaciones del componente de mediciones del balance*).

En otras palabras, desde el análisis aquí planteado sobre las debilidades en materia del RUV se refuerzan **brechas identificadas en el componente de mediciones**: i) “El Ministerio Público debe mejorar la calidad al momento del diligenciamiento inicial del FUD”, de manera que atienda a los enfoques diferenciales, ii) “Hay víctimas en RUV que no tienen identificación. Adicionalmente cerca del 6% de los registros en el RUV (aproximadamente 673 mil registros) no tienen información de ciclo vital, pertenencia étnica, tipo de desplazamiento, sexo, identidad de género” y iii) “El RUV presenta inconsistencias, especialmente en lo referente a la exactitud, completitud, credibilidad y actualidad de los datos, que podrían generar inconvenientes en los procesos de asistencia y reparación” (*tomado del Capítulo 4 – Brechas y recomendaciones del componente de mediciones del balance*).

Desde el componente de mediciones se proponen unas recomendaciones particulares que atienden a las necesidades y brechas identificadas desde el enfoque diferencial y de género: i) Definir una estrategia focalizada con el fin de aclarar los atributos de la población que no esté completa para el tipo de hecho victimizante, edad, género, orientación sexual, pertenencia étnica y discapacidad, ii) Depurar el RUV en las inconsistencias detectadas y generar estadísticas que muestren que se van resolviendo y se va avanzando en el mejoramiento de la calidad del RUV.

En adición, desde la mirada de la perspectiva diferencial sería fundamental aprovechar los informes que visibilizan los prejuicios y estigmas contra la población OSIGD, a fin de garantizar la creación e implementación de mecanismos y acciones (incluyendo capacitaciones) que respondan a las actitudes y prácticas de discriminación por parte de los(as) funcionarios(as), así como conlleve a la efectiva aplicación de los enfoques diferenciales dentro de sus labores particulares. No obstante, en vista de las brechas anteriormente presentadas, se hace necesario también la construcción y/o adecuación de los espacios con criterios de privacidad y confidencialidad, de forma que se permita a las víctimas hacer ejercicio de sus derechos sin enfrentarse a señalamientos y otras prácticas de discriminación.

- **Sobre la Red Nacional de Información:**

La Red Nacional de Información (RNI) garantiza al SNARIV una rápida y eficaz información para identificar las afectaciones producto del conflicto armado y las condiciones socioeconómicas de las víctimas. A su vez, el Modelo Integrado de la Red Nacional de Información, es la estrategia que desarrolló la UARIV para construir el Sistema de Registros Coordinados.<sup>19</sup> El Modelo Integrado actualmente tiene 33 fuentes de información, las cuales aportan información para 26 temáticas generales y 50 específicas; cada una de acuerdo con sus competencias dentro del SNARIV.<sup>20</sup>

A través del Modelo Integrado de la RNI se busca el uso y aprovechamiento de datos con estándares de calidad y seguridad, al tiempo que estos sean transversales a toda la organización, así como en las entidades del SNARIV. Se esperaría que el Modelo Integrado, para dar cumplimiento al período de mediciones, mantuviera los registros administrativos actualizados de forma que reflejen la realidad de las víctimas a la fecha de cada corte.

Entre los avances orientados a la garantía de los enfoques diferenciales, se resalta que algunas fuentes de información que administra la RNI en el marco del Modelo Integrado (como la Entrevista Única de Caracterización), en atención a las órdenes de la Corte Constitucional y el seguimiento de las mismas han propiciado ajustes orientados a atender las particularidades de los diferentes grupos de especial protección constitucional. En efecto, frente a las particularidades de los pueblos y comunidades indígenas, se identificó que: *“durante el año 2018 y primer semestre de 2019, la Unidad para las Víctimas ha avanzado en el proceso de actualización, ajuste e incorporación del enfoque diferencial y de género en la entrevista de caracterización. Uno de los principales ajustes ha sido la inclusión del enfoque étnico, el cual contó con el trabajo de organizaciones (...) con el fin de proporcionar un enfoque étnico transversal en cada uno de los componentes de la caracterización”* (UARIV, 2020j).

En cuanto a las brechas, cabe mencionar que desde el CONPES 3784 de 2013 se ha declarado que la ausencia del enfoque de género y diferencial en variables y ejercicios de caracterización, así como la falta de articulación y armonización de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de las entidades gubernamentales, refuerza el desconocimiento institucional sobre las violencias y afectaciones que viven las mujeres, perpetuando así las barreras de acceso a la atención y el restablecimiento de sus derechos como víctimas del conflicto armado. Igualmente, el CONPES 161 de 2013 sobre equidad de género había evidenciado que las fuentes de información para registrar la violencia contra las mujeres en las entidades estatales no se encontraban integradas, de forma que hay variables que no son comparables.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con los planteamientos teóricos, la creación de un Sistema de Registros Coordinados debe alcanzar la consistencia, calidad de la información e interoperabilidad, sumado a los medios y protocolos de información (Wallgren Anders and Britt, 2007).

<sup>20</sup> Se sabe que el 34% de la información la aporta la Unidad, le sigue en importancia con el 10,2% el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Sena con el 6,1%, la Agencia Nacional de Tierras con el 4,8%, el Ministerio de Trabajo y el Departamento nacional de Planeación con el 3,4% respectivamente, el resto de las entidades aportan el restante 38,1% (*tomado del componente de mediciones del balance*).

En detalle, la Defensoría del Pueblo (2019) en su informe sobre las “*Violencias Basadas en Género y Discriminación*” recopiló y revisó las fuentes y sistemas de información de diferentes entidades; entre las que se encuentran varias que aportan información al Modelo Integrado (por ejemplo, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento de Planeación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Ministerio de Justicia). Entre sus consideraciones frente a los sistemas de información planteó que: i) no cuentan con variables que permitan visibilizar, analizar diferencialmente y atender de manera efectiva las VBG, ii) hay debilidad en los datos oficiales y de información desagregada, iii) existe un déficit en la calidad y cantidad de información registrada. Siendo así, por ejemplo, el informe defensorial recomendó al Ministerio de Justicia – una de las fuentes de información del Modelo de Operación – *“incorporar el enfoque OSIGD en las acciones de la entidad, así como en sus sistemas de información”* (p.19).

En adición, estudios concentrados en la producción de estadísticas sobre violencia contra las mujeres en Colombia han reiterado las debilidades en la operación de los sistemas de información de las entidades nacionales, toda vez que las variables sobre el fenómeno no son comparables. Se ha planteado que mientras el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) – que aporta información al Modelo de Operación sobre delitos sexuales – produce estadísticas sobre violencia intrafamiliar, lesiones personales, delitos sexuales, homicidios de mujeres y feminicidio, en el marco de los tipos de violencia contra las mujeres; la Unidad para las Víctimas (RUV) no tiene un hecho victimizante que permita dar cuenta específicamente de la violencia contra las mujeres, sino que se reduce a los delitos contra la libertad y la integridad sexual, diferenciados por sexo (García e Ibarra, 2017). De esta forma, habría información no aprovechada entre las entidades que hacen parte de la RNI para la atención, asistencia y reparación de las mujeres víctimas.

No obstante, incluso al revisar los datos provenientes de los instrumentos de recolección de información de la Unidad para las Víctimas se identifican discordancias entre sistemas de la misma entidad. Al respecto, el CNMH (2015) puso en evidencia que *“La UARIV cuenta con el RUV y además con otros dos sistemas de información: personas que han accedido a PAARI módulo asistencia, y personas que han accedido a PAARI módulo de reparación. Según estos registros, con corte a 31 de julio de 2015, un total de 2.514 víctimas de los sectores sociales LGBT tiene PAARI de atención y asistencia y un total de 1.204 víctimas LGBT con PAARI de reparación. Al respecto, es importante señalar que el número total de víctimas LGBTI incluidas en el RUV, no corresponde con el número total de víctimas a quienes se les ha formulado PAARI, pues la variable de OSIGD se registra a partir del auto reconocimiento y es posible que una víctima no se reconozca como LGBT en el momento de la declaración (inclusión en RUV), pero sí se reconozca como tal al momento de elaboración del PAARI, o a la inversa”*.<sup>21</sup>

Si bien se sabe que a la fecha el PAARI fue modificado por el procedimiento de Asesoría en el derecho a la reparación, como se comentó en el análisis del Modelo de

---

<sup>21</sup> Para 1 de enero de 2020 el RUV indica la existencia de 3.720 víctimas dentro de la población LGBTI y presenta en la categoría “Intersexual” a 997 víctimas. Sin embargo, en tanto se usa la sigla LGBTI y no LGBTI no es claro si este último segmento ya está incluido en la categorías LGBTI (Caribe Afirmativo, abril 2020).

Operación con Enfoque Diferencial y de Género, se observa con preocupación que las fuentes empleadas para derivar otras medidas – como fue el PAARI para la medida de rehabilitación en estrategias como la EREG y la educación financiera – puedan tener discordancias con el RUV u otras fuentes de información, así como se alerta sobre la recolección de información a través de medios virtuales. Pues, como se señaló anteriormente, se limita la comunicación efectiva y se dificulta el establecimiento de una relación empática para recoger información oportuna sobre variables sociodemográficas que pueden resultar sensibles para algunas poblaciones.

De otra parte, el CONPES 3784 de 2013 precisó dos **grandes dificultades en materia de las fuentes y sistemas de información en consideración del enfoque de género**. En primer lugar, consideró que la respuesta institucional tiene un “enfoque familista” toda vez que no presenta desagregaciones de sexo ni considera variables etarias, étnicas, de diversidad sexual y otras condiciones particulares de las mujeres. Por ejemplo, en la ficha técnica de la Entrevista Única de Caracterización – herramienta para fortalecer capacidades técnicas de entidades territoriales e insumo para la medición de IGED – se evidencia que las variables que pretenden dar cuenta de la igualdad de género y la situación de las mujeres en los hogares de las víctimas registradas en el RUV son, además de aquellas sociodemográficas: i) personas menores de 5 años (cuidado de la primera infancia) y ii) mujeres de 14 años o más (fecundidad actual y retrospectiva).

Cabe precisar que, si bien la inclusión de variables asociadas a la vida reproductiva de las mujeres se relaciona con una de las dimensiones medidas por los indicadores de igualdad de género (autonomía física<sup>22</sup>), el hecho de que este tipo de variables sean las únicas para comprender la situación de las mujeres en los hogares de las víctimas es problemático en tanto: i) se omite dar cuenta de otras dimensiones que impactan los indicadores de la igualdad de género (a saber, autonomía económica<sup>23</sup> y autonomía en la toma de decisiones<sup>24</sup>), ii) se aporta a la reproducción de los estereotipos y prejuicios de género que asocian a las mujeres con la maternidad y la familia (Álvarez, 2018). De esto último proviene la crítica del “enfoque familista” en los instrumentos y sistemas de información.

---

<sup>22</sup> De hecho, para dar cuenta de la autonomía física en un país, la CEPAL (2010) retoma variables y cifras de: (i) maternidad en adolescentes, (ii) mortalidad materna, (iii) demanda insatisfecha de planificación familiar, (iv) muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja (CEPAL, 2010, p.41).

<sup>23</sup> Frente a la autonomía económica, la CEPAL (2010) propone para su medición contemplar variables como: (i) población sin ingresos propios, (ii) tiempo de trabajo total. Esta última implica el conteo del trabajo remunerado y no remunerado, este último suele ser realizado por las niñas y mujeres al interior de los hogares. Respecto a la toma de decisiones, considerando que se trata de un indicador de índole nacional, la CEPAL suele considerar la información relativa a la participación y representación política de las mujeres. A propósito de este asunto, es posible indagar sobre la relación entre trabajo remunerado y no remunerado, mujer que “ni estudian ni trabajan” (*nini*), jefatura única del hogar, entre otras.

<sup>24</sup> En el caso de la autonomía en la toma de decisiones, la CEPAL contempla indicadores asociados a la representación y llegada de mujeres en cargos de elección popular y/o de representación política. No obstante, desde una dimensión individual, una medición podría indagar por acceso a la información oportuna, capacidad de tomar decisiones personas libre de interferencias y/o coerciones, ámbitos de toma de decisión en la economía doméstica, uso del tiempo/tiempo libre o de asociación, entre otras.

A pesar de esta debilidad, según como lo indica el IV Informe de la CSMLV, la información de estas variables ha sido considerada para definir la destinación y el valor de los giros para la atención humanitaria de las víctimas: *“El valor a suministrar, además está determinado por el nivel de la carencia, por la cantidad de habitantes del municipio donde reside el hogar víctima, por el número de personas que conforman el hogar y la presencia de niños o madres gestantes en ellos”* (2017, p.114). Siendo así, sin variables que respondan otras dimensiones de la igualdad de género, las acordes al enfoque familista (autonomía reproductiva) han sido decisivas para definir el acceso a medidas como la atención humanitaria. Cabe precisar que no se trata de omitir o excluir este tipo de variables en los sistemas de información y la posterior toma de decisiones, sino que se precisan de otras variables – asociadas a la vida económica y política de las mujeres – que ofrezcan mayor elementos y perspectivas al momento de optar por determinados mecanismos de priorización o tomar decisiones frente a la implementación de la política de cara al goce efectivo de los derechos de las mujeres.

En segundo lugar, dicho CONPES manifestó como otra gran dificultad el hecho de que en los registros de la información de algunos delitos contra las mujeres quedan subsumidas o conexas otras formas de violencias contra estas. En especial, brindó el ejemplo de la “asociación” de delitos como el reclutamiento ilícito por parte de actores ilegales con violaciones como la desaparición forzada o el secuestro. Al respecto, investigaciones sobre las estadísticas de violencia contra las mujeres en el país precisaron que, a pesar de la magnitud de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, las estadísticas son dispersas y muy variables: *“los datos sobre violencia contra las mujeres se ocultan en los grandes agregados de victimización por desplazamiento forzado, detenciones arbitrarias, tomas de rehenes y reclutamiento forzado de sus hijos y familiares, los atentados a sus organizaciones y a sus líderes, los crímenes de ejecución extrajudicial, las desapariciones forzadas, la tortura física, psicológica y sexual, las pérdidas materiales, entre otras”* (García e Ibarra, 2017, p.47).

De esta forma, aunque las mujeres sufran una multiplicidad de violencias en su contra durante la ocurrencia y con posterioridad a eventos como el desplazamiento forzado, estos otros hechos victimizantes no suelen quedar registrados en su totalidad en los sistemas de información. Frente a esta debilidad, la Procuraduría General de la Nación (2010) había alertado que, dado que no hay un registro adecuado de las cifras oficiales y que las entidades no siempre tienen la información disponible, se evidencia un **subregistro de las violencias contra las mujeres**, relacionado con la consecuente debilidad en el diseño de políticas, programas y estrategias para proteger los derechos de esta población.

En este sentido, la organización SISMA Mujer (2019), al presentar las limitaciones generales de la información oficial disponible precisó que el subregistro de las violencias de género contra las mujeres también puede estar asociado a – entre muchas otras causas - que, predominantemente, se registran las violencias visibles (aquellas que dejan huellas físicas o psicológicas evidentes). De esta forma, suele suceder que, si la agresión no ha dejado prueba evidente, no existen incentivos para reportar ni registrar los hechos. A propósito de esta explicación, cabe precisar que más allá del hecho de que las agresiones sean o no visibles dejando huellas físicas o psicológicas evidentes, la limitación principal es que **no hay una comprensión y/o lectura de las violencias y agresiones garantista de la perspectiva de género** que permita, por un lado, identificar la ocurrencia de esas

violencias “no visibles” y, por otro lado, comprender los diferentes hechos victimizantes y daños desde la perspectiva de género.

De hecho, es frecuente que en el caso del asesinato de una mujer no se investigue a profundidad factores del contexto para determinar si se trata o no de un caso de feminicidio, de violencia contra las mujeres en política u otros delitos con componentes de género. En síntesis, más allá de lo evidente, la ausencia de enfoque de género ante las violencias y discriminaciones que viven las mujeres, especialmente en el marco del conflicto armado, inciden en el subregistro y/o el registro parcializado de estas.

Cabe resaltar que la debilidad en la comprensión del enfoque de género ha sido corroborada por investigaciones académicas al abordar herramientas e instrumentos de información para la planeación de la reparación de víctimas. A saber, con relación a los PATS (Planes de Acción Territorial) se ha sostenido que: *“pareciera que las herramientas de planeación y caracterización para reparar a las víctimas del conflicto desde un enfoque de género se limitan a dos variables: i) la identificación de episodios de violencia sexual de las víctimas; y ii) el reconocimiento de las mujeres como cabezas de familia que ingresan a la ruta de reparación”* (Castrellón y Romero, 2016, p.75).

Se aclara que el sesgo asociado a la focalización en la identificación de la violencia sexual no solo produce limitantes al momento de reparar a las mujeres y población OSIGD frente a la multiplicidad de las afectaciones vividas, sino que también dificulta la comprensión de los contextos y patrones de violencias contra las mujeres y población OSIGD en el marco del conflicto armado, los cuales serían de utilidad para diseñar e implementar medidas de prevención, protección y garantías de no repetición acordes a las necesidades y particularidades de las mujeres y población OSIGD .

A propósito de la focalización en la violencia sexual al abordar las VBG se ahondará más adelante. Asimismo, sobre las dificultades para realizar miradas longitudinales sobre las variables de caracterización de las víctimas cuando existen fallas asociadas a las dificultades de registro de novedades y actualización, se proponen desarrollos específicos en el componente de mediciones.

Ahora bien, adicional a las dificultades anteriores, desde la perspectiva del enfoque de género, se identifica una debilidad asociada a la comprensión limitada de la diversidad sexual y las categorías identitarias desde los sistemas de información, así como en su aplicación y operación. A pesar de que los sistemas de información han venido incorporando variables para incluir a la población OSIGD, se observa que se trata de un proceso desigual entre los mismos sistemas y que, por lo general, no atiende a los planteamientos del enfoque de género y la diversidad sexual.

Al respecto, Colombia Diversa en su *“Informe de derechos humanos de personas LGBT en Colombia”* (2018) presentó un balance sobre la implementación de las variables, las buenas y malas prácticas en el registro y uso de los datos asociados a la diversidad sexual por parte de diferentes entidades entre 1993 y 2019. Entre las entidades referidas se encuentran algunas integrantes del SNARIV y, por lo tanto, algunas de las proveedoras de información al Modelo Integrado de la RNI. En efecto, retomando el informe, se presentan algunas situaciones ilustrativas de comprensiones limitadas o restrictivas de la diversidad sexual y las categorías identitarias en los sistemas de información:



- i. En el 2014, para Medicina Legal el informe identificó que *“persiste la confusión entre las categorías de “Sexo”, “Orientación Sexual” e “Identidad de género”*” (p.16). Se indica que el sexo (femenino o masculino) se diligencia según la cédula de ciudadanía, y la orientación sexual y la identidad de género según lo declarado por la víctima o según la percepción de los médicos forenses.
- ii. En 2018, entidades como la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas indicaron que sí trabajan con sistemas de información que tienen la variable “LGBT”, pero que no dan cuenta de la orientación sexual específica de las personas atendidas.
- iii. En 2019, al igual que en otras instituciones, las procuradurías regionales y provinciales reportaron que cuentan con sistemas de información con alguna forma de caracterización de las víctimas, entre los cuales las opciones de caracterización sociodemográfica están en un listado cerrado de única respuesta.

Frente a lo primero, i) diligenciamiento de la orientación sexual e identidad de género según percepciones de funcionarios(as), como se evidenció anteriormente, persisten los sesgos culturales en el diligenciamiento de estas variables por parte de los operadores. De esta forma, es frecuente que la información recogida bajo estas variables no corresponda con el sexo, la orientación sexual y/o la identidad de género real de las víctimas.

Con relación a lo segundo, ii) el uso de la variable LGBTI en los sistemas de información, es preciso aclarar que no solo resulta conceptualmente incorrecto, sino que tiene dificultades para la operatividad y utilidad de los sistemas de información. Si bien la captura de la información sobre la identidad de género y la orientación sexual por parte de la Unidad para las Víctimas y otras entidades del SNARIV se basa en la variable LGBT(I) en la categoría de “Género”, este acrónimo resulta conceptualmente incorrecto en tanto agrupa tres diferentes orientaciones sexuales (lesbianas, gays, bisexuales), identidades trans (transmasculino, transfemenina, transexual, transgénero, travesti, transformista, entre otras) y un sexo (intersexual). En este sentido, aunque la categoría de “Género” debería incluir información exclusiva sobre la identidad de género, actualmente se incluyen también datos asociados al sexo y la orientación sexual.

En particular, frente a la “I = intersexual” - recientemente incluida en algunos instrumentos de información de la Unidad para las Víctimas- las organizaciones defensoras de los derechos de la población OSIGD, han llamado la atención sobre la pertinencia de su inclusión; toda vez que se han reconocido las debilidades de la sigla LGBTI en materia de sistemas de información y las dificultades para aplicar miradas longitudinales al respecto. Se suma a este llamado la falta de claridad acerca de las implicaciones asociadas a la inclusión, es decir, no es claro si se trata de una adición simbólica o cómo permite mejorar la toma de decisiones en la implementación de la política de cara a las necesidades de las víctimas intersexuales (Panel de género y derechos de personas OSIGD, julio de 2020).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Se entiende por mirada longitudinal aquella que toma la observación de la persona individual con la situación sociodemográfica y socioeconómica de hoy, la compara con su situación de ingreso al registro y puede aclarar los principales cambios, así como las medidas en retrospectiva y a futuro.

Respecto a lo tercero, iii) variables de caracterización sociodemográfica que están en una lista cerrada y de respuesta única, es importante señalar que los registros marcados como LGBTI suelen quedar excluidos de otras variables existentes en los formularios y/o documentos de recolección de información (a saber, sexo) que aportan al Modelo Integrado de la RNI. En otras palabras, en sistemas de información como el de la UARIV, cuando una persona se registra como “mujer” u “hombre”, se excluye su reconocimiento como persona LGBTI; igualmente, cuando una persona se identifica como LGBTI, no se indica si es un hombre, una mujer o una persona intersexual. Como resultado, las cifras consolidadas de hombres víctimas del conflicto armado excluyen a los hombres gays, a los transmasculinos y a los hombres bisexuales, mientras que las cifras consolidadas de víctimas mujeres en el país dejan por fuera a las mujeres lesbianas, bisexuales y a las transfemeninas.

En términos de la conceptualización propuesta en el componente de mediciones, la **comprensión limitada de la diversidad sexual y las categorías identitarias desde los sistemas de información deriva en información no suficiente ni pertinente en los sistemas de información**. Así como aumenta los problemas para la interoperabilidad de los sistemas de información, impidiendo un diagnóstico, seguimiento y monitoreo pertinente de las garantías de acceso a la oferta institucional del SNARIV por parte de las víctimas de la población OSIGD (CNMH, 2015).

Por último, otra dificultad identificada frente a los sistemas de información de la RNI es que, si bien se han reconocido avances en materia de desagregación de datos e inclusión de variables asociadas al reconocimiento de la diversidad sexual, **sigue estando pendiente la inclusión del análisis diferencial de género en otros momentos de la consolidación, gestión y operación de los sistemas de información**: definición de las variables y su operacionalización, la definición de los procesos de recolección de la información, el análisis de la misma, la toma de decisiones y ejecución de las mismas. Por ejemplo, en los dos CONPES de mujeres abordados anteriormente (CONPES 161 de 2013 y CONPES 3784 de 2014), se ha mencionado la pertinencia de lograr reportes periódicos de evaluación y seguimiento, análisis de causalidad y correlación con otras variables, formulación de recomendaciones basadas en datos cuantitativos, entre otros; tarea en la que no se ha avanzado considerablemente.

Con la generación de reportes periódicos se lograría visibilizar cómo las estructuras de discriminación y violencia tienen un impacto diferencial sobre los grupos del enfoque diferencial, al tiempo que se podría avanzar en la toma de decisiones para transformar estas situaciones. En resumen, se espera que el análisis diferencial trascienda hasta las estrategias y/o acciones que visibilizan los resultados de las mediciones en torno a indicadores u otros (UNDP, 2014; AECID, 2015). De lo contrario, se tendrán percepciones como la siguiente: *"los informes del Gobierno presentan estadísticas de atención en la elaboración de los PAARI por género y orientación sexual, pero nada indica si dicha diferenciación tiene consecuencias más allá de las estadísticas que se presentan. Las cifras muestran regularmente una mayor proporción de mujeres que hombres como beneficiarias de diferentes medidas, pero no queda claro en qué medida esto es o no resultado de una evaluación de consecuencias diferenciales por género"* (ICTJ, 2015, p.64). Siendo así, no hay mucha claridad acerca de cómo la recolección y análisis de la información desagregada por variables de carácter sociodemográfico orientan la toma de decisiones en materia de atención, asistencia y reparación a los grupos del enfoque diferencial de género.

En efecto, sería importante que las entidades del SNARIV produjeran reportes periódicos sobre el acceso y la garantía de los derechos de las mujeres y la población OSIGD en las diferentes medidas y/o componentes de la política de víctimas, al tiempo que propiciaran su difusión con las(os) delegadas(os) de estos grupos poblacionales en las mesas de víctimas y el subcomité técnico de enfoques diferenciales, con organizaciones de mujeres y población OSIGD con experticia en la política de víctimas, instancias de sociedad civil y de gobierno con competencias en la agenda de género y paz (por ejemplo, la Alta Instancia de Género de Gobierno, la Instancia Especial de Mujeres, la Subcomisión de Género de la Comisión Nacional Garantías de Seguridad, la Consejería para la Equidad Presidencial de la Mujer, la Defensoría Delegada para los derechos de las mujeres y asuntos de género, entre otras).

Ahora bien, con relación a la conceptualización de las brechas planteadas en el componente de mediciones, se identifica que las brechas y dificultades identificadas frente a los sistemas y fuentes de información que agrupa el Modelo Integrado desde el análisis diferencial deriva en información no suficiente ni pertinente en los sistemas de información. En detalle, se profundizan las siguientes brechas identificadas desde el mencionado componente: i) **los registros administrativos que componen la RNI no alcanzan niveles de oportunidad, completitud, especificidad de los derechos e interoperabilidad en las bases de datos entregadas periódicamente por parte de las entidades responsables** y ii) **Existen varios instrumentos de caracterización de la población víctima, generando información disímil, lo que implica una agenda de trabajo más clara en tiempo y resultados de mediano plazo** (tomado del Capítulo 4 – Brechas y recomendaciones del componente de mediciones del balance)

Desde el componente de mediciones se esbozan unas recomendaciones orientadas a zanjar las brechas mencionadas desde la medición y que, con atención a las dificultades y desafíos del enfoque diferencial podrían aportar a zanjar las brechas abordadas en esta sección: i) organizar una agenda de trabajo integral, con acciones concretas orientadas a asegurar que las bases de datos (registros administrativos) de las entidades estén actualizadas (oportunidad) de acuerdo con su periodicidad, alcancen el nivel de especificidad, interoperen con todas para bases de acuerdo con el alcance en el Modelo Integrado y en las mediciones e indicadores de seguimiento, ii) utilizar el POSI como instrumento para este seguimiento y la certificación de las entidades del nivel nacional y territorial. Definir reglas claras y medibles sobre la calidad, oportunidad y pertinencia de los registros administrativos, vinculando a las entidades del SNARIV responsables de los registros para que las entreguen con calidad, oportunidad y pertinencia, iii) aprovechar el informe y evaluación anual que debe presentarse al Comité Ejecutivo, sobre el resultado de la ejecución de los planes operativos para motivar y lograr la calidad, oportunidad y pertinencia de los registros administrativos.

De manera complementaria, atendiendo a la garantía del enfoque diferencial y de género es importante que: i) se continúen ajustando los instrumentos de caracterización para las bases de datos y los sistemas de información cuenten con información pertinente para la toma de decisiones, al tiempo que se den los mecanismos para la participación de las víctimas; ii) se incorpore el enfoque de género en las acciones de las entidades orientadas a la recolección de información, así como en sus sistemas, al respecto es de especial importancia avanzar hacia usos más pertinentes de las categorías y/o variables sobre sexo, identidad de género y orientación sexual, iii) se logre la interoperatividad de la

mayor cantidad de información disponible sobre los grupos de los enfoques diferenciales en los sistemas de información de las entidades del RNI; a saber, se ahondó en aprovechar la información de las diversas variables que dan cuenta de la VBG, sin que se reduzca a los delitos contra la integridad y formación sexual; iv) además de las variables asociadas a la autonomía y/o vida reproductiva de las mujeres, se incluyan variables asociadas a la dimensión económica y política de la vida de las mujeres de forma que se cuenten con mayores elementos y perspectivas en la toma de decisiones y posterior impacto del goce efectivo de los derechos; v) se logren reportes periódicos de evaluación y seguimiento, análisis de causalidad y correlación con otras variables, formulación de recomendaciones basadas en datos cuantitativos, vinculando organizaciones de sociedad civil e instancia de gobierno competentes en temas de género, reparación y construcción de paz.

### 2.2.1.2 ¿Participación efectiva? Las brechas frente a los enfoques diferenciales

Considerando que en otros componentes del balance se abordan también asuntos de participación de las víctimas (particularmente en el componente de articulación institucional y de reparación colectiva), en el marco de este componente se prestó especial atención a la participación de las víctimas sujetos de especial protección constitucional en las mesas de participación de víctimas y en el subcomité técnico de enfoques diferenciales. Para cada uno de estos mecanismos se proponen consideraciones especiales de cara a las brechas identificadas a través del balance, así como frente a la representación de las agendas y/o necesidades de los grupos del enfoque diferencial y de género.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras reitera la importancia de la participación de las víctimas en la toma de decisiones y el seguimiento de la política en sus diferentes componentes, de manera más específica en el Título VII “Participación de las víctimas” se determina, entre otras, que: *“es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en la implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”* (Art. 192). Asimismo, mediante el Art. 193 se determina que se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas en diferentes espacios de diseño, implementación y evaluación de la política; de ahí que se conformarán mesas de participación de víctimas que propicien la participación efectiva de las mujeres, NNA, y adultos mayores víctimas.

Posteriormente, se construyó el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas que tuvo como punto de partida lo establecido en la Constitución Nacional, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios,<sup>26</sup> así como los requerimientos de la Corte Constitucional, al respecto de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. El Protocolo estructura un sistema nacional, departamental, distrital y municipal de representación de las víctimas, a través de las mesas de participación efectiva de las víctimas. El diseño del sistema considera distintos hechos victimizantes (contra la vida y la libertad, violencia sexual, desplazamiento forzado, entre otros) y enfoques diferenciales (jóvenes, personas mayores, mujeres, personas OSIGD, personas en condición de discapacidad y sujetos étnicos).

---

<sup>26</sup> En particular, el Decreto 4800 de 2011 (Art.258), Decreto 4801 de 2011 (Art. 17), Decreto 0790 de 2012 (ART. 4).

A la fecha el protocolo ha tenido diversos ajustes y modificaciones hasta la actualización normativa desarrollada durante el año 2016, como resultado de una propuesta e incidencia de la Mesa Nacional de Víctimas, y un ajuste de 2017 correspondiente con la Resolución 0677 *“por la cual se regula y fortalece el procedimiento para la elección de los representantes de las comunidades étnicas en las mesas municipales de participación, cuando en el municipio no exista autoridad tradicional étnica”*.

En lo que concierne a los enfoques diferenciales, es de particular importancia rescatar algunas de las disposiciones del Protocolo de Participación en materia de garantías de participación para los sujetos de especial protección constitucional y/o sus representantes, así como frente a la consideración de los enfoques:

- Apertura de espacios a los enfoques diferenciales.
- Paridad entre mujeres y hombres en los diferentes niveles de las mesas de participación de víctimas, considerando que las suplencias deben atender a que la suplente de una mujer debe ser aquella que le continúe en votación, a fin de garantizar la paridad de género, mientras que la suplencia de un hombre será la siguiente votación, sin importar si es hombre o mujer. La paridad constituye una meta de alcance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y fue ratificada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por Colombia y desde la Registraduría Nacional del Estado Civil se ha reconocido que aún no ha sido alcanzada y que el desafío es mayor a nivel municipal (CEDAE, 2019).
- Énfasis en la conformación de comisiones temáticas de niños, niñas y adolescentes, de mujer, de desplazamiento forzado, de discapacidad y de grupos étnicos. Esto, en atención a que una de las funciones de las mesas de víctimas es *“propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de las etnias, mujeres, NNA, jóvenes, adultos mayores, de las víctimas con discapacidad y población LGBTI”* (Art.8)
- Promulgación de protocolos especiales y diferenciados para pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes, y pueblo Rrom, así como un protocolo especial para NNA.
- En cuanto a las garantías para la participación efectiva, se destacan apoyos diferenciales para asegurar la participación de los miembros de las Mesas, los representantes de los espacios de participación y subcomités técnicos del SNARIV: i) apoyo necesario para las víctimas en condición de discapacidad y ii) apoyo a las mujeres víctimas con hijos menores de 5 años. Este último consiste principalmente en el servicio de hogares infantiles del ICBF.

Por otra parte, en lo que concierne al Subcomité de enfoques diferenciales es de particular relevancia el hecho de que se cuente con un(a) representante por enfoque diferencial (es decir, 6 en total), mientras que en los otros subcomités los(as) delegados(as) son dos, guardando la paridad entre hombres y mujeres. Asimismo, como se detalló en la exposición del CONPES 3784 de 2013, se destaca la creación de mesas específicas acordes al enfoque de género, a saber: la creación de la mesa de mujeres y de personas OSIGD.

Ahora bien, aunque desde la expedición de la Ley 1448/2011 y los varios ajustes en materia de participación de las víctimas se identifican lineamientos orientados a garantizar la participación de las víctimas sujetos de especial protección constitucional y la

representación de los enfoques diferenciales, en el marco del presente balance, las fuentes bibliográficas consultadas y los actores partícipes asumieron posturas críticas frente a la noción de participación efectiva y, en este sentido, se identifican algunas brechas para garantizar la participación de las víctimas en atención al principio del enfoque diferencial.

A manera de resumen, las brechas presentadas a continuación son:

- ❖ La representación en los espacios de la política es limitada, porque: i) se excluyen actores y agendas importantes, ii) se carece de conocimientos y capacidades para posicionar los enfoques diferenciales por parte de los(as) representantes de los mismos, iii) persisten las restricciones socioculturales y propias del conflicto armado para representar y defender determinadas agendas y/o intereses de los enfoques diferenciales.
- ❖ Los(as) delegados(as) de las víctimas enfrentan restricciones para incidir en la toma de decisiones en escenarios definitivos para la implementación y seguimiento de la política.
- ❖ La carencia de apoyos más efectivos para la superación de barreras que persisten para los grupos del enfoque diferencial en los espacios de participación de las víctimas.
- ❖ La falta de protocolos de participación específicos y/o las debilidades en la garantía de los existentes para algunos grupos del enfoque diferencial resalta como una limitación, toda vez que no ataca las barreras de participación ni la falta de garantías para la misma.
- ❖ Fallas y/o debilidades de las entidades integrantes del Subcomité de enfoques diferenciales en el cumplimiento de sus roles y compromisos frente al Subcomité y las mesas específicas para algunos de los grupos poblacionales del enfoque diferencial varias están teniendo.
- ❖ No existe coordinación ni articulación con los representantes de las víctimas en los otros subcomités técnicos.

Para comenzar, se consideró que **la representación en los espacios de la política es limitada** – en especial, en las mesas de víctimas como la principal apuesta de participación de las víctimas desde la Ley - porque: i) deja fuera actores y/o agendas importantes desde la perspectiva de los enfoques diferenciales, ii) las víctimas representantes de los sujetos de especial protección constitucional y los enfoques diferenciales carecen de conocimientos y capacidades para posicionar los intereses respectivos, y iii) persisten las barreras de tipo sociocultural y asociadas a los grupos armados ilegales para garantizar la libre expresión y representar las necesidades e intereses de los grupos de los enfoques diferenciales.

Frente a lo primero, i) deja por fuera agendas y actores importantes de los enfoques diferenciales, se llamó la atención sobre el hecho de que ser delegado(a) por un enfoque diferencial no implica representar las necesidades, intereses y agendas del grupo poblacional. De ahí que las víctimas de determinado grupo del enfoque diferencial puedan tener la percepción de no ser representadas en las mesas de víctimas, el Subcomité de enfoques diferenciales, los comités de justicia transicional u otros espacios con cupo y/o delegación para las víctimas. De hecho, para el caso de la representación del enfoque de diversidad sexual (población OSIGD) es común que en las mesas de víctimas municipales este cupo sea asumido por una persona con orientación sexual y/o identidad de género

diversa, pero que no necesariamente conoce ni representa las necesidades e intereses de las víctimas de la población OSIGD, ni mucho menos las luchas políticas y legales del movimiento LGBTI.

Asimismo, acudiendo a la mencionada conceptualización problemática de la sigla LGBTI, la delegada entrevistada se expresó también frente a la comprensión limitada de la representación: *"Mesas de participación donde tengamos representación de lesbianas, gays, transexuales, trans género... no solo dos que representen a todos..."* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020). En este sentido, de acuerdo a la postura de la representante, no se podría asumir que un(a) representante de la población OSIGD con determinada orientación sexual y/o identidad de género representará las necesidades e intereses de la multiplicidad de víctimas que corresponden con población OSIGD. Al igual que en los sistemas de información el uso del acrónimo LGBTI para dar cuenta del sexo, la identidad de género y la orientación sexual es incorrecto, también sería inapropiada la pretensión de que una sola persona pueda representar de manera efectiva a todas las personas agrupadas bajo el acrónimo LGBTI.

En conformidad con lo anterior, desde las organizaciones de mujeres que constituyen SRC se hizo un llamado frente a la posibilidad de que estos grupos u organizaciones puedan tener representación en las mesas de víctimas a nivel territorial: *"la participación no quedo contemplada en el protocolo de participación, la participación de los sujetos de reparación colectiva... no aparecemos en ninguna parte (...) los huecos de Reparación Colectiva en las mesas de las víctimas pues hay que generar un espacio un poco puntual para que sigamos hoy en la mesa porque la mesa de víctimas eh está muy cerrado"* (Estudio de caso de Reparación Colectiva de "Narrar para vivir", junio de 2020). Cabe aclarar que las mujeres participantes del estudio de caso no solo hicieron referencia a la necesidad de tener una representación en las mesas de víctimas como SRC, sino como organizaciones de mujeres que trabajan por la construcción de paz territorial. De esta forma, no solo se reivindica la posibilidad de representación de los SRC, sino también de representar los intereses de las mujeres organizadas con propuestas y planteamientos frente a la implementación de las políticas de paz en los territorios.

Es importante anotar que, la brecha de la representación no apela a una limitación propia ni exclusiva de la formulación y/o implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en tanto es un fenómeno persistente en múltiples escenarios de participación y representación política<sup>27</sup>, sí se relaciona con que ii) se carece de conocimientos y capacidades para posicionar los enfoques diferenciales por parte de los(as) representantes de los mismos. En efecto, se hace evidente la necesidad de una mayor cualificación de los liderazgos de los enfoques diferenciales. Siendo así, sería pertinente que los(as) representantes de las víctimas sujetos de especial protección constitucional en espacios técnicos y/o de toma de decisiones cuenten con mayor capacitación y transferencia de

---

<sup>27</sup> Las limitaciones democráticas del modelo de representación han sido ampliamente abordadas desde la ciencia política, considerando; primero, la ineffectividad del mandato en sí mismo, si se considera que los(as) representantes en ocasiones deben actuar bajo criterios diferentes a los intereses de aquellos a los(as) que representan, por ejemplo, nuevas coyunturas o cambios en la visión de las necesidades. Y segundo, en tanto las implicaciones causales de la representación harían imposible cualquier trabajo distinto al de reportarle a sus electores lo atinente a su representación y, para los otros, dedicarse a la vigilancia permanente de sus delegados (as) (Murillo y Pizano, 2003, p.27)

conocimientos frente a las agendas, intereses, políticas, programas, entre otros asuntos asociadas a los sujetos de especial protección que representan y los enfoques diferenciales que deben posicionar. En otras palabras, para zanjar las brechas de representación es importante fortalecer los liderazgos sociales de las víctimas con conocimientos técnicos, conceptuales, legales y políticos de los enfoques diferenciales.

Acercas de las debilidades en los liderazgos de los enfoques diferenciales un experto consultado en el balance comentó que: *“quienes hacen parte de las mesas no eran activistas, son buscados para llenar el cupo, lo que significa que aunque participen del espacio, no saben posicionar el enfoque, lo cual es un reto para posicionar y cualificar el liderazgo, y en temas de real interlocución que tienen las víctimas”* (Panel de género y derechos de personas OSIGD, julio de 2020). Asimismo, una experta de la academia manifestó que: *“es importante garantizar que la participación de las mujeres tenga más herramientas... aún muchas mujeres no tienen el adiestramiento en la esfera pública”* (Entrevista semiestructurada con docente de Uniandes, julio de 2020).

Teniendo en cuenta que la participación de las víctimas en las mesas de víctimas y en el Subcomité de enfoques diferenciales está prevista para otorgar un cupo a cada uno de los enfoques diferenciales abordados en el marco de la Ley 1448, se considera que para fortalecer el rol de los(as) representantes de estos enfoques sería prioritario su empoderamiento frente al Modelo de Operación y demás lineamientos, herramientas e instrumentos elaborados por la UARIV. Este tipo de conocimientos y herramientas podrían ser pertinentes para el fortalecimiento de sus capacidades y, por ende, de la representación e incidencia en los diferentes espacios de la política de víctimas.

Por último, en cuanto a iii) las restricciones socioculturales y del conflicto armado para la representación, es preciso reconocer que en escenarios de participación local – como las mesas de participación efectiva de víctimas- las mujeres y la población OSIGD se ven censuradas(os) a expresar pública y abiertamente su compromiso con la agenda de género, derechos de las mujeres y de la población OSIGD, en especial en los contextos de vulneración y afectación de los derechos humanos. En ocasiones, además de las restricciones socioculturales, la presencia de grupos armados ilegales se relaciona con las omisiones o los silencios frente a las necesidades y vulneraciones de las mujeres del territorio, al tiempo que la abstención a plantear propuestas y/o proyectos al respecto en los espacios de participación. Esto pone en evidencia la precariedad de las garantías para la participación y protección de las mujeres lideresas y los liderazgos de personas OSIGD, así como a sus núcleos familiares en ejercicios de exigencia de derechos a nivel nacional y territorial. Empero, a las amenazas particulares del contexto territorial, se suma la exclusión histórica de las mujeres y la población OSIGD de espacios públicos donde se debate y se toman decisiones en materia social, económica y política.

De otra parte, se percibe que en materia de participación, **los(as) delegados(as) de las víctimas enfrentan restricciones para incidir en la toma de decisiones en los escenarios definitivos para la implementación y seguimiento de la política;** especialmente en aquellos donde convergen representantes del Estado y de las víctimas. Al respecto, un representante de las víctimas manifestó que: *“en cuanto al tema del Subcomité, tengo que decir que nosotros tenemos 6 personas, pero que si se van a aprobar y a entrar a tomar decisiones (...) siempre van a ganar las instituciones, las víctimas en esos espacios siempre tenemos menos participación que las otras entidades, al momento*



*de tomar decisiones siempre van a agarrar y tomar decisiones incluso en contra de nosotros*". En efecto, esta situación se extendería a otros espacios: *"es como los Comités de Justicia Transicional, nosotros solamente tenemos 2 cupos mientras las Alcaldías y Gobernaciones tienen a todos sus secretarios que obviamente van a decir que no así estén de acuerdo en la decisión"* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), Junio de 2020). En este sentido, la distribución de la representación del Estado y de las víctimas es inequitativa, tanto en voz como en voto, al momento de decidir cómo se orienta e implementan decisiones y/o ajustes en la ejecución de la política de víctimas, sus programas y/o proyectos.

De hecho, cabe mencionar que la percepción de una participación poco incidente en los escenarios de toma de decisiones se replica en el malestar frente a la falta de implementación de las propuestas de las víctimas producto de procesos consultivos en el marco del Acuerdo de Paz: *"la participación no es efectiva. Tenemos garantías. Pero nuestras voces no son escuchadas; toman nuestras propuestas y no las implementan. Es importante que las propuestas de las víctimas se implementen. Ustedes recordaran los espacios participativos del Acuerdo de Paz, teniendo encuentros regionales y a nivel nacional. Donde se llevaron las propuestas de las víctimas (1.400 propuestas)... que no quedaron incluidas en los documentos. Queda siempre el sin sabor de qué paso con esas propuestas"* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

En este sentido, existe la percepción de que la presencia de las víctimas en estos escenarios apela a una dimensión simbólica y no real y/o efectiva de la participación. Es decir, su participación estaría más orientada al reconocimiento y visibilización en su condición de víctimas (por ejemplo, la posibilidad de tener voz en espacios de histórica discriminación y exclusión), más que como sujetos políticos que, además de poder expresar sus opiniones y posturas, son convocados para ser consultados, informados, y ejercer su poder de voto/veto en la toma de decisiones.<sup>28</sup> Cabe resaltar que la insatisfacción de los(as) delegados(as) de las víctimas en espacios como el Subcomité de enfoques diferenciales y los Comités de Justicia Transicional (CJT) no solo fue expresada en el componente de enfoques, sino también en los otros componentes del balance.<sup>29</sup>

Al respecto, se comentó también: *"la Unidad en su artículo 13 reconoció a la población OSIGD. Pero sentimos que nuestra representación es de papel. Lo que podemos reconocer y abonarle a las entidades es que tenemos una representación en las diferentes mesas, pero sentimos que nuestra voz no es escuchada. Nuestra participación no es participación efectiva, no es solo reconocer nuestra asistencia; se trata de que nuestras propuestas sean reconocidas y escuchadas"* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

La poca incidencia en la toma de decisiones en escenarios definitivos para la implementación de la política se asocia también a, como se mencionó anteriormente, las

---

<sup>28</sup> Al respecto de los tipos de participación es interesante la propuesta de Hart (1993) sobre la "escalera de la participación", según la cual el escalón más bajo corresponde a la manipulación de los participantes y representantes y el más alto corresponde a debates iniciados por diferentes actores y decisiones tomadas en conjunto.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, los hallazgos desde el componente de mediciones frente al Subcomité de sistemas de información.

debilidades de capacitación y formación para los(as) delegados(as) de las víctimas. Esta situación fue especialmente evidente en el caso del Subcomité de enfoques diferenciales, frente al cual se considera que la preparación es débil en función del tiempo consagrado, la ausencia de procesos de empalme y la poca consideración de la disponibilidad y opinión de los(as) representantes: “(...) *pero siempre he dicho si alguien salió de la Mesa y salió del Subcomité debe haber como un empalme entre esos dos compañeros, que digan: Mire, yo trabajé hasta aquí, de aquí en adelante podemos seguir con esto como para que uno sepa que va a prepararse, no hay esa comunicación asertiva entre lo que ya se hizo y lo que se debe hacer, como un empalme, que no llegue ese día y no diga ¡uy en qué me metí!*” (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

No obstante, la baja incidencia en este tipo de espacios se asocia también a una tensión entre la representación de las víctimas – como un aspecto de carácter político – y la naturaleza de espacios como el Subcomité de enfoques diferenciales – como un mecanismo de carácter técnico. En otras palabras, se tiene que, por un lado, este tipo de espacios están orientados a definir asuntos estratégicos para la implementación de la política; por ejemplo, temas normativos, asuntos de gestión o de definición de procesos para la ejecución de las decisiones, entre otros. Por otro lado, la concesión de cupos para víctimas delegadas de los enfoques diferenciales atiende a una aspiración de representación política de las necesidades e intereses de los grupos del enfoque diferencial.

En la práctica, dado que el espacio es de carácter técnico sucede regularmente que los(as) funcionarios(as) técnicos de las entidades lideran el desarrollo de las jornadas, informan y toman decisiones, mientras que los(as) delegados(as) de las víctimas son relegados a un rol netamente consultivo; sin oportunidades de intervención adecuadas para la representación de las necesidades y particularidades bajo la perspectiva de los enfoques diferenciales. De ahí que, este tipo de dinámicas, reafirman la percepción de la participación de las víctimas apela a una dimensión simbólica y no real o, en otras palabras, de escucha y consulta pero no de vocería e incidencia.

Al respecto de la necesidad de superar la noción de participación simbólica y avanzar hacia una comprensión y garantía de la participación real de las víctimas, de forma que se abran las puertas para su incidencia en la política de víctimas, se recogen las recomendaciones de ACNUR en un balance a la política pública de desplazamiento forzado (2007):

- i. Trascender la visión de participación como la simple asistencia a las reuniones convocadas y avanzar hacia la garantía de participación bien informada y representativa de los intereses de la población víctima, a nivel municipal, departamental y nacional.
- ii. Mejorar los niveles de representación de los intereses de la población desplazada, reconociendo sus necesidades y, en particular, el impacto diferencial del desplazamiento en hombres y mujeres de distintas edades y contextos socioculturales
- iii. Brindar las garantías necesarias para que el proceso de participación sea efectivo.

Ahora bien, en lo que concierne a la **carencia de apoyos y/o mecanismos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección**

**constitucional y sus representantes en los espacios de participación de las víctimas,** el balance recogió los siguientes pendientes:

- En consideración con la noción limitada de la representación de las mujeres y la necesidad de ajustes para tener más apoyos que contribuyan a la participación de estas, se planteó: *"El énfasis no solo en la representación política de las mujeres, sino en la toma de decisiones, en la promoción y el cuidado de sus liderazgos, en la valoración de sus contribuciones a las formas de ejercicio político y el fortalecimiento de sus organizaciones. Su importancia en el enfoque se debe también a los riesgos que traen los escenarios de posconflicto en cuanto a la pérdida de las ganancias políticas que las mujeres han podido alcanzar durante los conflictos o el retroceso a las formas tradicionales de las relaciones de género"* (Serrano y Caribe Afirmativo, 2016, p.7). En este sentido, en el marco del balance se identificó la pertinencia de no solo ampliar la oferta de cuidados para las(os) representantes con hijos(as) menores de 5 años, sino también fortalecer la prevención y protección ante los riesgos y amenazas del ejercicio de liderazgos en el marco del conflicto armado.
- La carencia de apoyos más adecuados y de los ajustes razonables que como mínimo aseguren la comprensión, comunicación y movilidad de las personas en situación de discapacidad: *"Para el caso de las personas en situación de discapacidad, se hace inminente facilitar y/o cubrir apoyos (acompañante, transporte, hospedaje, remuneración y entre otros gastos del cuidado). Es importante que los espacios que se escojan para realizar los eventos y encuentros cumplan las normas de planeación e infraestructura para que todos nos movamos en igualdad de condiciones. En los espacios de participación de las víctimas tampoco se cuenta con ajustes y/o habilitación para discapacidad visual; de forma que es necesario ajustar documentos e informes presentados (interprete de señas y documentos más accesibles en imágenes). Así mismo, se usa correo electrónico y/o mensajes de celular a todas las personas, lo cual no es accesible para personas con discapacidad visual (por ejemplo)"* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020). En este sentido, la falta de atención al enfoque de discapacidad en la planeación y organización de los espacios de participación de las víctimas constituye una barrera de exclusión y un impedimento para cualquier ejercicio de la participación.
- El incumplimiento de los apoyos para la realización de las mesas a nivel municipal y territorial por parte de los entes territoriales: *"la Unidad es muy garante, siempre hemos tenido problemas con las Alcaldías y la Gobernación que a veces solo quieren entregar un compensatorio, con eso nosotros ya estamos garantizando nuestra participación, y también a veces si decimos que no vivimos en lo urbano sino en zona rural entonces ellos quieren poner unas tablas desde lo urbano, perjudicándonos así porque es diferente cuando una víctima vive en Santa Marta a alguien que vive en un vereda"* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).
- Como se mencionó anteriormente, la ausencia de garantías de mecanismos efectivos de protección y prevención para los líderes y lideresas de las víctimas es una barrera para la participación de los sujetos de especial protección constitucional y la representación desde el marco de los enfoques diferenciales. En cuanto a las afectaciones contra liderazgos sociales y miembros representativos de la comunidad, entre los que se incluyen los(as) representantes de las mesas de

*participación de víctimas, se ha dicho que: “la violencia ejercida está orientada, principalmente, a modificar o imponer normas de convivencia, impedir el acercamiento con la institucionalidad, prohibir o condicionar la existencia de procesos comunitarios o de reivindicación de derechos (...) Los tipos de violencia van desde amenazas, hostigamientos, estigmatización, hasta desplazamientos forzados y homicidios” (MAPP/OEA, 2020, p.11).*

De otra parte, la **falta de protocolos de participación específicos y/o las debilidades en la garantía de los existentes para algunos grupos del enfoque diferencial resalta como una limitación** que redundaría en la persistencia de barreras o situaciones que desconocen las garantías de participación para las víctimas sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, el delegado de los grupos étnicos manifestó la necesidad de contar con protocolos de participación étnicos, que contemplen el derecho a la consulta previa, las garantías de traducción cultural y prácticas y costumbres propias de la toma de decisiones. La elaboración de este protocolo fue reconocido como un compromiso pendiente en el informe de julio de 2020 del Gobierno Nacional. Para ello sería importante atender al derecho a la consulta previa tanto de los grupos y pueblos indígenas, como de las comunidades afro, el cual se manifiesta es reiteradamente desconocido como se manifestó desde los Autos 004 y 005 de 2009.

En el caso del enfoque de niñez y adolescencia, en el desarrollo del balance se observó que –aunque existen avances en su formulación – se percibe que su implementación ha sido escasa. En detalle, la delegada manifestó que: *“en cuanto a la participación para niños, niñas y adolescentes, no existe... se quedó un protocolo de participación que se quedó en papel prácticamente. Este protocolo no ha sido implementado en ningún lugar de Colombia, solo creo que en un municipio de Valle del Cauca, pero de resto no ha sido implementado. Y en las modificaciones al protocolo quieren que esa parte que habla de niños, niñas y adolescentes...ya se creó, dicen cumplido, pero lo cumplido sea que por lo menos se implemente (...) En el subcomité de enfoques lo que nos dijo el mismo funcionario es que las alcaldías no le quieren meter plata a esto porque esto es un gasto.”* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020). Frente a esto último, se reitera una brecha en la territorialización de la política que ha sido señalada en diferentes momentos del balance, así como ahondada en el componente de articulación institucional.

De lo anterior, se deriva que si bien los protocolos para la participación de los grupos del enfoque diferencial son importantes como instrumentos para determinar las necesidades de los grupos sujetos de especial protección constitucional, al tiempo que orientar las acciones adecuadas para superar algunas barreras presentes en su participación, también es necesario fortalecer los roles de las entidades frente a su implementación y garantía. En particular, se llama la atención sobre la importancia de la gestión y acompañamiento por parte de la Unidad para las Víctimas como responsable de la Secretaría técnica del Subcomité de enfoques diferenciales, en tanto puede precisar el seguimiento tanto de los protocolos como de otros acuerdos concebidos en el marco de este.

Pero también, en atención a las voces de las víctimas, se acude al rol de –por ejemplo- las entidades con competencias específicas frente a los grupos poblacionales de los enfoques diferenciales; a los entes territoriales como primeros respondientes de proveer

algunas garantías de participación para las víctimas y a las entidades del Ministerio Público (especialmente Personería del Pueblo en lo municipal y distrital y Defensoría del Pueblo en lo departamental y nacional) en sus funciones de acompañamiento, asesoría y garantes de la participación efectiva de las Mesas de Víctimas.

- Entidades nacionales con competencias frente a grupos poblacionales del enfoque diferencial: *“En el tema de protocolo me gustaría que se incluyera un tema de articulación institucional. Sería bueno que hubiese articulación frente a la participación de las víctimas. Por ejemplo, el ICBF hace una mesa con los niños, pero no tiene en cuenta la participación del representante de las víctimas. Sería importante que desde los diferentes sectores ministeriales y del Estado se garantice la participación de las víctimas. Muchas veces como víctimas desconocemos esas actividades y/o eventos... sería importante que en todas las mesas (trabajo, cultura, educación) tengan en cuenta a la población víctima y sus representantes. Sería bueno que se incluyera un punto que obligue a las instituciones a invitar a las víctimas en sus diferentes actividades/ eventos”*. (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), Junio de 2020).
- En cuanto a los entes territoriales, además de lo anteriormente comentado, desde el enfoque de discapacidad se señaló que: *“no hay facilidades ni garantías de participación en los planes municipales y departamentales de desarrollo para garantizar los derechos y libertades de las personas en situación de discapacidad”*.(Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).
- Por último, en cuanto al Ministerio Público se señaló: *“Hace falta más trabajo por parte de la Personería. Muchas no conocen el papel de secretaria técnica y es una falencia. Hay que capacitarlos más... la Procuraduría y la Defensoría la tienen clara, pero los personeros no siempre tienen ese rol claro. Muchas veces llegan a las mesas creyendo que las víctimas o los líderes son funcionarios públicos y eso no es así”*. (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

Ahora bien, en lo que concierne a las debilidades particulares Subcomité de enfoques diferenciales y las entidades que lo integran, desde la voz de las víctimas que le integran se reconocieron brechas importantes. En particular, los(as) delegados(as) entrevistados(as) en el balance también llamaron la atención frente al compromiso de entidades con competencias rectoras en el enfoque de género:

*“¿Avances? En el subcomité tenemos la mesa de mujeres, pero debe ser más proactiva. Dicen las instituciones que ellos organizan solo las líneas de la mesa, pero no aportan más. (...) La mesa de trabajo de mujeres, hasta el año pasado estábamos trabajando en la segunda fase del CONPES. Quedó como un compromiso del DNP y la Unidad, pero hasta la fecha no lo han cumplido. También teníamos el Auto, pero no se ha cumplido. Y estamos pendientes de ese compromiso... Muchas entidades están pendientes de que se cumpla y hacen parte de la mesa de trabajo ICBF, DPS.. Hace falta más compromiso de CPEM. Hace falta más compromiso de su parte (...) Tenemos que hacer un trabajo con las entidades del Ministerio Público para que cumpla lo pactado... que se cumpla lo que allí establecimos. Necesitamos que avancemos (...) Los compromisos de la mesa de mujeres la llevan la secretaria técnica... antes la llevaba Consejería de Derechos*

*Humanos... luego nadie la quería llevar. La secretaria técnica la lleva la Unidad”*  
(Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

De este modo, se reconoce que varias de las **entidades integrantes del Subcomité de enfoques diferenciales están teniendo fallas y/o debilidades en el cumplimiento de sus roles y compromisos frente al Subcomité y las mesas específicas para algunos de los grupos poblacionales de los enfoques diferenciales.** De manera particular, llama la atención el incumplimiento y falta de claridad -por parte del DNP, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Hacienda- acerca de la continuidad de la II Fase del CONPES 3784 de 2013 y las acciones pendientes por dar cumplimiento, asociadas al auto 737 de 2017. Se recuerda que la mesa de mujeres del subcomité atendía a la orden de la nueva fase del CONPES, pero ni por parte de las entidades integrantes del Subcomité con responsabilidades asociadas, ni por parte del Gobierno Nacional (2020) se evidencia de manera clara qué va a suceder con este compromiso. Asimismo, se observa con preocupación la falta de compromiso y el débil rol en el Subcomité por parte de entidades con competencias específicas frente a los sujetos de especial protección constitucional; tal es el caso del ICBF y la CPEM.

Frente a las debilidades de la secretaría técnica – a cargo de la Unidad para las Víctimas - otra delegada reafirmó que: *“. Ahora tenemos otra funcionaria que no nos tiene en cuenta para la fecha... para ella es como si las víctimas no valieran nada, solo tienen en cuenta la disponibilidad de las instituciones”.* Asimismo, se reiteró la necesidad de tener espacios de preparación más acordes a las sesiones del subcomité: *“Nos dijeron que en la mañana íbamos a acordar una preparación, luego socializar un auto y luego el Subcomité. Pero no sucedió. Solo sucedió el subcomité. Nuestra propuesta de prepararnos no fue tomada en cuenta”.* *“Nos convocaron hace poco y todo lo que íbamos a ver en un día de manera presencial un solo tema, ahora hicieron ese tema más el Subcomité más la Mesa Preparatoria y lo hicieron todo en un día”* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

De esta forma, se reitera que las necesidades en términos de capacitación de las víctimas delegadas por los enfoques diferenciales no están siendo satisfechas y, de esta forma, no se contribuye tampoco a fortalecer sus capacidades de incidencia y de representación de necesidades, intereses y agendas de los grupos poblacionales que representan. Empero, estas necesidades implicarían un rol más activo por parte de la Defensoría del Pueblo, como responsable de la Secretaría Técnica de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas a nivel nacional. En efecto, sería pertinente fortalecer sus “acciones de organización, control, apoyo y seguimiento, dirigidas a facilitar el proceso de participación efectiva de las víctimas” (Resolución 0388 de 2013, Artículo 12).

Por último, de las entrevistas realizadas con delegados(as) del Subcomité de enfoques diferenciales se percibe que **no existe coordinación ni articulación con los representantes de las víctimas en los otros subcomités técnicos.** Teniendo en cuenta el carácter transversal del enfoque diferencial en la política de víctimas, sería importante que los 6 delegados(as) de los enfoques diferenciales puedan tener más espacios de convergencia e interacción con sus pares en otros subcomités técnicos del SNARIV. Esto permitiría aprovechar la cercanía que tienen subcomités como el de nación-territorio y/o el de sistemas de información con el Comité Ejecutivo y posicionar la importancia de la

transversalidad y garantía de los enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación de las víctimas.

Cabe mencionar que en el componente de articulación institucional el tema de participación se aborda desde los espacios y escenarios de coordinación en los que las víctimas son uno de los actores del SNARIV.

## 2.2.2. *Situando el análisis diferencial en la reparación: indemnización y satisfacción*

Ahora bien, antes de proceder al análisis diferencial de las medidas de indemnización y satisfacción, se presenta una aproximación a la manera en que se operativiza la inclusión de los enfoques diferenciales en la reparación integral de la política de víctimas. De acuerdo con las consultas realizadas a la Unidad para las Víctimas, se evidenció que los ajustes y/o decisiones institucionales para la materialización de los enfoques responden principalmente a factores de tipo normativo e institucional. En este sentido, si bien se cuenta con lineamientos y orientaciones generales para la inclusión de los enfoques diferenciales en las diferentes medidas de la política (Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género), la decisión de asesorar y acompañar técnicamente la implementación de los enfoques está supeditada, de manera particular, a factores coyunturales que definen las necesidades a la luz de los procesos misionales. Por ejemplo, cambios en normativas de priorización y la implementación del Acuerdo de Paz.

Así bien, en su condición de grupo asesor el Grupo de Enfoques Diferenciales de la Unidad para las Víctimas trabaja en coordinación con los equipos misionales<sup>30</sup> para incorporar desde la asesoría y el acompañamiento los enfoques diferenciales en cada uno de los procesos de la asistencia, atención y reparación. Para ello, en un primer momento, se identifica de manera conjunta las necesidades de inclusión y/o transversalización de los enfoques diferenciales en cada proceso y, posteriormente, se avanza en el acompañamiento para su efectiva materialización. Se evidencia que las necesidades de inclusión y/o transversalización de los enfoques están determinadas por factores de tipo coyuntural como: normativas que priorizan el acceso de ciertos grupos de los enfoques diferenciales a cada medida o la responsabilidad de la Unidad para las Víctimas de cara a los programas, proyectos e indicadores definidos por el Acuerdo de Paz y su Plan Marco de Implementación (PMI). Asimismo, las posibilidades de acompañamiento a la inclusión de los enfoques está determinada por las capacidades del Grupo de Enfoques Diferenciales y los enlaces del Modelo de Operación en las Direcciones Territoriales (Entrevista Grupo de Enfoque Diferencial y de Género –UARIV, julio de 2020).

No obstante, cabe señalar que –como se indicó a propósito de los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres - **el Grupo de Enfoques Diferenciales tiene capacidades limitadas para el logro de la materialización de la transversalización de los enfoques diferenciales en los diferentes componentes y medidas de la política, así como para su efectiva territorialización.** Estas limitaciones se concentran en asuntos de diversa índole: falta de información pertinente y suficiente para la incidencia en la toma de

---

<sup>30</sup> Corresponden con los procesos misionales de la Unidad para las Víctimas: gestión de prevención y atención a emergencia, gestión de atención al ciudadano, gestión de registro y valoración, gestión de asistencia y reparación, gestión de la información, gestión interinstitucional y participación y visibilización de las víctimas.

decisiones, número de personas integrantes del equipo, baja capacidad de incidencia en la toma de decisiones al interior del SNARIV, poca capacidad para generar relaciones interinstitucionales con equipos responsables de los enfoques en otras entidades, falta de recursos financieros específicos y autónomos, poca incidencia en los grupos de apoyo de la Unidad para las Víctimas, entre otros. Se reitera que este tipo de limitaciones ya han sido puestas en conocimiento de los Estados a través de los informes de Beijing (1995) y, para el caso de este balance, también fueron corroboradas.

En cuanto a la capacidad de generar relaciones interinstitucionales con otras áreas o equipos encargados de los enfoques diferenciales en el SNARIV o SIVJRNR, es preciso comentar que a la fecha no se evidencian mayores avances en la articulación entre los equipos encargados de las entidades que conforman cada sistema. De hecho, tal como se indicó en la conversación con funcionarios(as) de una entidad del SIVJRNR, los avances se concentran en intercambios para la transferencia de conocimientos: *“En términos de género nuestro contacto central con el SNARIV es el Centro Nacional de Memoria Histórica en la administración anterior (...) Con el Centro de Memoria Histórica hicimos un trabajo muy detallado de intercambio de información en el principio de nuestro mandato en la fase de alistamiento, hicimos varias jornadas intensas con las personas encargadas de temas de violencia contra mujeres y personas LGBTI, nos hablaron de manera muy detallada mostrándonos sus hallazgos, lo que les quedó faltando, los retos en su trabajo”*. (Entrevista con Grupo de Género de la CEV, julio 2020). Se precisa que la débil articulación y coordinación entre sistemas es abordada con mayor detalle en el componente de articulación institucional.

Cabe mencionar que la débil articulación ha sido advertida también por informes de organizaciones internacionales: *“es necesario profundizar en la difusión del mandato de cada una de las entidades, así como en la generación de mecanismos para que las víctimas no perciban el acceso como un esfuerzo duplicado e inconexo de otros marcos normativos tales como la Ley 1448/2011 y los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011”* (MAPP/OEA, 2020, p.29).

Tras cuatro años de la implementación del Acuerdo de Paz, se observa con preocupación el poco avance en la articulación entre las entidades del SNARIV y del SIVJRNR en las acciones de atención, justicia y reparación de las víctimas sujetos de especial protección constitucional. Tal como se aborda en el componente de articulación institucional, esta debilidad puede estar asociada a la falta de un diálogo estratégico. No obstante, en términos de la reparación integral de las víctimas, su articulación sí representa una oportunidad para la incorporación del enfoque reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la garantía de las medidas de rehabilitación psicosocial a nivel individual y comunitario, la coordinación institucional de los planes de retorno y reubicaciones y en las medidas de restitución de tierra, la garantía del enfoque de género y los indicadores de género en el Punto 1 y 5 del PMI, además del compromiso de todos los actores con la reparación del daño causado.

Finalmente, de cara a los enfoques diferenciales, es importante precisar la relevancia de que la coordinación y articulación inter sistémica descienda hasta las áreas o grupos de trabajo responsables de la inclusión de los enfoques diferenciales en las entidades de ambos sistemas, de forma que – además del intercambio y transferencia de



conocimientos y metodologías – se avance hacia una acción coordinada frente a los sujetos de especial protección constitucional víctimas del conflicto armado. De esta forma, entre otros asuntos, se evitaría la duplicidad de esfuerzos y de gastos en las labores de difusión de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz en los territorios, se avanzaría hacia sistemas de información unificados y comprensivos de los enfoques diferenciales y se enriquecerían los múltiples protocolos, lineamientos y guías para la garantía de los enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación de las víctimas en el país.

Ahora bien, tras estas breves consideraciones acerca de la operativización de los enfoques diferenciales en los componentes y/o medidas de la política de víctimas, considerando los factores que determinan las decisiones de inclusión o no en cada una de estas y las capacidades del Grupo de Enfoques Diferenciales, profundizando en las dificultades y demoras de generar articulación con sus pares en otras entidades del SIVJRN, a continuación se plantea un análisis diferencial para dos medidas que fueron de particular importancia en los diálogos con víctimas y otros actores estratégicos consultados en el balance: la indemnización administrativa y las medidas de satisfacción.

### *2.2.2.1. Indemnización, la inconformidad de los grupos de los enfoques diferenciales*

La indemnización consiste en una medida de reparación integral que entrega el Estado colombiano como compensación económica por los hechos de victimización sufridos, mediante la que se pretende contribuir al fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas. La indemnización administrativa se entrega, como montos establecidos para cada hecho, a las víctimas de: homicidio; desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad; lesiones personales que generaron incapacidad; reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; delitos contra la integridad sexual (incluido NNA nacidos como consecuencia de una violación en el marco del conflicto armado); tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; y desplazamiento forzado.

Atendiendo al Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, en el que se reconoce que para la indemnización administrativa – en función de la naturaleza del derecho y la capacidad estatal – es legítimo definir plazos razonables y acoger criterios de priorización, se expidió la Resolución 1049 de 2019 *“por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018”*. Mediante esta se contemplan tres rutas de acceso: i) ruta priorizada: atención a víctimas que por razones de edad, enfermedad o discapacidad se encuentran en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad<sup>31</sup>, ii) ruta general: víctimas que no se ubican en situaciones antes descritas y, iii) ruta transitoria: víctimas que habían adelantado su proceso de documentación antes del 6 de junio de 2018.

De acuerdo a la Unidad para las Víctimas el cambio en el acceso a la indemnización administrativa y en los criterios de priorización, respondió a los siguientes motivos: i) la evidencia de que los criterios de priorización pasados eran “impriorizables” debido a la

---

<sup>31</sup> En específico, aplica para personas con edad igual o superior a 74 años, personas con enfermedad catastrófica, ruinosa, de alto costo, huérfana, o discapacidad según certificación de entidades del Sistema de Salud.

cantidad de personas que los cumplieran y la imposibilidad de pago de la indemnización para todas<sup>32</sup>, ii) la persistencia de datos desactualizados en el RUV o con errores, que requieren la aplicación de novedades y dificulta el contacto oportuno con las víctimas, iii) la presunción de que existían víctimas con un nivel de vulnerabilidad más alto a lo priorizado que no podían ser identificadas mediante la información de los registros administrativos y las caracterizaciones, iv) la consideración de que las víctimas tienen condiciones diferenciales asociadas a la edad, el género, la orientación sexual, discapacidad, pertenencia étnica, entre otras que hace necesario identificar un orden de priorización más técnico, objetivo y comprensivo de todas las variables. No obstante, como consideró el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, el cambio atendió principalmente a factores presupuestales: i) presupuesto anual limitado y ii) dificultades para dar una respuesta clara acerca de cuándo serían indemnizadas las víctimas (UARIV, 2017).

En entrevista semiestructurada con funcionarios(as) de la Unidad para las Víctimas se comentó que, dada la evidencia de que no se alcanzaría a reparar el universo de víctimas, se hizo necesario reajustar la priorización de todos los sujetos, y empezar a priorizar a las personas en situación de discapacidad, personas mayores y con enfermedades terminales; atendiendo al riesgo especial que tienen estos grupos poblacionales (Resolución 1049 de 2019). Frente a este ajuste en la priorización se hizo más evidente la necesidad de un acompañamiento en la inversión adecuada de los recursos y reajustar la estrategia vigente para atender lo *“que implica la inversión de una persona mayor, cómo orientarlo en líneas de inversión, cómo hacer que ese recurso de indemnización tenga un carácter transformador”* (Entrevista Grupo de Enfoque Diferencial y de Género –UARIV, Julio de 2020).

Aunque la decisión de ajuste en los métodos de priorización y focalización responda a criterios presupuestales (Auto 206 de 2017), persiste entre las víctimas -en especial, entre aquellas que en razón del ajuste ya no hacen parte de la priorización- un alto nivel de insatisfacción e incompreensión al respecto: *“Esta es una de las principales fallas que se encuentra. A nivel nacional hemos evidenciado un tema con la Unidad muy importante y es que en el tema de indemnización administrativa solo el 1% de las Víctimas LGBTI han recibido este beneficio, del universo de casi 6.000 víctimas con orientaciones diversas solamente 60 personas han recibido la Indemnización. Es una cifra muy alarmante porque la Ley de Víctimas lleva 10 años, es decir si la Corte no hubiera exhortado al Gobierno Nacional a continuar con esta Ley, cómo hubiéramos quedado las víctimas con orientaciones sexuales diversas”* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

---

<sup>32</sup> De acuerdo a la Resolución 0195 de 2018, el método técnico de focalización y priorización consideraba variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del daño y de avance en el proceso de reparación integral para cada de las víctimas. De esta forma se consideró la situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad para la priorización de la indemnización administrativa considerando edad (igual o superior a 74 años), enfermedad (huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo), discapacidad. De otra parte, según la Resolución 00090 de 2017, los criterios de priorización para la gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, eran el acceso prioritario para: i) víctimas de hechos distintos al desplazamiento con las enfermedades antes mencionadas, discapacidad, violencia sexual (incluidos NNA nacidos como consecuencia de violencia sexual), NNA víctimas de reclutamiento y utilización ilícita, víctimas de población OSIGD, víctimas en el extranjero y víctimas de desaparición forzada y homicidio.

Ahora bien, ante este ajuste en la priorización, la expresión de malestar y de precaria satisfacción de los derechos fue ampliamente manifestada por las mujeres y población OSIGD víctimas participes del balance, así como por los(as) expertos(as) en enfoque de género consultados(as). **La exclusión de las personas víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual de la priorización de indemnización se percibe como un retroceso y una promesa incumplida**, en especial cuando existe la percepción de que la reparación se ha reducido a la indemnización administrativa y hay falta de complementariedad y articulación con las otras medidas de la reparación; afectando la pretendida integralidad de la reparación.

Al respecto, se comentó que: *“se crea la necesidad de una indemnización y la institucionalidad desaparece por completo. Con la creación de esta necesidad las víctimas se tienen que enfrentar a una institucionalidad que no es amable, que no las trata bien y esperando la respuesta para la reparación. En ese entonces el incentivo era que las víctimas de violencia sexual y las víctimas LGBTI estaban priorizadas por indemnización. Desde 2018, las personas LGBTI ya no están priorizadas en la indemnización. En esta última del 2019, tampoco estaban las personas LGBTI, luego el acceso a la indemnización efectiva es una ilusión”* (Panel de género y derechos de personas OSIGD, julio de 2020). De hecho, se manifestó que se generó la necesidad y “obligatoriedad” de declaración de la violencia sexual para acceder a la indemnización y, posteriormente, no se cumplió con la expectativa.

Cabe recordar los datos presentados en el VII Informe de la CSMLV a propósito de las mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada:

*Tabla 8. Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada.*

Año	Línea base	Meta	Avance	& avance por año
	<b>3.359</b>			
<b>2015</b>		2.100	2.152	102
<b>2016</b>		900	900	100
<b>2017</b>		800	1.070	133
<b>2018</b>		800	461	57
<b>2019</b>		238	43	18
<b>2020</b>		200	151	75.5
		<b>5.038</b>	<b>4.777</b>	<b>94</b>

Fuente: VII Informe de la CSMLV (2020).

Se resalta que, a la fecha de corte del informe de la CSMLV (agosto, 2020), se encontraban incluidas en el RUV 29.035 mujeres víctimas de violencia sexual; de las cuales, solo el 28% han sido indemnizadas. Esto, sin considerar el acceso a la indemnización por parte de otros grupos del enfoque diferencial.

Por otra parte, en diálogos con expertos en la medida de rehabilitación se planteó el interrogante por la necesaria complementariedad de la indemnización con otras medidas de reparación: *“otro debate es ¿qué medida debe ir primero? ¿la rehabilitación? ¿la indemnización?. Es necesario valorar la armonización de las medidas. Es necesario que tengan un proceso equilibrado. Esto no pasa tan fácilmente. (...) Ese asunto de la*

coordinación y articulación es uno de los asuntos reiterados en las recomendaciones y evaluaciones de la Ley 1448” (Entrevista semiestructurada con expertos(as) en rehabilitación, junio de 2020). A propósito de la complementariedad e integralidad de las medidas de reparación se presentan desarrollos en el componente de rehabilitación.

No obstante, desde la CSMLV (2020) se manifestó la preocupación por el hecho de que, desde el accionar del SNARIV, frente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado con discapacidad en condición de vulnerabilidad, la respuesta sea exclusivamente el pago de la indemnización con el propósito de que los recursos sean empleados para necesidades manifiestamente esenciales, imperiosas y perentorias. De forma que no se cumpliría la función del SNARIV de coordinar la oferta social para atender las necesidades básicas de este grupo poblacional.

No obstante, la expresión de descontento se asocia también a que no se conciben espacios ni mecanismos para la participación de las víctimas en los procesos de ajustes y toma de decisión sobre la priorización de acceso a las medidas. De hecho, en las conversaciones sostenidas con los(as) delegados(as) del Subcomité técnico de enfoques diferenciales se manifestó que: *“las víctimas necesitamos una participación real, que nuestras voces, que nuestras incidencias, nuestras propuestas sean tenidas en cuenta de verdad”* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020). De esta forma, se considera que la decisión de priorización puede estar omitiendo la relevancia de participación efectiva de los(as) delegados(as) de las víctimas, especialmente con aquellas representantes de los enfoques diferenciales en espacios como el Subcomité de enfoques diferenciales, mientras que atiende de manera exclusiva a criterios de otro orden (por ejemplo, la sostenibilidad fiscal).

Empero, el malestar y la insatisfacción se profundiza bajo el panorama de incertidumbre acerca de cuándo se repararán la totalidad de las víctimas (Unidad, 2017) y, que según estimaciones recientes de la Procuraduría General de la Nación (PGN), de seguir con este mismo ritmo y si no se registran nuevas víctimas, el Estado indemnizaría a todas las víctimas identificadas en unos 55 a 70 años. En particular, desde el informe VII de la CSMLV, la Contraloría General de la Nación especificó que *“para cubrir medidas como la indemnización administrativa y colectiva en diez años, la inversión anual debería estar alrededor de \$4.8 billones”* (p.72). En este orden de ideas, **si no se logra definir el horizonte de la indemnización para las víctimas, se vulnera el derecho al Goce Efectivo de los Derechos (GED) con impactos diferenciales para los grupos de sujetos de especial protección constitucional.**

Al respecto, se encontró que aunque la Unidad para las Víctimas argumenta: *“tener en consideración el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional que avaló la gradualidad y progresividad de la política de atención y reparación a las víctimas, siempre que se garantizara el acceso a las medidas de reparación en un plazo razonable”*; desde las organizaciones de mujeres, se ha planteado que: *“al analizar de manera integral la nueva normativa encontramos que continúa supeditando el goce efectivo del derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a DDHH y al DIH a la sostenibilidad fiscal, lo que podría ir en contravía de los planteamientos de dicha providencia judicial, agravando la situación de las mujeres que se encuentren en estado de vulnerabilidad manifiesta, en razón a los daños sufridos de manera diferenciada y desproporcionada que se producen debido a la discriminación histórica de género que las afecta”* (SISMA, 2019b, p.2). De este

modo, resulta necesario evaluar qué se entiende por “gradualidad” y “progresividad”, de forma que se puedan avanzar en criterios y claridades frente al panorama de la indemnización para las víctimas en el país.

Sumado a las brechas planteadas hasta aquí, se identifica que el método de priorización actual y focalización no implica una superación de las cargas desproporcionadas y las barreras para los sujetos de especial protección constitucional durante su proceso de acceso a la medida. En detalle, una víctima representante de las personas en situación de discapacidad manifestó: “(...) *dificultades de acceso a la indemnización, aun cuando hay una resolución que debe facilitar la priorización, persisten las trabas y los largos trámites (certificación médica, constancias, a veces hay que regresar al lugar de los hechos)*” (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020). Asimismo, una lideresa parte de un colectivo con mujeres en situación de discapacidad comentó que: “*en el tema de la reparación administrativa, la Unidad no ha tenido en cuenta la situación de pobreza y de pobreza extrema que viven muchas mujeres del colectivo. La Unidad por ejemplo desconoce la discapacidad si no tiene como demostrarla (Decreto 206). (...) en algún momento se dijo que como mínimo a quienes fuésemos víctimas de violencia sexual... a muchas les llegó un acto administrativo, pero la Unidad no ha cumplido con los desembolsos*” (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

Aunque se reconoce que la Resolución 1049 de 2019 eliminó el requisito de presentar certificaciones de las entidades del Sistema de Salud que constaten que su situación de salud les ha generado un 40% de pérdida de desempeño, como sí lo establecía la derogada Resolución 1958 de 2018, siguen existiendo barreras relacionadas con las fallas en la prestación del servicio de salud: denegación de certificación y autorizaciones médicas, dilación de la prestación de servicios, entre otros (La Mesa, 2016). En términos generales, este tipo de fallas hacen referencia a barreras relacionadas con los problemas o las deficiencias presentes en las redes e instituciones de servicios de salud, así como las actitudes y prácticas de los (as) profesionales y prestadoras de servicios de salud que representan serios obstáculos para el acceso seguro y oportuno al derecho a la salud.

En adición, en atención al enfoque interseccional, se manifestó que: “*La Resolución 1049, para la indemnización implica cargas procedimentales para las víctimas, incluso demostrar las condiciones de su priorización, y para las mujeres tienen dificultades de acceso a la información que se cruza con las responsabilidades de cuidado, y las mujeres desestiman la posibilidades de presentar solicitudes para la indemnización. En el marco de estas tres causales, que estén en situación de discapacidad, las mujeres no pueden entregar las certificaciones de discapacidades, el MSPS, los médicos (IPS) no dan las certificaciones o las dan sin las especificaciones requeridas*” (SISMA, 2019b, p.2). En otras palabras, desde el análisis interseccional, se evidencia que las barreras de acceso a los certificados de discapacidad se suman para las mujeres en esta situación a las barreras asociadas a las labores de cuidado, la jefatura única del hogar, el número de hijos/as, entre otras.

De hecho, tal como lo evidencia el Informe VII de la CSMLV (2020) existen serias dificultades a nivel de los Centros Regionales para asumir el procedimiento de indemnización, establecido en la Resolución 1049 de 2019, y sus cargas en materia de documentación suficiente; especialmente porque se disminuyó el número de contratistas para esta labor por regional y en la mayoría ya no se cuenta con este cargo. Por ende, se

comentó la preocupación de la falta de atención de 25.019 víctimas, a pesar de haber sido agendadas. De ahí que el Informe VII de la CSMLV (2020) solicitó *“la revisión de la Resolución de Indemnización, que está obstaculizando el acceso a la reparación administrativa de las víctimas, y una revisión de la oferta institucional, cuya suma de componentes efectivos daría como resultado la efectiva realización de una reparación no solo integral sino transformadora”* (p.48).

Atendiendo a las percepciones de las víctimas consultadas, si bien se destaca la importancia de la priorización actual de los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y con determinadas enfermedades para el acceso a la indemnización, se considera que la emergencia de salud pública asociada a la COVID-19 ha puesto en tela de juicio el propósito de la medida. En este sentido, el propósito de *“contribuir al fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas”* de la medida de indemnización es cuestionado en el marco del contexto actual por la precarización de la situación de vulnerabilidad de las víctimas dada la crisis de la COVID-19.

En particular, se comentó: *“Lo único positivo del momento es que por la crisis/emergencia de la COVID se agilizó la indemnización a personas mayores y en situación de discapacidad; tuvo que pasar una desgracia para que se acelerara la entrega de dineros pendientes. La Unidad causó una acción con daño.<sup>33</sup> Se tiene derecho a una indemnización y/o ayuda humanitaria, con una educación financiera para que pueda invertirla y en un futuro pueda de dónde suplir sus necesidades. Se suponía que la indemnización era para un proyecto productivo, no para que las víctimas y sus familias tuvieran que usarlo en alimentos y recursos de emergencia. Es un perjuicio”* (Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

Lo referido por el representante de las víctimas es de particular importancia porque alerta sobre cómo la priorización, en el marco de la emergencia, permitió que se cumpliera un compromiso adquirido desde años atrás, sin que esto refleje un avance en materia de la satisfacción de los derechos de las víctimas. Más aún cuando la complementariedad de la asesoría a la inversión adecuada de los recursos se ve truncada por la emergencia de salud pública actual, y las diferentes barreras de acceso a las tecnologías de la información y dispositivos de navegación.

En este sentido, otra víctima participante destacó que: *“estamos lejos de nuestro GED. Esta pandemia nos enseñó que la población víctima, en su 90% está en situación de vulnerabilidad. (...) Es un tema lento y discriminatorio, incluso por la misma entidad. No se tiene en cuenta la vulnerabilidad de las personas... se centra en una casa buena, pero no se tiene en cuenta sus necesidades. La población desplazada es más de un 85%.... no se tiene en cuenta que perdimos nuestra estabilidad social y arrancar en otros departamentos/municipios”*(Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), junio de 2020).

---

<sup>33</sup> En el marco del Modelo de Operación, la acción sin daño se entiende como un principio transversal encaminado a prevenir y mitigar la re victimización o generación de otros daños en el proceso de atención. Así, se esperaría que todas las acciones implementadas estén encaminadas a que las medidas implementadas maximicen los efectos positivos y reduzcan los efectos negativos que se puedan ocasionar a las víctimas (UARIV, 2020m).

Al respecto, en el Informe VII de la CSMLV (2020) ya ha señalado que la situación actual causada por la COVID- 19 *“puede significar retrocesos en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas y la garantía de sus derechos, si no se toman medidas oportunas para mitigar sus efectos, pues la mayoría de las víctimas están vinculadas a la economía informal. A pesar de las estrategias implementadas por la UARIV para fortalecer la atención virtual y telefónica, no se ha logrado atender de manera oportuna y eficientemente la alta demanda de víctimas que solicitan ayuda humanitaria e indemnización”* (p.20).

Según las víctimas, su priorización en medio del contexto impuesto por la COVID-19 impide que la indemnización sea empleada en un sentido que mejore el goce efectivo de sus derechos a largo plazo, contribuyendo al desarrollo de su proyecto de vida, generando nuevas fuentes de empleabilidad y obtención de recursos, entre otros. Por el contrario, constituye una medida contraria a su propósito toda vez que los recursos tendrán que ser utilizados para responder a la situación en la que se encuentran debido a la emergencia.<sup>34</sup>

A lo anterior se suma que, dada la exigencia de implementar procesos de atención virtual y a distancia por la emergencia de salud pública de la COVID-19, desde la Unidad para las Víctimas también se han dado procesos de adaptación progresivos para dar continuidad a las acciones como la asesoría en la inversión adecuada de los recursos. *“Teniendo en cuenta la emergencia, se han tenido que modificar todos los procesos de servicio al ciudadano y ahí hemos hecho incidencia acompañando los procesos y desplegando información que pueda llegarles a las víctimas (por ej, campañas informativas en temas de discapacidad). Y así hacemos con cada uno de los enfoques”* (Entrevista Grupo de Enfoque Diferencial y de Género –UARIV, julio de 2020). No obstante, tomando en consideración no solo las dificultades y barreras de conectividad, sino también la imposibilidad de garantizar la continuidad y cobertura de las acciones de asesoría en la inversión de recursos, se revela la existencia de un universo de víctimas – pertenecientes a los grupos del enfoque etario y de discapacidad- que han recibido la indemnización sin acciones complementarias y previas de asesoría; lo que vulnera el componente transformador de la indemnización.

De todo lo anterior, se refuerza desde la perspectiva del enfoque diferencial una de las brechas identificadas en el componente de mediciones ***“la COVID-19 acentuó la vulnerabilidad de los desplazados, la Unidad priorizó y adelantó ayudas pero no contempla en sus tareas adicionales verificar el retroceso que la pandemia trajo a la población en las mediciones actuales”***, con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional. Así, retomando la recomendación del componente de mediciones se propone *“hacer mediciones {con especial consideración de las variables de los enfoques diferenciales y sus representantes} para identificar los posibles impactos de la COVID sobre las condiciones sociales y económicas de la población víctima, frente a las mediciones actuales”*. De forma que se pueda replantear cómo atender la necesidad de

---

<sup>34</sup> Entre los efectos de la emergencia de la COVID 19 es oportuno reconocer el aumento de los casos de violencia contra las mujeres, recogidos por la Vicepresidencia de la República. Consultar: [http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_49.pdf](http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_49.pdf)

complementariedad con otras medidas o la posibilidad de crear e implementar estrategias para compensar la acción con daño.

- **Los problemas con la asesoría en la inversión adecuada de los recursos tienen un origen anterior a las dificultades impuestas por la COVID-19.**

Ahora bien, dado que la medida de indemnización ha sido respaldada con acciones complementarias y previas de asesoría a la inversión adecuada a los recursos para las víctimas, a continuación se presentan las dificultades que han tenido este tipo de acciones de cara a los grupos del enfoque diferencial que anteriormente habían sido priorizados. Esto, con el objetivo de identificar brechas que no pueden replicarse en futuras estrategias de asesorías en la inversión adecuada de los recursos y que, a su vez, permiten cuestionar el alcance y efectivo goce de los derechos derivados de las acciones implementadas.

Las debilidades en materia de la asesoría para la inversión adecuada de los recursos no solo se relacionan exclusivamente con la falta de acceso e implementación asociada a la emergencia de salud pública actual, sino que se han evidenciado fallas de larga data por parte de los grupos priorizados bajo resoluciones anteriores. En primer lugar, para la vigencia de la Resolución 00090 de 2017, la cual priorizaba el acceso a la indemnización para víctimas de violencia sexual, se implementó la “*Estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual*”<sup>35</sup>. Esta estrategia comprendía tres momentos de intervención, de los cuales uno se orientaba al abordaje de derechos de las mujeres, en el que se abordaba un segmento (acorde a la duración de una jornada de la tarde) para hablar sobre la medida de indemnización administrativa y la orientación financiera para la inversión de los recursos (UARIV, 2018). Ahora bien, desde 2019, una de las estrategias principales para abordar asuntos de inversión de los recursos y autonomía económica de las mujeres ha sido “*VIVIFICARTE: Estrategia de reparación integral, fortaleciendo capacidades desde el enfoque de derechos para mujeres víctimas de violencia sexual*”; la cual será profundizada más adelante a propósito de las medidas de satisfacción.

En el marco de los grupos focales con organizaciones de mujeres y personas OSIGD que hubiesen accedido a dichas estrategias de la reparación integral diseñadas e implementadas en consideración del enfoque de género (*Estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual y VIVIFICARTE*), se compartieron las siguientes apreciaciones: i) se hizo énfasis en la necesidad de tener acceso a estrategias de mayor duración y que no se concentren exclusivamente en la capacitación y/o formación, sino que exista complementariedad con el acceso a medidas y/u oferta institucional relacionada (por ejemplo, indemnización, acceso a la educación, vivienda, entre otras), ii) debilidades en la disposición y adecuación del espacio físico para el desarrollo de las actividades (Anexo 2. Informe de grupos focales).

En palabras de las participantes de los grupos focales, frente a los objetivos asociados a otorgar herramientas de educación financiera que aporten al desarrollo de los

---

<sup>35</sup> Para 2016, esta estrategia fue resaltada por la CEDAW en su informe de observaciones a Colombia en tanto buscaba materializar una atención diferenciada, integral y adecuada a las mujeres víctimas de este hecho.



proyectos de vida dignificantes se sostuvo: Participante 1. *“No hubo espacio parecido. Solo tuvimos la capacitación... tuvo el compromiso de que iban a empezar indemnizar a las mujeres que ya tuvieran registro en violencia sexual”*; Participante 2. *“Estuvo muy baja en calidad. (...) Ni siquiera hubo garantías para que se desarrollara bien el espacio”*; Participante 4. *“Si nos pudieran repetir y mejorar esa capacitación, muchas no asistimos. Que no sea tan concreta”*; Participante 5. *“Falta más organización, que tuviéramos más garantías.. Quedamos muy estrechas, muy incómodas... se presentaron muchos inconvenientes, falta de garantías de participación y comodidad. Nosotras como mujeres víctimas de violencia sexual necesitamos mínimo que tengamos unos espacios dignos para descargarnos nuestras historias”* (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

En este sentido, se recomienda que en las acciones orientadas a la inversión adecuada de los recursos se disponga de intervenciones de mayor duración e incluso que puedan prever algún tipo de acompañamiento y/o espacio de asesoría puntual en términos de educación financiera durante las primeras fases del uso de los recursos en inversiones por parte de las víctimas. Por otra parte, en la evaluación por parte de las víctimas, se reitera la necesidad de generar una respuesta complementaria e integral en términos de la reparación integral; la cual pueda garantizar no solo la indemnización administrativa, sino una gestión de la oferta flexible y acorde a las necesidades y particularidades de los grupos del enfoque diferencial.

En segundo lugar, bajo la mencionada Resolución 00090 de 2015 se priorizaba también a los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización ilícita en el marco del conflicto armado. Para el caso de este grupo poblacional, según el artículo 185 de la ley, se ordena la constitución de un encargo fiduciario. De esta forma, el dinero queda guardado en una cuenta especial en un banco y solo puede ser utilizado cuando el NNA alcance la mayoría de edad. Desde el año 2015 hasta la actualidad, el acceso a la medida de indemnización administrativa para adolescentes (entre 13 y 17 años) ha sido acompañada con jornadas de *“Proyectándonos”*.

Estas jornadas se orientan a acompañar a los adolescentes a quienes se les ha constituido el encargo fiduciario, propiciando un espacio de reconocimiento como sujetos de derechos y de orientación acerca del proyecto de vida y de la inversión adecuada de los recursos de su indemnización. Al respecto, la CSMLV (2015) reconoció su importancia, en tanto les informa a los adolescentes sobre el proceso a seguir para recibir estos recursos; de forma que cuenten con información suficiente que les ayude a evitar demoras en la expedición del documento de identificación y el posterior acceso a la indemnización.

Sin embargo, se identifica un desfase considerable entre el acceso a las jornadas de *“Proyectándonos”* y el acceso efectivo al encargo fiduciario. Desde el año 2015, la CSMLV expuso en su informe de seguimiento las trabas asociadas a la entrega oportuna del encargo fiduciario: demoras en la expedición de la cédula de ciudadanía a los(as) jóvenes que han cumplido la mayoría de edad, entrega tardía de la copia de la cédula a la UARIV para empezar el proceso de entrega de los recursos, falta de claridad sobre la ruta para los eventuales casos de destinatarios NNA fallecidos con asignación de indemnización y constitución del encargo fiduciario, demoras en definición del procedimiento para determinar la liquidación, procedimientos y pagos de indemnizaciones administrativas a que tiene derecho los NNA y falta de precisión acerca de las condiciones de entrega de los recursos para víctimas en condición de discapacidad.

En este sentido, la CSMLV (2020) reiteró que se siguen presentando rezagos en la entrega material de la medida una vez las víctimas cumplen su mayoría de edad. A manera de evidencia, el informe aporta una tabla que relaciona el número de jóvenes que ya cumplieron la mayoría de edad y no han reclamado la indemnización, así como el tiempo transcurrido desde que cumplieron los 18 años.

*Tabla 9. Total general de giros sin reclamar después de cumplir los 18 años.*

<b>Tiempo transcurso del Encargo Fiduciario desde que cumplieron la mayoría de edad</b>	<b>Total general Séptimo informe 2019-2020</b>	<b>Total general Sexto informe 2018-2019</b>
<b>(0,01 – 12,0 meses)</b>	9.349	8.947
<b>(1,01 – 2,00 años)</b>	5.680	5.223
<b>(2,01 – 3,00 años)</b>	3.360	2.482
<b>(3,01 – 4,00 años)</b>	1.816	1.494
<b>Más de cuatro años</b>	2.385	1.743
<b>Total general</b>	<b>22.640</b>	<b>19.889</b>

Fuente: VII Informe de la CSMVL (2020).

De lo anterior, el VII Informe de la CSMVL (2020) destacó que se requiere mayor gestión por parte de la UARIV para hacer efectivo el pago a las víctimas. Esto, más aún cuando el VI Informe de la CSMLV ya había realizado una recomendación al respecto, y la UARIV había manifestado la implementación de estrategias como el cruce de datos con la Registraduría Nacional del Estado Civil para actualizar la información en los registros administrativos y ordenar la entrega de recursos.

No obstante, a pesar de las recomendaciones de la CSMVL y los esfuerzos referidos por la UARIV, los retrasos en la entrega del encargo fiduciario sigue siendo una dificultad. De ahí que exista un evidente desfase entre el acceso a las jornadas de “Proyectadonos”, como la orientación para la inversión adecuada de los recursos, y la entrega de la indemnización consignada en el encargo fiduciario. En otros términos, habría al menos 2.385 casos en que el desfase de las acciones de orientación y el acceso a los recursos es de al menos 4 años.

Al respecto, cabe mencionar también que si bien la expedición de la Resolución 00370 de 2020 “*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*” constituye un avance importante en términos de la entrega de la indemnización administrativa y la asesoría para la inversión adecuada de los recursos para los NNA víctimas. No obstante, desde la Procuraduría General de la Nación se han identificado las siguientes dificultades. Primero, con relación a la reglamentación del Artículo 185 de la Ley 1448, preocupa que – si bien la parte motiva de la Resolución es amplia y en todo caso manifiesta el interés superior de los NNA – no especifica por qué motivo ya no sería imperativo acudir al encargo fiduciario, atendiendo que la ley reconoce la indemnización a favor de ese grupo población y en todos los casos debería ordenarse la constitución de un encargo fiduciario.

Segundo, dado que la UARIV podrá entrevistar de manera telefónica o presencial a las personas que indican tener la patria potestad, representación legal y custodia del NNA para verificar la situación según la información aportada, no es claro qué mecanismo de verificación utilizará la UARIV en este proceso. Lo anterior preocupa en vista de que, si bien la buena fe es un principio rector de la ley, se trata de un recurso entregado de manera excepcional para garantizar el bienestar de NNA víctimas del conflicto en una situación particular. Por último, la Procuraduría ha alertado que no existe suficiente claridad sobre el criterio No. 02 de la mencionada resolución<sup>36</sup> sobre las situaciones excepcionales de vulnerabilidad; dado que, considerando también la Resolución 113 de 2020, no se especifica en qué casos el profesional tratante puede establecer que el NNA con discapacidad tiene problemas de salud que ponen en riesgo su vida, y dicho concepto corre el riesgo de ser subjetivo y generar barreras para esta población.<sup>37</sup>

Ahora bien, a propósito de la indemnización administrativa se evidenció una inconformidad generalizada entre las víctimas de diferentes grupos de los enfoques diferenciales consultadas en este balance. Su inconformidad y falta de satisfacción con la implementación de esta medida se asocia a las siguientes brechas: i) el cambio en la priorización de la última resolución, se percibe como un retroceso y una promesa incumplida para las personas víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual, ii) la incertidumbre y falta de claridad sobre el horizonte de indemnización para las víctimas puede derivar en una vulneración al GED con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional, iii) el método de priorización actual no implica una superación de las cargas desproporcionadas y las barreras para los sujetos de especial protección constitucional durante su proceso de acceso a la medida y iv) la priorización actual es entendida como una acción con daño que vulnera el enfoque transformador de la ley (desatendiendo también el enfoque diferencial), por la situación de vulnerabilidad manifiesta derivada de la emergencia de la COVID-19. Frente a lo anterior, cabe reiterar que desde el componente de mediciones se planteó como brecha que *“la COVID-19 acentuó la vulnerabilidad de los desplazados, la Unidad priorizó y adelantó ayudas, pero no contempla en sus tareas adicionales verificar el retroceso que la pandemia trajo a la población en las mediciones actuales”*, con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional.

En adición, en la revisión de las acciones de asesoría en inversión adecuada de los recursos para mujeres víctimas y NNA se identificó que **la implementación de estas no satisface las necesidades de las víctimas, así como tampoco facilita alcanzar el propósito de generar inversiones de los recursos de la indemnización que permitan transformar las situaciones de vulnerabilidad de las víctimas**. Lo anterior, es especialmente evidente en el contexto de crisis asociado a la COVID-19, bajo el que el

---

<sup>36</sup> A saber, *“Tener discapacidad y condiciones de salud que pongan en riesgo su vida. La discapacidad debe ser acreditada por medio de la certificación, de acuerdo con la normatividad vigente. Las condiciones de salud que pongan en riesgo la vida deben ser acreditadas mediante documento expedido por el médico tratante de la EPS a la cual se encuentra afiliado el NNA”*.

<sup>37</sup> Al respecto, cabe considerar también el Concepto jurídico sobre la Resolución 0370 del 17 de abril de 2020 del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) enviado a la UARIV el pasado 19 de junio de 2020.

aislamiento social impide acceder a este tipo de acciones, mientras que tampoco se han propiciado los avances necesarios para suplir este tipo de oferta de manera virtual.

#### 2.2.2.2. *Medidas de satisfacción, ante las exigencias del enfoque de género*

En el Capítulo IX de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, específicamente en su Art.139, sobre las medidas de satisfacción se define que el Gobierno Nacional debe realizar acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y a difundir la verdad sobre lo que sucedió. En este sentido, las medidas de satisfacción: *“tienen como objetivo contribuir a la reparación de los daños inmateriales, morales y políticos causados por el conflicto armado y resarcir el dolor por medio de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas (...) la medida de satisfacción centra su alcance específicamente en los actos de homenaje, reconocimiento y dignificación”* (Unidad, 2019, p.7).

Comprendiendo la importancia del tema para la garantía de los derechos de las mujeres y la población OSIGD, desde este componente del balance se planteó el interés de comprender cómo desde las medidas de satisfacción y rehabilitación se busca la reparación de las afectaciones y daños producto de las violencias basadas en género (VBG) en el marco del conflicto armado, de las que son víctimas especialmente las mujeres y la población OSIGD.<sup>38</sup> Para este propósito, se realizaron grupos focales que ahondaron en la categoría de análisis de “Respuesta y articulación institucional ante multiplicidad de violencias contra mujeres y población OSIGD”.<sup>39</sup>

Teniendo en cuenta que la Estrategia de VIVIFICARTE fue uno de los focos centrales en los diálogos de los grupos focales, es preciso especificar que esta busca contribuir a la reparación de las mujeres víctimas de delitos contra la integridad, libertad y formación sexual en el marco del conflicto armado, *“aportando a la construcción de un sentido reparador y transformador de los recursos de indemnización de las mujeres víctimas participantes, contribuyendo al fortalecimiento de sus proyectos de vida y su capacidad de agencia, a través de la implementación de medidas de satisfacción y el desarrollo de acciones que contribuyen a las garantías de no repetición”* (Unidad, 2019, p.3). En detalle, se manifiesta que la implementación de la medida de satisfacción se realiza desde el enfoque de derechos, diferencial, psicosocial y de acción sin daño.

Ahora bien, frente al alcance de la reparación simbólica, dignificación y reconocimiento de las violencias contra las mujeres a través de las medidas de satisfacción,

---

<sup>38</sup> Al respecto de los aportes del movimiento de mujeres a las discusiones de la justicia transicional, Alviar y Jaramillo (2012) hacen una completa compilación de las producciones tanto académicas, como de las organizaciones y defensoras de derechos de las mujeres y de la cooperación internacional sobre el tema entre 2001 y 2012.

<sup>39</sup> Se hizo especial énfasis en algunas medidas de reparación integral que han sido implementadas desde la Unidad para las Víctimas en los últimos años: (i) Estrategia de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual, (ii) Vivificarte: Estrategia de reparación integral para el fortalecimiento de capacidades desde el enfoque de derechos para mujeres víctimas de violencia sexual. Asimismo, considerando la relevancia del proceso de la Mesa LGBTI de la Comuna 8 como primer sujeto de reparación colectiva LGBTI se propició un grupo focal que diera cuenta del enfoque de género y diversidad sexual en la reparación integral de la Ley de Víctimas (Anexo 2. Informe de grupos focales).

en un grupo focal se registraron opiniones y percepciones desfavorables, tales como: *“Ahora, como colectivo, no hay una visibilización de qué ha pasado con los cuerpos de las mujeres. No se ha dicho que ha pasado con los cuerpos de las mujeres en la guerra. Hay mujeres víctimas que desde niñas han sido explotadas sexualmente...los mismos funcionarios públicos de las instituciones han hecho que las mujeres normalicen sus violencias, incluso ellas se culpabilización de ser víctimas de trata de personas”* (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020). Se precisa que, si bien este es un objetivo central de la Estrategia de VIVIFICARTE, en la cita se hace referencia a una necesidad generalizada frente a la visibilización de las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

En primer lugar, la referencia a **la invisibilización y el silencio frente a lo que ha pasado con las vidas y los cuerpos de las mujeres en el conflicto armado** es una observación persistente no solo por parte de las mujeres víctimas y sus organizaciones, sino también desde la academia y organizaciones internacionales. En la medida en que contar lo que les ha pasado a las mujeres en el conflicto y cómo han resistido, desde un abordaje profundo y no como experiencia anecdótica, parece blindar de sentido a la experiencia pasada de las mujeres, así como las formas de resistencia individual y colectiva de aquellas otras víctimas que escuchan, las medidas de satisfacción orientadas al reconocimiento, dignificación y verdad frente a los hechos victimizantes contra las mujeres cobran especial relevancia (Lemaitre, 2019).

De manera especial, la profesora y actual magistrada de la JEP Julieta Lemaitre (2019) escribió sobre los silencios y la invisibilización de las violencias contra las mujeres: *“Muchas mujeres guardan silencio, y el silencio de las mujeres es una queja constante de las investigadoras que empezaron a reportar lo que había pasado en la guerra. Sin embargo, hablar de los otros es hablar de sí misma, del derrumbe de la posibilidad de hacer lo correcto, de ser una mujer buena, al contar que no pudo proteger a sus hijos, no pudo enterrar a los vecinos, no pudo cumplir con las ideas propias de lo que es correcto y se debe hacer en la vida que compartimos”* (p.59). Toda vez que el reconocimiento público de las afectaciones a las mujeres víctimas en el marco del conflicto no solo aporta a la construcción de un sentido de vida y a la reivindicación de su dignidad, sino también al tejido social comunitario, es importante que las medidas de satisfacción sigan contribuyendo a la visibilización de la violencia contra las mujeres, al tiempo que se aporte a la eliminación de las percepciones que sostienen que *“no hay una visibilización de lo que ha pasado con los cuerpos de las mujeres”* (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

En segundo lugar, retomando la percepción de la lideresa citada anteriormente sobre el hecho de que *“los mismos funcionarios públicos de las instituciones han hecho que las mujeres normalicen sus violencias”*, es pertinente comentar que **existen debilidades en la atención con enfoque de género y derechos humanos para las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia sexual**. Al igual que frente a otras medidas y/o componentes de la política, se evidencia la persistencia de estereotipos, prejuicios y comportamientos de violencia y discriminación que impacta de manera desfavorable el proceso de reparación integral para esta población. En este orden de ideas, si se quiere garantizar el propósito de las medidas de satisfacción – en atención al enfoque de género y de acción sin daño – un primer paso necesario es eliminar las prácticas de revictimización por parte de la institucionalidad a cargo de la reparación y sus funcionarios(as) en los

diferentes niveles de la atención (municipal, departamental y nacional).

De hecho, esta brecha ya había sido puesta en evidencia en el IV Informe de Seguimiento de la CSMLV – con ocasión del Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género realizado en 2017. En detalle, en este se expuso que: *“los delegados y delegadas perciben que, en los procesos de atención, los servidores públicos carecen de formación y disposición suficiente para poder tratar de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual”* (CSMLV, 2017, p.90). De ahí que, tal como se proyecta desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, es necesario fortalecer las jornadas de formación y capacitación en enfoques diferenciales con funcionarios de las Direcciones Territoriales, los Centros Regionales, los Puntos de Atención y demás entidades territoriales del SNARIV. En especial, atendiendo al enfoque interseccional, se percibe que la estigmatización y revictimización se incrementa cuando las mujeres están en una situación de discapacidad: *“no se ha tenido en cuenta el punto de ser mujeres, en especial cuando la mayoría de mujeres del colectivo son víctimas de violencia sexual. Muchas veces no se nos trata con delicadeza ni sensibilidad como víctimas de violencia sexual... yo tengo una discapacidad mental derivada de la violencia sexual. Y no se me consideró mi situación”*. (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

Las mujeres y población OSIGD son atendidas por funcionarios(as) y autoridades que desconocen sus derechos, las afectaciones e impactos diferenciales y el sentido de aplicar los enfoques diferenciales, reforzando así su exclusión. En el marco de este desconocimiento, no se les informa correctamente ni se les remite a las rutas y medidas diferenciales: *“Debemos sentarnos y profundizar también con los funcionarios en muchos temas de violencia contra las mujeres. Igualmente, es necesario que desde los colectivos se profundice el tema de derechos de las víctimas y de las mujeres (...) para poder aportar más de cara a los balances de leyes”* (Grupo focal con PETRA-Mujeres Valientes, junio de 2020).

Al respecto de lo anterior cabe, por un lado, recordar que las debilidades en materia de orientación y remisión a las víctimas de violencia sexual fue ahondada en la exposición de los indicadores del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género y, por otro lado, reiterar las necesidades de formación y sensibilización por parte de funcionarios(as) a cargo de las entidades del SNARIV; en las cuales se puede considerar los aportes y conocimiento de organizaciones y colectivos con experticia en materia de derechos humanos y enfoques diferenciales.

Esto reviste de particular importancia tomando en consideración que la Ley 1448 de 2011 determina en su Artículo 35 que: *“en cada una de las entidades públicas en las que se brinde atención y asistencia a víctimas, se dispondrá de personal capacitado en atención de víctimas de violencia sexual y género, que asesore y asista a las víctimas”* (pár. 2). Asimismo, se dispone que el Estado colombiano adoptará garantías de no repetición asociadas a: *“h) Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que incluya el enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado”*(Art.149).

Frente a las acciones de formación y capacitación en enfoque de género a los(as)

funcionarios(as) del SNARIV se evidenció en el balance, la necesidad de que este tipo de acciones de carácter pedagógico no solo aborden las claridades conceptuales y teóricas propias del enfoque, sino que logren incorporar lineamientos y recomendaciones prácticas acordes a la misionalidad y competencias de cada entidad. En consecuencia, es importante que quienes asuman la responsabilidad sobre la ejecución de estas acciones no solo cuenten con conocimientos propios del enfoque de género, sino que logren complementarlos con otros propios de las funciones de cada entidad y materializarlos en recomendaciones sobre “buenas prácticas” particulares para las labores de atención, asistencia y reparación que realiza cada una de las entidades del SNARIV.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la Estrategia VIVIFICARTE incluía en su tercer momento “el intercambio de saberes y un acto simbólico”.<sup>40</sup> Al respecto, se manifestó de manera favorable que la estrategia: i) permitió la reconstrucción del tejido social y la creación de nuevos lazos de empatía y solidaridad entre las integrantes del grupo, de forma que se reconocieron desde su diversidad y singularidad, y ii) se valora el esfuerzo por incluir el enfoque de género y una comprensión amplia de las violencias contra las mujeres (Anexo 2. Informe de grupos focales). En este sentido, a diferencia de estrategias pasadas concentradas en la violencia sexual, VIVIFICARTE se destaca por reconocer otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

Si bien la estrategia estaba orientada a mujeres víctimas de violencia sexual, el reconocimiento amplio de las violencias contra las mujeres es importante para empezar no solo desestimar la tendencia – ampliamente criticada por la movilización política y legal de las organizaciones de mujeres y académicas - a considerar que “la violencia sexual es lo único que les pasa a las mujeres en la guerra” (Alviar y Jaramillo, 2012); sino también para propiciar la visibilización de las múltiples violencias que viven las mujeres y se acrecientan en el marco del conflicto armado y, de esta forma, aportar a la posibilidad de la reparación transformadora

Como se ha destacado anteriormente y se reitera en el componente de reparación colectiva, la reparación transformadora comprensiva del enfoque de género considera la relevancia de aportar a la eliminación de las situaciones de discriminación y violencia que viven las mujeres tanto en el marco del conflicto como por fuera de este. En efecto, la tendencia a considerar que la violencia sexual es el principal daño a las mujeres en el marco del conflicto es problemática, en términos del componente transformador, porque: *“primero, en lugar de enfatizar la continuidad entre guerra y cotidianidad enfatiza la discontinuidad entre un escenario y otro. Segundo, porque reduce las posibilidades de negociación de las mujeres en temas económicos y sociales al objetivarlas como puras víctimas”* (p. 169). Ambos aspectos de esta idea se abordan a continuación.

Frente a la idea de la discontinuidad, la centralidad en la violencia sexual obvia el

---

<sup>40</sup> La estrategia se desarrolla en tres encuentros (en días consecutivos o semanales): i) “Las raíces” está orientado a *“Empoderar y agenciar a las mujeres por medio del reconocimiento de sus derechos humanos como sujetos de especial protección”* (Objetivo 1), ii) “El tronco” busca *“Brindar herramientas orientadas a la educación financiera que aporten al desarrollo de proyectos de vida dignificantes”* (Objetivo 2), iii) “Las ramas” pretende contribuir a *“la reparación simbólica de las mujeres víctimas a través de acciones de dignificación y reconocimiento que aporten las garantías de no repetición en su dimensión preventiva y que fortalezcan su proceso de empoderamiento y apropiación de los derechos”* (Objetivo 3).

hecho de que estas violencias contra las mujeres se relacionan también con la persistencia de estereotipos e imaginarios de género que asocian a las mujeres como “propiedad” de los hombres (sean estos familia y/o miembros de grupos armados legales o ilegales). Si se entiende que la violencia sexual es producto del conflicto armado y que no está asociada a condiciones de discriminación y violencia estructural contra las mujeres, se puede propender por una reparación restaurativa que, como se ha mencionado anteriormente, no interviene condiciones de la discriminación y violencia estructural, los imaginarios sociales de la cotidianidad que contribuyen a la ocurrencia de las violencias contra las mujeres en cualquier contexto.

En este sentido, cuando se asume que las violencias sexuales solo ocurren en el conflicto armado, visibilizando que las mujeres también son víctimas por actores no armados o en contexto sin conflicto armado, es difícil abogar por una reparación transformadora que “en vez de devolver a las mujeres a su estado de discriminación y violencia anterior al hecho victimizante” contribuya a erradicar las condiciones socioculturales que fomentan la ocurrencia de la violencia sexual.

En cuanto a la idea de la reducción de las posibilidades de negociación de las mujeres en aspectos económicos y sociales, es preciso explicar que la noción de “la violencia sexual como lo único que les pasa a las mujeres en la guerra” refuerza la invisibilización de los otros tipos de violencia que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado (psicológico, físico, sexual y patrimonial) (Ley 1257 de 2008. Art 3). Por consiguiente, impacta negativamente su visibilización, participación e incidencia en espacios y mecanismos orientados a la transformación de otros aspectos y/o situaciones de desigualdad, discriminación, entre otras, así como la posibilidad de ser reparadas por daños diferentes a los físicos.

De hecho, lo anterior se hace evidente en varias de las dificultades comentadas a lo largo de este balance: i) la gestión de la oferta suele considerar exclusivamente a las víctimas de violencia sexual para atender las necesidades de las mujeres, sin generar oferta para grupos como las mujeres con la jefatura única del hogar, ii) los sistemas de registro e información tienden a incluir variables asociadas a los delitos contra la integridad y formación sexual para dar cuenta de los hechos victimizantes contra las mujeres y, en su defecto, tampoco avanzan hacia análisis diferenciales y desagregados de la ocurrencia de otros hechos victimizantes.

Por ejemplo, apelando a la explicación de la transversalización del enfoque de género en lo relativo a las mediciones, el foco en los delitos contra la libertad e integridad sexual para atender a las mujeres víctimas, dificulta llegar a visibilizar y tomar decisiones al respecto de situaciones como el hecho de que – en departamentos como Chocó (2017-2019) – el desplazamiento forzado dejó mayor número de mujeres que hombres afectadas y, con ello, daños diferenciales por motivos de despojo y pérdida de bienes materiales.<sup>41</sup> En este sentido, como se comentó en los hallazgos sobre el indicador de acciones de asesoría y acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos del Modelo de Operación, la oferta de inversión que prioriza el acceso por parte de las mujeres suele hacerlo por su condición de “víctimas de violencia sexual” y no como, entre otras, condiciones de

---

<sup>41</sup> Fuente: Registro Único de Víctimas (2017-2019). Mujeres: 16.859 y hombres: 16.181.



interseccionalidad que generen mayor vulnerabilidad. En resumen, se considera que **La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.**

En conclusión, atendiendo a la importancia de las medidas de satisfacción para la garantía de derechos de las mujeres y la población OSIGD, se desarrollaron grupos focales con organizaciones de mujeres y población OSIGD que permitieran ahondar en las brechas persistentes en estas medidas, desde la perspectiva del enfoque de género. En detalle se identificó y profundizó en tres brechas: i) existen debilidades en la atención con enfoque de género y derechos humanos para las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia sexual, ii) persiste la invisibilización y el silencio frente a lo que ha pasado con las vidas y los cuerpos de las mujeres en el conflicto armado, iii) la tendencia a considerar que la violencia sexual es el principal daño a las mujeres en el marco del conflicto es problemática en términos del componente transformador y del reconocimiento y atención a otros tipos de violencias que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado.

- **A manera de cierre ...**

Con el objetivo de repasar los principales hallazgos en aquellos ejes de la política que merecieron un análisis particular sobre el enfoque diferencial y de género, a saber: registro y sistemas de información, participación y reparación (indemnización y medidas de satisfacción), en este cierre se condensan las principales conclusiones esbozadas en cada sección y, luego, se resumen las brechas derivadas de este análisis.

En materia del **registro y los sistemas de información**, el principal hallazgo de este capítulo consistió en precisar que los principales avances en materia de los enfoques diferenciales se ubican en la desagregación de la información y la inclusión de determinadas variables comprensivas de los enfoques. No obstante, al evaluar el RUV y el Modelo Integrado se evidenció que – desde la perspectiva diferencial y de género específicamente- los datos consignados en los sistemas de información resultan incompletos, insuficientes y poco pertinentes al momento de garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional y los mismos enfoques. Adicionalmente, se constató que la garantía del enfoque de género no trasciende a acciones de carácter transversal que pueden incluir, entre otras, la generación de reportes periódicos con análisis diferencial de género, sino que hasta ahora solo logran el primer paso de la transversalización (a saber, la desagregación).

En cuanto a la **participación** de los sujetos de especial protección constitucional y/o los(as) representantes de los enfoques diferenciales, se reconoció que la ley y sus desarrollos han previsto la creación de mecanismos y apoyos coherentes con lineamientos de los enfoques diferenciales. Sin embargo, persisten brechas y dificultades para que los grupos del enfoque diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección constitucional. En adición, se contemplaron brechas asociadas al rol y capacidades de los(as) delegados(as) de las víctimas en el Subcomité técnico de enfoques diferenciales. En este sentido, se consideró necesario continuar avanzando en la generación de mecanismos y/o estrategias que les permitan fortalecer sus liderazgos y capacidades de incidencia en las decisiones de implementación de la política de víctimas.

Antes de ahondar en las medidas de **reparación** analizadas, es preciso recoger las aproximaciones planteadas a propósito de la operativización de los enfoques: i) se planteó que la decisión de asesorar y acompañar técnicamente la implementación de los enfoques está supeditada, de manera particular, a factores de tipo coyuntural que definen las necesidades de los componentes y medidas de la política, ii) el Grupo de Enfoques Diferenciales tiene capacidades limitadas frente al logro de la materialización de la transversalización de los enfoques diferenciales en los diferentes componentes y medidas de la política, así como para su efectiva territorialización.

Dando seguimiento al análisis planteado sobre la **indemnización administrativa**, en este capítulo se concluyó que existe una inconformidad generalizada frente a los métodos de priorización y focalización adoptados por la última resolución, así como los procedimientos de acceso. En especial, la insatisfacción fue más evidente por parte de los grupos poblacionales que fueron excluidos en este ajuste, a pesar de no haber tenido un acceso integral a la medida con las resoluciones previas. Las críticas a la nueva priorización se asocian a asuntos ya alertados por los entes de control, como la falta de claridad sobre el horizonte de la indemnización para las víctimas, y a otros de tipo coyuntural, como la situación de vulnerabilidad de las víctimas acentuada por la COVID-19 y con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional.

Por último, al respecto de las **medidas de satisfacción**, se recuerda que el análisis partió de la perspectiva del enfoque de género. Siendo así, se obtuvo como conclusión que –a pesar de la implementación de medidas específicas para las mujeres víctimas – aún persisten las brechas asociadas a la centralidad de la violencia sexual y la falta de visibilización de los daños y afectaciones contra las mujeres en el marco del conflicto armado. De esta forma, la respuesta institucional en materia de las medidas de satisfacción es sesgada y limitada frente a las necesidades de las mujeres víctimas y ante los llamados y/o exigencias del movimiento organizado de mujeres y la academia experta en estudios de género.

Finalmente, así como en el capítulo anterior y en el apartado del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género las brechas identificadas se agrupan bajo categorías más generales:

- ❖ Persistencia de dificultades para que los mecanismos de adelanto de las mujeres (MAM) alcancen su objetivo de transversalización del enfoque de género y/o alcance de la igualdad de género en la política nacional y/o institucional (Beijing, 1995).
  - El Grupo de Enfoques Diferenciales tiene capacidades limitadas para el logro de la materialización de la transversalización de los enfoques diferenciales en los diferentes componentes y medidas de la política, así como para su efectiva territorialización.
- ❖ El desconocimiento de los enfoques diferenciales en la implementación de medidas y/o programas de la política de víctimas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral de la ley.
  - La priorización actual es entendida como una acción con daño que vulnera el enfoque transformador de la ley (desatendiendo también el enfoque diferencial), por la situación de vulnerabilidad manifiesta derivada de la

emergencia de la COVID-19 se ha puesto en tela de juicio el propósito de la medida y la puesta en marcha de acciones de asesoría para quienes reciben la indemnización en esta coyuntura.

-La implementación de las acciones de asesoría en la inversión adecuada de los recursos no satisface las necesidades ni expectativas de las víctimas, así como tampoco facilita alcanzar el propósito de generar inversiones que permitan transformar las situaciones/condiciones de vulnerabilidad de las víctimas (priorizadas por enfoques diferenciales).

-La incertidumbre y falta de claridad sobre el horizonte de indemnización para las víctimas puede derivar en una vulneración al GED con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional.

-Persiste la invisibilización y el silencio frente a lo que ha pasado con las vidas y los cuerpos de las mujeres en el conflicto armado (medidas de satisfacción).

- ❖ Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales la implementación de las políticas de víctimas, reafirmando la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme (Auto 382 de 2010). Ahora, al tratarse de una brecha vasta y con un lugar privilegiado en el análisis planteado desde este componente se subdivide en las siguientes:

-Existen debilidades en la atención con enfoque de género y derechos humanos para las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia sexual.

-El cambio en el método de priorización y ajuste de la última resolución de indemnización administrativa se percibe como un retroceso frente al enfoque de género y una promesa incumplida para las personas víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual.

-El método de priorización y focalización actual a la medida de indemnización no implica una superación de las cargas desproporcionadas y las barreras de acceso para los sujetos de especial protección.

- ❖ La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.

-La tendencia a considerar que la violencia sexual es el principal daño a las mujeres en el marco del conflicto es problemática en términos del componente transformador y del reconocimiento y atención a otros tipos de violencias que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado.

- ❖ Sistemas de información: Falencias en los sistemas de información, monitoreo y evaluación, en tanto no incluyen variables óptimas para el análisis de género adecuado para formular e implementar de planes, programas y proyectos (CONPES 3784 de 2013, expectativa de la II Fase)

-Dificultades en registros y actualización de novedades frente a la identidad de género y la orientación sexual; manteniendo el subregistro de la población OSIGD en todos los hechos victimizantes.

-Persistencia de sesgos socioculturales que dificultan garantizar el auto reconocimiento, en especial de las víctimas de la población OSIGD.

-Falta de articulación y armonización de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de las entidades gubernamentales, refuerza el

desconocimiento institucional sobre las violencias y afectaciones que viven las mujeres.

-Comprensión restrictiva del enfoque de género en los sistemas de información. Relacionado con: i) la prevalencia de un “enfoque familista” al dar cuenta de la situación de las mujeres y, ii) la carencia de enfoque de género en la comprensión de las violencias basadas en género (VBG).

-Subregistro de las VBG, relacionado con invisibilización de ciertos tipos de violencia y falta de enfoque de género al abordar/acercarse a los hechos victimizantes.

-Debilidades en la comprensión de la diversidad sexual y las categorías identitarias desde las fuentes de información y sus operadores; lo que conduce a su vez a dificultades en la operatividad y utilidad de los sistemas de información.

-La inclusión del enfoque de género en el trabajo de sistemas de información suele verse limitado a la desagregación por sexo y/o género. Sigue estando pendiente la inclusión del análisis diferencial de género en otros momentos de la consolidación, gestión y operación de los sistemas de información.

- ❖ **Participación:** Persisten brechas y dificultades para que los grupos del enfoque diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección constitucional. En materia de participación en la implementación de la política, las víctimas son concebidas/reducidas a beneficiarias de la oferta y/o programas institucionales, más no juegan un rol protagónico en la definición e implementación de la misma (DNP, 2017 a)

-La representación en los espacios de la política es limitada, porque: i) se excluyen actores y agendas importantes, ii) se carece de conocimientos y capacidades para posicionar los enfoques diferenciales por parte de los(as) representantes de los mismos, iii) persisten las restricciones socioculturales y propias del conflicto armado para representar y defender determinadas agendas y/o intereses de los enfoques diferenciales.

-Los(as) delegados(as) de las víctimas enfrentan restricciones para incidir/vetar la toma de decisiones en escenarios definitivos para la implementación y seguimiento de la política.

-La carencia de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección constitucional y sus representantes en los espacios de participación de las víctimas: i) necesidad de ajustes/apoyos mayores, ii) apoyos más adecuados y ajustes razonables para personas en situación de discapacidad, iii) protección y prevención.

-La falta de protocolos de participación específicos y/o las debilidades en la garantía de los existentes para algunos grupos del enfoque diferencial resalta como una limitación, toda vez que no ataca las barreras de participación ni la falta de garantías para la misma.

-Fallas y/o debilidades de las entidades integrantes del Subcomité de enfoques diferenciales en el cumplimiento de sus roles y compromisos frente al Subcomité y las mesas específicas para algunos de los grupos poblacionales del enfoque diferencial varias están teniendo.

-No existe coordinación ni articulación con los representantes de las víctimas en los otros subcomités técnicos.

### 2.3. Acuerdo de Paz: una oportunidad para el enfoque de género

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, referidas en la primera parte de este balance, han instado a los Estados miembros a garantizar la participación de las mujeres en los esfuerzos por mantener y promover la paz y la seguridad, así como han reiterado la necesidad de aumentar su participación en los procesos de toma de decisiones orientados a la prevención y solución de los conflictos. En este sentido, se ha entendido que la participación de las mujeres es necesaria para la resolución de conflictos y la promoción de una paz duradera (Beijing, 1995).

Siendo así, en Colombia las mujeres y sus organizaciones partícipes del proceso de negociación entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP contribuyeron a asegurar la inclusión de la perspectiva de género. A su vez, el movimiento de mujeres realizó la Cumbre de Mujeres por la Paz en 2013 y 2016 que aportó propuestas y exigencias a la mesa de negociación, e incidió en el nombramiento de dos plenipotenciarias por parte del gobierno nacional. De hecho, en garantía del enfoque de género, la creación de la Subcomisión de Género ha sido reconocida como un hecho sin antecedentes en los procesos de paz en el mundo (ONU Mujeres, 2018).

En este sentido, en el Acuerdo Final incluyó entre sus principios la igualdad de género, no discriminación y el enfoque de género, especificando que *“este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implemente teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades”* (Mesa de Conversaciones, 2017, p.12).

Posteriormente, este principio se materializó en la inclusión de 51 indicadores asociados al enfoque de género en el Plan Marco de Implementación. Se aclara que El Plan Marco de Implementación contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final. Siendo así, orientará las políticas públicas requeridas para su cumplimiento durante los próximos 15 años. Los indicadores se distribuyen de la siguiente forma en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz (Instancia Especial de Género, 2019):

Tabla 10. Indicadores de género por puntos del Acuerdo de Paz.

Indicadores de género por puntos del Acuerdo de Paz		
Puntos	Número de indicadores	Descripción
<i>Punto 1:</i> Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	19 indicadores	5 de acceso a tierra 2 de mecanismos de conciliación 2 de vivienda rural 1 de PDET 2 de salud 1 de educación

		3 de empresas solidarias 3 de crédito para la producción
<i>Punto 2:</i> Participación política: Apertura democrática para construir paz	9 indicadores	1 de garantías de seguridad para la participación política 1 de control social a través de veedurías 2 de mecanismos de convivencia, reconciliación y no estigmatización 5 de fortalecimiento a la participación ciudadana
<i>Punto 3:</i> Fin del conflicto: Acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo y dejación de armas	2 indicadores	1 de alertas tempranas con enfoque de género 1 de Programa integral de seguridad para personas y comunidades
<i>Punto 4:</i> Solución al problema de las drogas ilícitas	13 indicadores	8 sobre incorporación del enfoque de género en todo el proceso de sustitución 4 en relación con consumo 1 con cadena de narcotráfico
<i>Punto 5:</i> Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	3 indicadores	1 sobre espacios de participación en reparación colectivo 1 de acompañamiento psicosocial 1 de retorno y reubicación
<i>Punto 6:</i> Mecanismo de implementación y verificación	5 indicadores	1 de creación de la Alta Instancia 1 de espacios de diálogo entre Alta Instancia e Instancia Especial de Mujeres 1 de seguimiento a las medidas del PMI en género 1 de lineamientos para transversalizar enfoque de género 1 de informes de acceso público sobre avance de transversalización

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta el lugar del enfoque de género en el Acuerdo de Paz y la existencia de indicadores específicos para tres componentes y/o procesos de especial relevancia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a continuación se profundizará sobre los 3 indicadores de género del Punto 5 “Acuerdo sobre las víctimas”, los cuales son de responsabilidad de la Unidad para las Víctimas. El énfasis otorgado a estos indicadores responde a que, dado que el enfoque de género tiene un lugar privilegiado en el Acuerdo de Paz y los tres indicadores se relacionan con procesos y/o medidas de especial relevancia

para satisfacer la reparación integral y el enfoque transformador de la Ley 1448 de 2011 – tal como se aborda en los componentes de rehabilitación, reparación colectiva y retornos y reubicaciones -, resulta estratégico analizar cómo la promesa del enfoque de género del Acuerdo de Paz ha impactado o no la garantía del enfoque de género en dichos tres procesos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este análisis retoma como punto de partida algunos de los planteamientos presentados a lo largo del presente balance, de los que se presupone que los indicadores de género representan una ventana de oportunidad para potenciar el enfoque de género en la reparación integral prevista en los tres procesos correspondientes.

Primero, dado el componente transformador de los procesos de rehabilitación psicosocial, reparación colectiva y retornos y reubicaciones, se considera que los indicadores representan una ventana de oportunidad para satisfacer la mencionada relación necesaria entre el enfoque transformador y el enfoque de género. Segundo, a sabiendas que los indicadores de género han sido un elemento decisivo para la operatividad del enfoque de género en los procesos misionales de la Unidad para las Víctimas durante los últimos años, se espera que su avance no solo sea efectivo -en términos del cumplimiento del indicador- sino también coherente con el propósito de cierre de brechas de género del Acuerdo de Paz. Tercero, rescatando que el CONPES 3784 de 2013 y el Auto 737 de 2017 dieron órdenes y recomendaciones frente a las dificultades de la cobertura y atención de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, los indicadores de género aparecen como un escenario de posibilidad para continuar aportando en la reducción de esta brecha gracias a la apuesta territorial y rural del Acuerdo de Paz.

### *2.3.1. Los indicadores de género del Punto 5, ¿en qué queda la reparación integral?*

A propósito del enfoque de género en la reparación prevista desde el Acuerdo de Paz, se recuerda que los tres indicadores de género del Punto 5, ubicados en el “Pilar 5.4: Reparación integral para la construcción de paz”, son:

- i. 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 (UARIV).
- ii. Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género. (UARIV).
- iii. Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos. (Ministerio de Salud y Protección Social).

Para comenzar es preciso destacar que existen desarrollos relevantes en materia de creación de mecanismos y procedimientos para avanzar en su cumplimiento. Por ejemplo, el documento borrador del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, incluye entre sus líneas y acciones medidas con enfoque de género y favorables para los derechos de las mujeres. Por ejemplo, inclusión de un abordaje que reconozca de manera diferenciada los efectos del conflicto en las mujeres, los hombres, así como en las personas con identidades de género u orientaciones sexuales no hegemónica (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018). Asimismo, en lo concerniente a las responsabilidades de la Unidad para las Víctimas en materia de estos

indicadores se ha reconocido el esfuerzo de la entidad en hacer más integral su labor desde un enfoque de género.

Por otra parte, es preciso destacar que la creación y seguimiento a los indicadores de género ha tenido múltiples críticas en torno a sus debilidades y falencias. Primero, se ha mencionado que aunque el enfoque de género fue reconocido como un principio central del Acuerdo de Paz, la formulación de indicadores específicos de género limitó la capacidad de *“integrar el enfoque de género contenido en el Acuerdo Final en todos los planes, programas, proyectos y acciones implementadas por el Estado Colombiano”*, tal como fue concebido por el Acuerdo Final. Asimismo, desde la Instancia Especial de Género se problematizó *“la conveniencia de tener un capítulo específico que desarrolle el tema de género, pues (...) no es beneficioso, porque tiende a reproducir la idea que, el enfoque de género es algo que se agrega, y no algo estructural y transversal al análisis y a la eliminación de la discriminación, a través de las políticas creadas”* (2018, p.3). De esta forma, se plantea que los mecanismos e instrumentos para garantizar el enfoque de género no deberían estar presentes exclusivamente en las políticas, programas y/o proyectos que conciernen a los indicadores de género, sino que debería velarse por incorporarlos de manera transversal en los indicadores del PMI.

Segundo, desde las organizaciones de mujeres que han hecho seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo de Paz, se manifestó la preocupación por la desaceleración en la implementación del Acuerdo y, particularmente, en lo referente a las medidas del enfoque de género y su implementación. Siendo así, se alertó que mientras en el Acuerdo de Paz se consagraron alrededor de 122 medidas correspondientes al enfoque de género en sus diferentes puntos<sup>42</sup>, la planeación de su implementación – a través del Plan Marco de Implementación - dejó por fuera 54 medidas de género (GPAZ, 2018, p.7).<sup>43</sup> En este sentido, se comentó una pérdida de relevancia en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

En efecto, en el *“Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”* (2019) de la Instancia Especial de Género, quienes toman como referencia 100 medidas de género en el Acuerdo de Paz, se evidencia que en el Punto 3 y el Punto 5 hubo mayor alteración de la relación medida/indicador en el paso del Acuerdo de Paz al Plan Marco de Implementación que en los otros puntos. Así pues, mientras el Acuerdo de Paz contempló 16 medidas en el Punto 3, el PMI consagró tan solo 2 indicadores; y mientras el Acuerdo de Paz estableció 15 medidas en el Punto 5, el PMI formuló solo 3 indicadores. Al respecto de la pérdida de relevancia del enfoque de género en la formulación de los indicadores, en adición, esta instancia también indicó que en el capítulo de género del PMI se hizo referencia a tan solo algunas de las medidas específicas establecidas para las mujeres en

---

<sup>42</sup> Según GPAZ (2019), las 109 medidas estudiadas por ellas se pueden clasificar de la siguiente manera: i) 26 medidas con enfoque de género, cuando hacen mención a la diferenciación de género sin especificar acciones, ii) 33 medidas afirmativas, cuando definen acciones concretas para aplicar el enfoque de género, iii) 15 medidas sobre violencias, orientadas a prevenir, atender, investigar, juzgar, sancionar y reparar la violencia basada en género, iv) 31 medidas de participación y v) 4 medidas de Instancia Especial de Género (p.6).

<sup>43</sup> Cabe mencionar que desde otras investigaciones y/o estudios, por ejemplo, ONU Mujeres (2018) e Instancia Especial de Género (2019), se cuentan 100 medidas y el Instituto Kroc ha mencionado que son 130 los compromisos que tienen enfoque de género.



el Acuerdo Final (menos del 50%) (2018, p.5), de forma que se continúa desdibujando la apuesta transversal del enfoque de género.

En lo que concierne al Punto 5 “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, las 15 medidas referidas se subdividen en: (i) 4 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, (ii) 5 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de Jurisdicción Especial para la paz, y (iii) 6 medidas que incorporan la perspectiva de género en el componente de Reparación Integral para la construcción de paz.

Respecto a las medidas de Reparación Integral para la construcción de paz que competen a este análisis, las 6 indicadas se subdividen en 2 para reparación colectiva, 2 de rehabilitación, 1 de participación de víctimas y 1 de retorno y reubicación:

1. Participación de las mujeres víctimas y sus organizaciones en los espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva, asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos.
2. Garantizar que las víctimas organizadas y no organizadas y las que se encuentren en el exterior participen en la formulación e implementación de la política pública de atención y reparación integral.
3. Incorporación del enfoque de género en el fortalecimiento de los planes nacionales de reparación colectiva dirigidos a colectivos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, con el fin de reconocer las especiales características de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad.
4. Ampliar la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual.
5. Incorporación del enfoque de género y diferencial en el desarrollo de las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social.
6. Puesta en marcha de programas de retorno y reubicación colectivos con enfoque territorial y de género con especificidades para las personas en situación de desplazamiento y de víctimas en el exterior (ONU Mujeres, 2018).

Siendo así, en el paso de las medidas de género (Acuerdo de Paz) a indicadores (PMI) se desestimó la incorporación y/o mención explícita del enfoque de género en el sentido transversal previsto por el Acuerdo de Paz en los planes nacionales de reparación colectiva, en las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social y en la participación de las víctimas en la formulación e implementación de la política

pública de víctimas.<sup>44</sup> De esta forma, mientras que las medidas de género pretendían la inclusión del enfoque de género en más aspectos de la reparación integral, los indicadores de género limitaron el alcance pretendido en un primer momento. En detalle, en materia de rehabilitación, la medida de género aspiraba a impactar tanto la cobertura pública y el despliegue territorial como la calidad en la atención de recuperación emocional; mientras tanto el indicador se concentra exclusivamente en asuntos de cobertura. En resumen, el hecho de limitar el alcance de los indicadores de género – tomando en consideración las medidas antes expuestas - suma como otra evidencia para plantear la existencia de **debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.**

Tercero, se ha comentado que mientras el Acuerdo de Paz (Punto 6.1.1) estableció que *“el Plan Marco de Implementación contemplará de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos (...), incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto”* (2017, p.197), el PMI no identifica metas ni prioridades. Por el contrario, los indicadores se asocian a productos que no corresponden a metas orientadoras para el cierre de brechas de género y/o la atención a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, tal como lo afirma el Acuerdo de Paz.

Siendo así, no se trata de indicadores de impacto orientados al cierre de brechas. De hecho, se aduce que varios de ellos son indicadores de gestión *“lo cual demuestra la falta de voluntad política e inversión real, para la transformación de la vida de las mujeres diversas en los territorios”* (Instancia Especial de Género, 2018, p.4) e incluso indicador que pueden ser alcanzados con la elaboración de un documento. De hecho, la Instancia Especial de Género manifestó las dificultades en la formulación de los indicadores: *“persisten problemas, no es claro el presupuesto, no hay metas trazadoras, no hay líneas base. La forma en que se formularon algunos de los 51 indicadores del Plan Marco de Implementación permite que sean cumplidos con la creación de un documento”* (2019, p.7).

Cuarto, frente a la implementación y seguimiento de los indicadores, se ha llamado la atención a la falta de líneas base sobre las problemáticas y/o brechas que pretenderían resolver los indicadores de género, la ausencia de datos desagregados atendiendo a los enfoques diferenciales y la poca certeza sobre los recursos destinados a garantizar el cumplimiento de estos indicadores. Se explica que la falta de líneas base, en especial en lo relativo al Punto 1, es señalado como una deficiencia al momento de querer realizar un efectivo seguimiento, así como el hecho de no tener información susceptible de ser desagregada por sexo también lo dificulta. En adición, según la Instancia Especial de Género, para julio de 2019, *“del total de indicadores hay 19 es decir 37,3% que no tienen aún definidos sus recursos. La mayoría de ellos corresponden al punto 1 RRI 57,9%, seguido de sustitución de cultivos 31,6%”* (p.4).

No obstante, en materia de seguimiento se advierte también que –por ejemplo, en el caso de los tres indicadores del Punto 5- se desconocen las metas y seguimiento en cada

---

<sup>44</sup> Los indicadores de género se derivaron de los indicadores temáticos. De ahí surgió un borrador de indicadores que fue revisada y enriquecido por el componente de verificación (CSIVI FARC - Género), así como posteriormente socializada con la Instancia Especial de Género. Se sugiere ver el capítulo de género del AFP.

una de las acciones propuestas (Instancia Especial de Género, 2019). De manera más general, para agosto de 2019, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, advirtió en el “*Primer Informe al Congreso: sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*” que para ese momento los indicadores del PMI no contaban con fichas técnicas ni metas para la totalidad de estos (501 indicadores) y que, de hecho, solo 90 indicadores (17,9%) tenían ficha técnica y 79 (15,8%) tenían meta.<sup>45</sup> En el caso de los tres indicadores aquí abordados, cabe señalar que aunque todos tienen ficha técnica en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) a la fecha, persisten dificultades específicas al respecto, las cuales serán comentadas más adelante.

Asimismo, los retrasos y las dificultades en la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO creado con el fin de facilitar el seguimiento y la verificación de los indicadores del PMI y los recursos invertidos en su implementación ha sido reconocido desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 como un problema para dar cuenta de los avances en la implementación. En detalle, el Plan Nacional de Desarrollo indicó que el SIIPO ha presentado dificultades de orden administrativo y tecnológico para recolectar información y generar reportes rigurosos, periódicos e integrales sobre los avances de la implementación originados desde el Gobierno nacional (DNP, 2019, p.802). En efecto, una de las razones que ha impedido su consolidación ha sido la no culminación del proceso de definición de metas a la totalidad de los indicadores del PMI; alertando una preocupación particular para los tres enfoques transversales explícitos en el Acuerdo Final (género, étnico y territorial) (Procuraduría General de la Nación, 2019). Finalmente, se conoce que el SIIPO comenzó su funcionamiento desde enero del año 2020 (Kroc, 2020).

Ahora bien, tras presentar las brechas generales asociadas a la creación y seguimiento de los 51 indicadores de género del PMI, a continuación se da paso al abordaje analítico de los tres indicadores del Punto 5 “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”:

- **Reparación colectiva, los sesgos de la participación con enfoque de género**

El indicador de género de la reparación colectiva “*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 (UARIV)*” contempla en su descripción, medir la participación de las mujeres en los comités de impulso y/o grupos de apoyo en los que se pretende garantizar su participación activa en la definición de las prioridades en el proceso y específicamente en la implementación de las medidas de reparación colectiva.

En detalle, este indicador corresponde con un indicador de gestión que calcula el “número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación programados” dividido en “el número de espacios con la

---

<sup>45</sup> El informe de la PGN se construyó con información reportada por las entidades con fecha de corte del 31 de marzo de 2019, incluyendo algunas claridades de las que se tuvo conocimiento posteriormente. Cabe mencionar que en septiembre de 2020 la PGN presentó el segundo informe sobre el avance de la implementación del Acuerdo de Paz ante el Congreso de la República.

participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación conformados”. En este sentido, el indicador no considera en su medición, por un lado, el universo de los SRC para determinar si los indicadores son suficientes y, por otro lado, la relación entre el número de mujeres y número de hombres en los comités de impulso y/o grupos de apoyo, desatendiendo así cualquier porcentaje mínimo de participación de las mujeres (por ejemplo, el 30% como lo establece la Ley de cuotas para las listas a corporación públicas) y/o al criterio de paridad del mencionado protocolo de participación de las mesas de víctimas.

La Unidad para las Víctimas reportó que: *“durante el año 2019, la Unidad para las Víctimas (...) conformó y reconfirmó con 48 Sujetos de Reparación Colectiva, 44 Comités de impulso y 4 grupos de apoyo, en los cuales todos contaban con participación femenina; de esta manera, las mujeres que hacen parte del SRC, tuvieron la oportunidad de participar en espacios de concertación de medidas, de implementación de acciones en el marco de la Ruta de reparación colectiva, asambleas preparatorias, revisión de proyección del PIRC, entre otras. De un total de 806 personas de estas instancias, 419 eran mujeres, es decir, las mujeres representaron el 51,98% del total de participantes, cumpliendo así con el 100% de este indicador”* (UARIV, 2020, p.43)

Empero, con base en la matriz de seguimiento de los SRC aportada por la Unidad para las Víctimas, se registra - entre el año 2012 y 2019- la conformación de comités de impulso y/o grupos de apoyo para 394 SRC. En este sentido, el mencionado avance del año 2019 para un total de 48 SRC tiene un alcance limitado si se tratase de fortalecer la participación de las mujeres en el universo de los SRC y, aún más, de cara a la aspiración del Acuerdo de Paz de materializar el enfoque/igualdad de género como un principio transversal y acorde con las necesidades de las mujeres. De hecho, incluso si se suman los 26 comités de impulso y/o grupos de apoyo que se conformaron en 2018 en el marco del indicador de género, el impacto sigue concentrándose en una muestra reducida del universo de SRC con comités de impulso y/o grupos de apoyo conformados: tan solo el 18,7% del universo de SRC habrían sido formados y/o reformados para atender a la participación de las mujeres.

Por otra parte, llama la atención el reporte que sostiene que las mujeres representaron el 51,9% del total de las participantes de los 48 comités de impulso y/o grupos de apoyo de los SRC reconfirmados o conformados para 2019, en tanto que durante la vigencia de 2018 se indica que los 26 comités de impulso y/o grupos de apoyo constituidos permitieron el cumplimiento al indicador (100%) con el hecho de que *“por lo menos uno de sus miembros sea mujer”*.<sup>46</sup> En este sentido, el indicador reporta un cumplimiento absoluto aunque el número de comités de impulso y/o grupos de apoyo intervenidos sea limitado, así como basta con la inclusión de una sola mujer para que se entienda como una intervención satisfactoria en materia de participación de las mujeres. De este modo, se evidencia **una comprensión restrictiva y no garantista del enfoque de género de “la participación de las mujeres” en comités de impulso y/o grupos de apoyo**. De hecho, cabe mencionar que la ficha técnica del indicador no tiene desagregación sexo ni por étnico.

---

<sup>46</sup> Información tomada de Reporte general SIPO- Consolidado PPL con fecha de corte de la información a 19 de febrero de 2020.

No obstante, teniendo en cuenta los mencionados avances del indicador para 2018 (26 comités de impulso y/o grupos de apoyo) y para 2019 (48) sobre el total de SRC con comités y/o grupos de apoyo constituidos (394), alerta que para marzo 2020 la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reporte que *“el 75% de los SRC cuenta con un comité de impulso donde la participación de las mujeres es superior al 40%. Considerando los comités de impulso creados en el segundo semestre del año 2019”*. En particular, es motivo de interés que; primero, en este reporte no es claro el universo de SRC frente a los que se establecen los porcentajes; segundo, se entiende que no se cuenta con información desagregada vinculada al indicador que efectivamente permita determinar cuál es el porcentaje de representación de las mujeres en los comités de impulso y/o grupos de apoyo y; tercero, aun cuando el universo de referencia del reporte sean los 26 SRC de 2018 y/o los 48 de 2019, no es del todo claro cómo se alcanza dicho nivel de participación con orientaciones que permiten dar por satisfecha la conformación o reconfiguración del espacio con *“al menos una mujer integrándolo”*.

Ahora bien, tal como se menciona en el Componente de Reparación Colectiva, la Unidad para las Víctimas – según el informe de la Instancia Especial de Género (2019) – planteó para el cumplimiento del indicador cuatro actividades:

- i. Transversalización del enfoque de género y de DDHH de las mujeres.  
Producto: elaboración de lineamiento o guía técnica para la transversalización del enfoque.
- ii. Fortalecimiento del componente de acompañamiento de reparación colectiva.  
Producto: Formalización del procedimiento en el Sistema integrado de gestión.
- iii. Identificación y acompañamiento de las acciones afirmativas y medidas dirigidas a organizaciones de mujeres y mujeres de los sujetos de reparación colectiva.  
Producto: acciones dirigidas a mujeres.
- iv. Fortalecer los procesos de participación e incidencia de las mujeres en escenarios de toma de decisiones.  
Producto: SRC con participación de las mujeres superior a 40%.

Si bien estas actividades pueden ser relevantes para salvaguardar de una manera más integral el sentido del enfoque de género y las dos medidas de género previstas para la reparación colectiva desde el Acuerdo de Paz, el avance en la implementación de las tres primeras no determina o no está relacionada con el cumplimiento del indicador del PMI. En otras palabras, dado que el indicador no incluye en su ficha técnica, fórmula y/o medición referencia o variables asociadas a las primeras tres actividades, falta claridad acerca de cómo estas actividades y sus productos constituyen avance alguno del indicador, tal como sí lo informa la Consejería para la Estabilización (2020) y la Instancia Especial de Género (2019).

A pesar de la falta de claridad entre indicador y actividades, se considera oportuno analizar los desarrollos de las actividades y sus productos con relación a la perspectiva de género del Acuerdo de Paz. De una parte, la Unidad para las Víctimas informó que desde el año 2019 ha estado adelantando un documento de transversalización de los enfoques diferenciales en el modelo de reparación colectiva, previsto para ser culminado en el segundo semestre de 2020, el cual considera los lineamientos otorgados por la Resolución 3557 de 2018 sobre el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género de la Unidad para las Víctimas (UARIV, 2020)

Según la Unidad para las Víctimas, la transversalización del enfoque de género en la ruta de reparación colectiva se realiza a través de ajustes en los procedimientos y lineamientos de cada una de las fases, impulsándose temas como: fortalecimiento de capacidades ciudadanas, eliminación de prácticas discriminatorias, prevención de las VBG, participación en los escenarios de participación y empoderamiento económico. La Unidad para las Víctimas proyectó que los procesos de seguimiento y monitoreo deben ser garantizados mediante el mismo instructivo de transversalización, y en la incorporación de dichos elementos en los procedimientos y metodologías que hacen parte del mapa de procesos del Sistema Integrado de Gestión de la Unidad (actividad ii). Siendo así, el monitoreo buscaría el cumplimiento de la inclusión del enfoque de género en cada una de las fases. Por ejemplo, para el diagnóstico del daño se revisaría la aplicación de preguntas que permitan identificar los daños diferenciados con impacto colectivo de acuerdo con los enfoques (UARIV, 2020).

Aunque a la fecha no se conoce el instructivo mencionado para la transversalización del enfoque de género en la ruta de reparación, como se ha mencionado en apartados anteriores, se presuponen cuatro dificultades que pueden limitar la implementación, monitoreo y seguimiento a la transversalización: i) ausencia de datos desagregados frente a las afectaciones diferenciales de los(as) integrantes del SRC, ii) la débil capacidad de fortalecimiento y acompañamiento a ser brindada por el Grupo de Enfoque Diferencial y de Género, iii) la ausencia de asignaciones presupuestales definidas para el cumplimiento del indicador, tanto en el marco de la implementación del PMI como parra el Grupo de Enfoques Diferenciales y iv) la débil articulación y coordinación con la institucionalidad nacional y local con competencias en la transversalización del enfoque de género y/o responsabilidades sobre las mujeres y la población OSIGD.

De otra parte, para la actividad de *“Identificación y acompañamiento de las acciones afirmativas y medidas dirigidas a organizaciones de mujeres y mujeres de los sujetos de reparación colectiva”* se informó de 270 acciones y medidas para las mujeres y sus organizaciones en temas de protección, acceso a la justicia, acompañamiento psicosocial, memoria, formalización, entre otros. Sin embargo, es preciso presentar algunas consideraciones frente al seguimiento y reporte de esta actividad (Instancia Especial de Género, diciembre 2019). Primero, en tanto al presentarse este número de medidas y/o acciones no se especificó ni el número de SRC a los que refiere la muestra ni el total de SRC a la fecha, así como tampoco el tipo de SRC, el avance reportado resulta ambiguo frente al panorama general de la reparación colectiva.

En detalle, con base a la información remitida por la Unidad para las Víctimas a la Procuraduría Delegada en mayo de 2020 (UARIV, 2020I), se identificó que los PIRC de organizaciones de mujeres contienen un total de 278 acciones<sup>47</sup>, 50 PIRC de SRC étnicos tienen 123 acciones dirigidas a mujeres y 37 PIRC de SRC de comunidades campesinas y barriales tienen 62 acciones de este tipo.

---

<sup>47</sup> A saber, existen 9 SRC que son organizaciones de mujeres: 7 en fase de implementación (Afromupaz, ANMUCIC Nacional, ANMUCIC El Zulia, Grupo de seguimiento e incidencia al Auto 092 “Mujer y desplazamiento forzado”, Liga de mujeres desplazadas, Narrar para Vivir, Organización Femenina Popular); 1 en identificación (Ruta Pacifica – AMI) y 1 en diseño y formulación de PIRC (ASOMUPROCA).

Por otra parte, a partir de información allegada a la Procuraduría Delegada por parte de la Unidad para las Víctimas (UARIV, 2020k) en junio del mismo año se logró identificar que en la matriz de seguimiento a las acciones y/o medidas para las mujeres se consignan 277 acciones y medidas pertenecientes a un total de 95 SRC en un universo total de 547 SRC (a junio de 2020), de los cuales 169 ya han sido implementados o están en fase de implementación. Es decir que en promedio cada SRC - de los 95 reportados- tendría tan solo el 2,9% de sus medidas para las mujeres víctimas.

No obstante, en la medida en que el 36,8% de las medidas y/o acciones corresponden a SRC que son organizaciones de mujeres, el 39,3% a SRC étnicos, el 22% a SRC de comunidades campesinas y barriales y el 1,4% a organizaciones mixtas (1 organización con 4 medidas), se desdibuja la posibilidad que las mujeres integrantes de SRC de carácter mixto (organizaciones mixtas, comunidades y grupos barriales y/o étnicos) tengan siquiera el 2,9% de medidas destinadas a sus necesidades, intereses y particularidades.

En síntesis, el reporte de avance de la actividad de identificación y acompañamiento a las medidas para las mujeres en los SRC y/o de organizaciones de mujeres carece de pertinencia toda vez que no indica la relación de la muestra, el universo y el tipo de SRC a los que refiere. De este modo, en tanto se realiza un breve análisis de estos datos, se revela no solo **la ausencia de medidas diferenciales para las mujeres en los PIRC** (tal como se ahondó en el Componente de Reparación Colectiva), sino que también se pone en evidencia – desde otra perspectiva y con un nuevo argumento - la ambigüedad en el reporte de las actividades “asociadas” al indicador de género de reparación colectiva.

De otra parte, atendiendo a la relevancia del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) como una carta de navegación fundamental frente a la garantía de los indicadores del PMI, a continuación, se presenta brevemente la garantía del enfoque de género en la construcción de paz y se conecta la reflexión sobre el indicador de género de la reparación colectiva de cara al instrumento de planeación Nacional. Ahora bien, el CONPES 3932 de 2018 planteó que la implementación coherente de los indicadores del PMI estaba sujeta a su vinculación y/o articulación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas y sus recursos, tanto en el nivel nacional como en el territorial, entre los que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el marco de planeación más importante del gobierno. Según el CONPES 3932, la articulación entre ambos planes (PMI y PND) se realizará a través de planes cuatrienales de implementación, entendiendo que cada PMI contendrá un capítulo o los componentes de paz con base en el PMI.

Siendo así, el “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad” definió un capítulo específico relacionado con temas de paz “Pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación” con menciones al enfoque de género. De especial relevancia, se estableció un capítulo transversal sobre enfoque de género “Pacto por la Equidad de las Mujeres”. Las acciones y estrategias previstas en el dicho pacto se corresponden con los estándares internacionales para lograr la inclusión del enfoque de género y la garantía de los derechos de las mujeres<sup>48</sup>, al igual

---

<sup>48</sup> Por ejemplo: (i) institucionalidad de género, (ii) autonomía y derechos económicos y laborales de las mujeres, (iii) participación en escenarios de poder y toma de decisiones

que con algunas necesidades coyunturales y/o de violación grave de los derechos humanos de las mujeres en el país.<sup>49</sup> En particular, se definió la “Línea H. Equidad para las mujeres en la CP” con tres objetivos: i) incorporar el enfoque de género para las mujeres en la estabilización de los territorios, ii) garantizar la reparación a las mujeres víctimas y iii) realizar seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género para las mujeres en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final.

En efecto, es en este pacto donde se evidencia una propuesta más clara con relación a la transversalización del enfoque de género, que también contribuye a desarrollar acciones para la estabilización de los territorios rurales. Sin embargo, desde los informes de las organizaciones de mujeres (GPAZ, 2019), se ha señalado que hay 7 medidas del Punto 1 que no fueron traducidas a indicadores del PMI ni el capítulo de género. Esto es de especial importancia, pues el primer punto del Acuerdo es el que incluye la mayor cantidad de indicadores con enfoque de género con el fin de cerrar las brechas de desarrollo rural para las mujeres. En particular, no están comprendidas apuestas de la transversalización de género del PMI relacionadas con la participación y control social en planes estratégicos como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

De esta forma, el indicador aquí comentado se asocia al PND en el “Capítulo XIV. Pacto por la equidad de las mujeres en la construcción de paz” que tiene por objetivo “incorporar el enfoque de género para las mujeres en la estabilización de los territorios”. Sin embargo, no se relaciona con una meta ni indicadores específicos. Por ende, es preciso reiterar las voces que han comentado que el PND no estipuló con claridad el presupuesto asignado a la Paz y Equidad de Género (Abello, 2019). De hecho, para el año 2018, el Instituto Kroc recomendó *“incorporar en las bases del Plan Nacional de Desarrollo los compromisos de género establecidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo expresados en indicadores y metas, asegurando un ejercicio de costeo para que puedan ser incluidas en el PND y en el presupuesto plurianual de inversiones”* (2018b, p.103).

- **Retornos y reubicaciones, lo accidentado de transversalizar el enfoque de género**

El indicador *“Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”* (UARIV) concibe en su descripción la medición de los planes de retorno o reubicación con enfoque territorial y de género formulados, a través de asistencias técnicas realizadas por parte de la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales. A su vez, desde su descripción, se define que este indicador permite identificar el acompañamiento del Estado en las comunidades retornadas o reubicadas para garantizar el acceso a los derechos. Cada vigencia (6 meses) se proyecta un reporte de los nuevos planes formulados.

Tal como alertó la Instancia Especial de Género (2018), este indicador permite ser alcanzado con la elaboración de documentos, de tal forma que su fórmula de cálculo corresponde a la sumatoria de planes de retorno o reubicación para comunidades con enfoque territorial y de género. De esta forma, por una parte, el indicador no incluye en su

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, (i) en el tema de derechos sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes se priorizan las prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil o uniones tempranas, (ii) el derecho a una vida libre de violencias, incluyendo la eliminación del acoso laboral y sexual laboral.



medición o cálculo una relación de los planes formulados con garantía del enfoque de género frente al universo de planes de retornos y reubicaciones existentes, sino que entrega un reporte del número de planes formulados y reformulados en cada vigencia y, por otra parte, tampoco determina unos mínimos de garantía del enfoque de género en los planes de retorno o reubicación para sumarlos al indicador. Por ejemplo, no determina un porcentaje, número y/o relación mínima de medidas con enfoque de género, ni tampoco define que la inclusión del enfoque de género supone incluir a las mujeres víctimas y población OSIGD de una manera que supere la mención nominal y/o simbólica en los planes y sus medidas. En este sentido, la Instancia Especial de Género (2019) ha comentado también la importancia de señalar el porcentaje de comunidades reubicadas que han contado con enfoque de género. Así como, incluir en el reporte del indicador los territorios de reubicación y/o retorno.

Ahora bien, al respecto de este indicador, la Unidad para las Víctimas reportó en oficio remitido a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz el pasado mes de junio que, primero, *“se busca la inclusión del enfoque de género y de DDHH de las mujeres dentro de las rutas de acompañamiento definidas en el protocolo de retornos y reubicaciones, para tal fin se ha venido avanzando en la estrategia de fortalecimiento del tejido social, el cual busca empoderamiento y fortalecimiento de las mujeres en participación, resolución de conflictos, estereotipos de género y reconstrucción del sentido de comunidad, promoviendo el cambio de imaginarios sociales frente a las relaciones de poder entre hombres y mujeres”* y, segundo, se busca la promoción de la generación de ingresos y el empoderamiento económico de las mujeres víctimas del conflicto armado, por medio de los esquemas especiales de acompañamiento y de las acciones afirmativas (UARIV, 2020, p.12).

Siguiendo lo anterior, la inclusión del enfoque de género se materializaría en: i) las rutas de acompañamiento definidas en el protocolo de retornos y reubicaciones, ii) la estrategia de fortalecimiento del tejido social y iii) esquemas especiales de acompañamiento y acciones afirmativas. En este sentido, la UARIV también informó a la Instancia Especial de Género (2019) que el indicador prevé las siguientes actividades para su alcance:

- i. Transversalización del enfoque de género en la ruta de retornos, reubicaciones e integración local comunitaria.
- ii. Estrategia de fortalecimiento del tejido social en la dimensión comunitaria.
- iii. Acciones afirmativas, en particular en el componente de generación de ingresos.
- iv. Identificación de la oferta diferencial del SNARIV.

Frente a la primera es preciso comentar que la Resolución 03320 de 2019 *“por medio de la cual se adopta el protocolo de retorno y reubicación”* incluye mención al enfoque de género en dos apartados. Primero, en materia de las finalidades del acompañamiento al retorno, reubicación e integración local determina que el acompañamiento desarrolla de manera transversal los enfoques diferenciales y de género (Resolución 03320 de 2019, Artículo 5). Segundo, especifica que el seguimiento de la implementación del protocolo de retorno y reubicación se realizará considerando el enfoque diferencial y de género (Resolución 03320 de 2019, Artículo 41).

Por su parte, el protocolo de retorno y reubicación (no étnico) –como se aborda desde el Componente de Retornos y Reubicaciones – no solo tiene deficiencias por ser ambiguo e impreciso, ocasionando fallas en la articulación institucional y el seguimiento en el cumplimiento de los planes, sino que también tiene importantes vacíos y omisiones frente al objetivo del indicador de género. Si bien el enfoque diferencial y de género es explicado en el marco general de los enfoques del acompañamiento al retorno, reubicación e integración local de la población víctimas del desplazamiento a partir del Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 y el Auto 373 de 2016, su inclusión no se materializa a lo largo del documento toda vez que no contiene orientaciones, lineamientos ni aportes desde la transversalidad del enfoque en los diferentes apartes del mismo. De manera especial, llama la atención que los desarrollos frente a los planes de retorno y reubicación (2.7) y fortalecimiento del tejido social (2.8) no integren la perspectiva de género ni lineamientos orientados atender las necesidades y particularidades de las mujeres y población OSIGD. Asimismo, se observa que los matices del enfoque de género en el documento técnico se concentran en las mujeres víctimas (especialmente aquellas en estado de embarazo) y se omite la diversidad sexual.

De lo anterior, funcionarios (as) de la Unidad para las Víctimas refirieron en una entrevista semiestructurada que se está avanzando en un lineamiento y/o documento para transversalizar el enfoque de género en la aplicación del protocolo y, específicamente, en los procedimientos específicos (por ejemplo, en la ruta de retorno comunitario): *“La transversalización se ve en los lineamientos generales del protocolo de retorno y reubicación, y en el marco del plan marco de implementación estamos construyendo un documento que dé cuenta sobre todo en género de esa transversalización y en los procedimientos que ya estamos trabajando, ruta comunitaria publicado en la página web y en el de ruta comunitaria y de emergencia”* (Entrevista Grupo de retornos y reubicaciones –UARIV, agosto de 2020).

En este sentido, la transversalización del enfoque de género no tiene sustento ni en la Resolución 03320 de 2019 ni en el protocolo de retorno y reubicación (no étnico), sino que deriva en un lineamiento a ser aplicado en los procedimientos específicos aun cuando las dificultades para su operativización son ya conocidas por los(as) funcionarios(as) y no solo dependen de la asistencia técnica y/o capacidades instaladas en los equipos: *“es bastante complejo operativizarlo y contarlo en el marco de hacer ver o entender a las entidades territoriales la inclusión de los enfoques resulta complejo a la hora de contarlo, de decirlo, es complejo llegar a operativizarlo como lo ve uno en un plan. Asistirlo técnicamente para que quede incluido se torna complejo, no solo para que quede, sino que tenga unos resultados. De asistencia técnica se queda o se tiene ese desafío”* (Entrevista Grupo de retornos y reubicaciones –UARIV, agosto de 2020). De este modo, **la apuesta por la transversalización del enfoque de género enfrenta dificultades que van desde su formulación hasta los elementos para su operativización.**

De esta forma, aunque se desconoce el resultado final del documento de transversalización, cabe alertar sobre la posibilidad de que la “transversalización del enfoque de género en la ruta de retornos, reubicaciones e integración local comunitaria” se haga efectiva. Esto, no solo porque carece de un marco normativo que la respalde desde un nivel de mayor obligatoriedad, sino también por la existencia de brechas anteriores al intento de transversalización (por ejemplo, la no identificación de las entidades componentes para la implementación de los planes desde el protocolo, como se aborda en

el Componente de Retornos y Reubicaciones) y por el desafío de asistir técnicamente la (re)formulación y acompañamiento de dichos planes desde el nivel territorial.

Por otra parte, cabe alertar también que – atendiendo a la Resolución 3320 de 2019- los planes de retornos y reubicaciones formulados se encuentran en una etapa de actualización para ajustarlos a los lineamientos del protocolo. No obstante, no es claro cómo se garantizará la inclusión y/o transversalización del enfoque de género en este reajuste si aún el lineamiento técnico para ello se encuentra en elaboración con el Grupo de Enfoque Diferencial y de Género de la Unidad para las Víctimas. De ahí que no se cuente con información ni datos acerca de las medidas específicas con enfoque diferencial y de género (UARIV, 2020).

Ahora bien, en lo que concierne a la Estrategia de fortalecimiento del tejido social en la dimensión comunitaria, se conoce la *“Metodología de la estrategia de Fortalecimiento del tejido social para comunidades en proceso de retorno, reubicación e integración local: Tejiéndonos”*. En esta se determina la inclusión del enfoque diferencial y de género, basados en tres líneas de acción que contribuyan al i) fortalecimiento de las capacidades políticas, ciudadanas, ii) de resolución del conflicto y iii) construcción del sentido comunitario con las víctimas y comunidades que se retornan o reubican.

En detalle, la metodología consta de 7 encuentros, los cuales constituyen espacios de formación con la comunidad: i) reconocimiento comunitario, ii) construcción del sentido de comunidad: representaciones sociales, iii) construcción del sentido de comunidad: prácticas sociales y tradicionales, iv) arraigo territoriales y escenarios de gestión, v) trámites de conflictos, convivencia, vi) formas alternativas de solución de conflictos, vii) participación pública y ciudadana. En cada uno se aportan lineamientos orientados a atender brechas de género recurrentes: escasa participación de las mujeres, distribución desigual de las tareas en el ejercicio del liderazgo, violencia y discriminación por motivos de género, orientación sexual e identidad de género, débil reconocimiento y visibilización de las afectaciones diferenciales producto del conflicto armado, entre otras. Empero, de acuerdo con la metodología, no queda claro cómo se satisface el enfoque territorial en su implementación ni cuáles son las acciones de seguimiento previstas frente a la estrategia. Con relación a esta actividad, la Consejería para la Estabilización indico que *“se cuenta con un documento técnico y herramienta de seguimiento de la estrategia del fortalecimiento del tejido social con enfoque de género”* (2020, p.27).

De otra parte, en cuanto a las acciones afirmativas para la generación de ingresos, esta entidad también reportó que *“se cuenta con documento técnico con recomendaciones para el diseño y proyección de iniciativas productivas que favorezca la garantía de derechos de las mujeres en torno al empoderamiento económico y productivo”* (20%). No obstante, siguiendo la observación de la Instancia Especial de Género, sería importante señalar las acciones efectivamente realizadas y acompañadas, así como especificar su territorialización.

Igualmente, en lo referente a la identificación de la oferta diferencial del SNARIV, se reportó que *“se cuenta con documento con identificación de oferta para mujeres víctimas en los componentes del retorno y reubicación en los municipios PDET”* (80% de avance) (Consejería para la Estabilización, 2020, p.27). Cabe precisar que, aunque se desconoce el documento de identificación de la oferta diferencial mencionado, esta información

contrasta con las consultas de los informes de seguimiento al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género abordados en secciones anteriores de este componente. En otras palabras, mientras la Consejería para la Estabilización en trabajo conjunto con la Unidad para las Víctimas reportaron un avance del 80% en la identificación de la oferta diferencial, las Direcciones Territoriales reportaron en sus informes múltiples dificultades para consolidar directorios territoriales con la oferta diferencial para los sujetos de especial protección constitucional. A su vez, cabe recordar que en el componente de articulación institucional se abordan múltiples brechas en materia de gestión de la oferta.

Al respecto, el Informe VII CSMLV (2020) alertó que, aunque las mujeres constituyen el aproximadamente el 50% de las víctimas desplazadas retornadas, reubicadas o integradas localmente, o que han superado su situación de vulnerabilidad: *“no se evidencia en la política pública de retornos y reubicaciones un adecuado enfoque diferencial de género. La oferta con la que se atienden los procesos de retornos y reubicaciones no cuenta en todos los casos, con mecanismos que permitan caracterizar y atender de manera particular a las mujeres desplazadas sujeto de especial protección constitucional”* (p.163).

En cuanto a la focalización en municipios PDET es importante precisar la necesidad de fomentar la articulación entre PDET y los demás planes y programas de la Reforma Rural Integral donde se prevé que las mujeres sean priorizadas para el acceso, formalización de tierras y proyectos productivos. En este sentido, considerando que desde los retornos y reubicaciones se ha propendido por identificar la oferta para las mujeres víctimas, se esperaría un esfuerzo para que se coordine y articule con acciones de focalización con enfoque de género previstas desde el Acuerdo de Paz (a saber, lo relativo a los 19 indicadores del Punto 1).

Por último, en materia del Plan Nacional de Desarrollo, este indicador se asocia al “Capítulo XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”. En el marco del Pacto, la construcción de paz se fundamenta en los siguientes elementos: i) el imperio de la ley: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos, ii) la seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos, iii) participación: promoción del diálogo social y la inclusión democrática para la equidad; iv) acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad y, v) atención y reparación a las víctimas.

Con relación a esto último, se establece la línea “D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas” que tiene entre sus objetivos “XI.A.2. Visibilizar el componente de reparación de la política de víctimas en el sentido de movilizar esfuerzos de la asistencia hacia estas medidas” y, de forma más concreta, “Objetivo 4. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación con las autoridades locales y su visión de desarrollo en los territorios”; asociado al indicador de género de retorno y reubicación. A su vez, se vincula a una estrategia del PND (Estrategia 8. Retornos y reubicaciones” y se vincula a indicadores de inclusión social y reconciliación, así como de estabilización socioeconómica.

- **Rehabilitación psicosocial, instrumentos de planeación sin enfoque de género**

El indicador de “Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y

grupos étnicos” establece en su descripción que se tiene por objeto medir el avance progresivo de la atención psicosocial a mujeres víctimas del conflicto armado, a través de las diferentes modalidades y lineamientos desarrollados para la atención psicosocial diferencial, entre las que se cuenta la de víctimas de violencia sexual y los módulos diferenciales para atender a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Se define que el indicador tiene una medición anual que toma a las mujeres plenamente identificadas que accedan por primera vez a la atención; de forma que sí cuenta con desagregación por sexo, pero no étnica. Se aclara que para el MSPS las personas plenamente identificadas son aquellas que en las bases de datos refieren: nombre completo, tipo de documento y número de cédula.

Adicionalmente, en su descripción se especifica que este indicador presenta información sobre la atención psicosocial a las mujeres víctimas de violencia sexual, en cumplimiento del Acuerdo Final y complementa las mediciones del indicador de atención psicosocial del CONPES 3726 de 2012. Al respecto, tal como se aborda desde el Componente de Rehabilitación Psicosocial, se precisa que frente a este compromiso se inició la formulación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición. En este se articula a el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Se destaca que el documento del Plan incluye entre sus líneas y acciones medidas con enfoque de género y favorables para los derechos de las mujeres. Se destaca la inclusión de un abordaje que reconozca de manera diferenciada los efectos del conflictos en las mujeres, los hombres, así como en las personas con identidades de género u orientaciones sexuales no hegemónica (Min. Salud et al., 2018).

Ahora bien, el indicador se clasifica como de gestión y en su fórmula de cálculo establece “la sumatoria de mujeres víctimas plenamente identificadas”. Se destaca que tiene su ficha correspondiente en el SIPO, así como prevé una meta anual. En este sentido, aunque no se trata de un indicador acumulativo, en los reportes se ha presentado el número de mujeres víctimas atendidas con desglose de pertenencia étnica y de atención por delitos contra la libertad y la integridad sexual. Para el año 2017 se informó de 78.386 mujeres atendidas, de las cuales el 20% manifestaron pertenecer a un grupo étnico y el 0,3% ser víctimas de los delitos mencionados, y para el año 2018 se atendieron 34.820, de las cuales 20,8% se reportaron como de algún grupo étnico y 0,4% recibieron atención como víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual. Para el año 2019, se reportó la suscripción de tres convenios para la implementación del PAPSIVI, de forma que se fortaleciera la oferta en atención psicosocial y se lograra brindar atención psicosocial a las mujeres víctimas (Consejería para la Estabilización, 2020).

A pesar de ser el único indicador de los tres de género en el Punto 5 que cuenta con información desagregada, se ha manifestado como una debilidad la ausencia de reporte sobre el número de mujeres atendidas para 2019. Igualmente, y a pesar de lo establecido por el CONPES 3784 de 2013 y el avance frente a la orden tercera del Auto 737 de 2017, **se ha criticado la ausencia y/o el desconocimiento de una línea base que permita ver la evolución de la atención, con detalle en la territorialización.** Esta ausencia supone un problema para el seguimiento al indicador y la toma de decisiones en la implementación de las medidas de cobertura que permitan responder efectivamente a las necesidades de las mujeres víctimas.

No obstante, a pesar de que la garantía del indicador estaba sujeta a su vinculación y/o articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, **se constata la evidente ausencia del enfoque de género en el instrumento de planeación**. Al igual que el indicador de género en materia de retorno y reubicación, el indicador para la rehabilitación psicosocial de las mujeres se asocia al “Capítulo XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, en su línea “D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas”. En esta se ubica entre sus objetivos el de priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctima y se establece el indicador “víctimas que no han recibido atención y rehabilitación psicosocial”. De esta forma, se omite la garantía del enfoque de género, por ejemplo, a través del establecimiento de porcentajes mínimos de atención para las mujeres víctimas y/o las personas víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual.

En conclusión, aunque el Acuerdo de Paz y las medidas de género previstas para su implementación fueron celebradas y acogidas por su visión garante y extensiva del enfoque de género y derechos de las mujeres, su materialización en el Plan Marco de Implementación y la falta de complementariedad con el Plan Nacional de Desarrollo pone en evidencia las debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz. En particular, en materia de reparación de las víctimas, se ha comentado la reducción de las medidas de género en el paso a indicadores del Punto 5, la ambigüedad y poca claridad de los reportes de cumplimiento de los mismos y los desafíos para su seguimiento y monitoreo. Más en detalle, se explicó que los indicadores de género se han relacionado con actividades que no se vinculan directamente con su cumplimiento, la ausencia de líneas base y datos desagregados para monitorear, hacer seguimiento y tomar decisiones acordes a las necesidades de las mujeres víctimas y la comprensión garantista del enfoque de género y la falta de claridad sobre el costeo de los mismos a partir de su proyección en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

De lo anterior, se percibe que la oportunidad que representó el Acuerdo de Paz y las medidas de género en sus comienzos se ha venido desdibujando en las diferentes fases de planeación, diseño, implementación y seguimiento de los compromisos de género. De hecho, en cada uno de los pasos de la materialización e implementación de los indicadores de género se observa cómo componentes fundamentales para garantizar los derechos de las mujeres y responder a las exigencias de la transversalización del enfoque de género se enfrentan a cuellos de botella y/o brechas tanto estructurales, como de sesgos en la comprensión y/o inclusión del enfoque de género. En este sentido, los altos estándares en materia del enfoque de género del Acuerdo de Paz han ido perdiendo peso entre fenómenos como la falta de articulación para la gestión de la oferta territorial (retorno y reubicación) o el hecho de prescindir de mínimos de atención en rehabilitación psicosocial para las mujeres víctimas en el indicador correspondiente del PND.

### 3. TERCERA PARTE: Recomendaciones y Conclusiones

En este capítulo se exponen las principales brechas y recomendaciones producto del balance realizado desde el componente de enfoque diferencial y de género. De manera concisa, se recuerda que las categorías de análisis para el desarrollo del balance fueron:

- i. Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.

- ii. Respuesta y articulación institucional ante multiplicidad de violencias contra las mujeres y la población OSIGD.
- iii. Inclusión y garantía del enfoque de género en Programa de Reparación Colectiva (abordada desde el componente de reparación colectiva del balance).

No obstante, en el análisis diferencial propuesto por este balance también se consideró el abordaje de temáticas específicas de la política de víctimas, como son “registro y sistemas de información” y “participación de las víctimas”. Esto, en atención a la importancia que recibieron por parte de las diversas fuentes consultadas y a la pertinencia de profundizar los hallazgos y recomendaciones de otros componentes (articulación institucional y mediciones) desde las voces de los sujetos de especial protección constitucional y la perspectiva de los enfoques diferenciales.

Para la presentación de las brechas y las recomendaciones se propone una categorización que las agrupa en estructurales y operativas. Asimismo, tal como se realizó en la presentación de conclusiones por apartado o capítulo, a continuación, se retoma la identificación de brechas bajo categorías más generales. Se aclara que para cada recomendación se ha definido el responsable o destinatario, a fin de propiciar el seguimiento.

## **Brechas y recomendaciones para la garantía de los enfoques diferenciales**

### ***Panorama incierto del cumplimiento y continuidad del CONPES 3784 desde la respuesta institucional.***

Tras la revisión del marco legal y conceptual, así como de la respuesta institucional derivada de las órdenes y compromisos legales y judiciales en materia de asistencia, atención y reparación de las mujeres víctimas, se evidencia que las entidades responsables de los mismos no han cumplido a satisfacción lo exigido y, por ende, persisten brechas en materia del goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas. Ante esto, se identificó que existe una falta de claridad sobre la continuidad de las políticas públicas orientadas a reparar y atender a las mujeres víctimas desde una apuesta de transformación estructural, integral y comprensiva del enfoque de género y derechos de las mujeres.

En particular, se llamó la atención sobre el efectivo cumplimiento de los objetivos y recomendaciones del CONPES 3784 de 2014, así como de la Sentencia 737 de 2017 que -entre otras- hace seguimiento a la implementación y cumplimiento del mismo; pues desde el balance se evidenció una ambigüedad frente a la II Fase del CONPES 3784 de 2014 y la gestión por parte de los mecanismos responsables de definir su continuidad (a saber, mesa de mujeres del Subcomité técnico de enfoques diferenciales).

Si bien se reconoce que la creación e implementación de la II Fase del CONPES 3784 de 2014 para las mujeres víctimas excede las posibilidades actuales del SNARIV y el alcance de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que desde la implementación de la política de víctimas se ha previsto atender a varios de los objetivos y acciones del CONPES, así como el hecho de que la responsabilidad recae en el Subcomité técnico de enfoques diferenciales del SNARIV, se considera que sí se requiere una respuesta articulada y coordinada frente al devenir de los compromisos y una rendición de cuentas más transparente para las víctimas y sus organizaciones. Para ello, se recomienda:

Tabla 11. Brechas y recomendaciones – Política de mujeres víctimas.

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 1: Panorama incierto del cumplimiento y continuidad del CONPES 3784 de 2013 desde la respuesta institucional.</b>		
<b>Brecha estructural 1:</b> Panorama incierto del cumplimiento y continuidad del CONPES 3784 de 2013 desde la respuesta institucional.	<p><b>Recomendación 1.1:</b> Definir estrategias y/o acciones adecuadas y razonables que, desde la política de víctimas y su complementariedad con el Acuerdo de Paz, permitan atender los incumplimientos del CONPES 3784 de 2013; considerando entre las estrategias la expedición de un nuevo CONPES. Para ello, a partir de la mesa de mujeres del Subcomité técnico de enfoques diferenciales, se recomienda: i) realizar un diagnóstico del estado de cumplimiento de objetivos y acciones del CONPES 3784 de 2014 y del Auto 737 de 2017, y ii) plantear una estrategia que abarque una batería de indicadores única para los asuntos de género y paz, vinculando la política de paz con el Acuerdo de Paz.<sup>50</sup></p> <p><b>Recomendación 1.2:</b> Una vez concertado el plan de trabajo de la II Fase del CONPES 3784, el diagnóstico y las estrategias y/o acciones adecuadas y razonables para atender los incumplimientos, se recomienda propiciar su difusión y socialización entre los(as) representantes de las víctimas a nivel nacional, las organizaciones de mujeres con presencia nacional y territorial y las áreas o grupos de trabajo responsables de asuntos de género en el SNARIV y el SIVJGNR.</p> <p><b>Recomendación 1.3:</b> Dar seguimiento en la aplicación de los 32 criterios gubernamentales, elaborados en respuesta a</p>	UARIV, DNP, CPEM.

<sup>50</sup> A propósito de esta recomendación, es importante considerar también otra propuesta desde el componente de articulación institucional: “En el marco de un nuevo documento CONPES 3726 para la política de víctimas, incluir una estrategia que incorpore una batería de indicadores específica que dé cuenta de las metas, políticas, programas, proyectos y presupuesto asociado al enfoque de género. Estos deberán articular los indicadores que resulten pertinentes del PMI” (Responsables: DNP- UARIV – Consejo de política económica y social – CONPES – SNARIV. CEPEC y Alta Instancia de Género).



	la orden cuarta del Auto 737 de 2017. <sup>51</sup> Se recomienda involucrar a las organizaciones de mujeres y representantes de mujeres de las víctimas en el seguimiento a la aplicación de los criterios.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

***La centralidad de las acciones afirmativas omite otras acciones para el avance de la transversalización del enfoque de género.***

El marco conceptual y de derecho internacional acerca de las acciones afirmativas (CEDAW, 1979) permitió identificar la naturaleza, propósito y críticas planteadas ante estos instrumentos. De esta forma, se identificó como problemático el hecho de que en la implementación de la política de víctimas las acciones afirmativas se hayan instalado como el recurso privilegiado para transversalizar el enfoque de género, así como otros enfoques diferenciales, de forma que se desvirtúa: i) la necesidad de otras medidas y/o ajustes de tipo estructural y permanente para eliminar las barreras de acceso al goce efectivo de los derechos y ii) la naturaleza y propósito de las acciones afirmativas. A saber, se trata de estrategias orientadas a impulsar la visibilización y el acceso de los sujetos de ciertos grupos poblacionales en espacios, programas y políticas, que deben ser respaldadas por objetivos claros, determinados, evaluables y ajustables en función de su resultado.

En específico, se observa que las decisiones asociadas a los métodos de priorización y focalización para el acceso a determinadas medidas y/o servicios de la política de víctimas carecen de la definición previa de estos objetivos, de forma que se erosiona el sentido de ser medidas transitorias y de corto impacto ante necesidades medidas y/o ajustes de tipo estructural. Asimismo, se identifica que la designación de cupos por enfoque diferencial en espacios de participación efectiva de las víctimas y otros de carácter técnico si bien son relevantes en función de la representación –principalmente simbólica-, no resuelve las barreras y/o dificultades para la participación efectiva propias de los diseños y estructuración de este tipo de espacios.

A sabiendas que la dificultad aquí planteada requiere de un abordaje progresivo y de la transformación y reestructuración de varios de los instrumentos, mecanismos y formas de operación e implementación de la política; se propone en el corto plazo:

*Tabla 12. Brechas y recomendaciones – centralidad de las acciones afirmativas.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 2: centralidad de las acciones afirmativas omite otras acciones para el avance de la transversalización del enfoque de género.</b>		
<b>Brecha estructural 2:</b> Centralidad de las acciones afirmativas omite otras acciones para el avance de la	<b>Recomendación 2.1:</b> Crear mecanismos e instrumentos que, en concordancia con la misionalidad, competencias y sector de cada una de las entidades del SNARIV, den cuenta de cómo avanzar hacia la	UARIV, DNP, CPEM.  <b>Acompaña y asesora:</b>

<sup>51</sup> Estos se han constituido de cara a cada uno de los factores estructurales identificados como asociados a las violencias contra las mujeres que inciden en mayor afectación de las mujeres en el conflicto armado.

<p>transversalización del enfoque de género.</p>	<p>transversalización del enfoque de género a partir de “buenas prácticas”, rutas y/o acciones específicas. De esta forma, se hace inminente evitar la creación y difusión de mecanismos e instrumentos que aborden la transversalización del enfoque de género sin dialogar con las competencias, temas e intereses de los sectores institucionales y sus entidades.</p> <p><b>Recomendación 2.2:</b> Se recomienda que las entidades del SNARIV y, específicamente en los grupos o áreas responsables de los enfoques diferenciales y de género, implementen prácticas y mecanismos que faciliten que la creación de medidas afirmativas sea respaldada por objetivos claros, determinados, evaluables y ajustables en función de su resultado.</p> <p><b>Recomendación 2.3:</b> Se recomienda fortalecer técnicamente la implementación de los trazadores presupuestales de género. Para ello, en un primer momento, se propone la realización de una evaluación acerca del seguimiento al gasto con enfoque de género y, posteriormente, el diseño e implementación de estrategias de fortalecimiento de capacidades de funcionarios/as con responsabilidades al respecto.</p>	<p>organismos internacionales y de las organizaciones de mujeres.</p>
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

***La debilidad de las entidades y/o grupos responsables de la transversalización o inclusión de los enfoques diferenciales, con énfasis en el enfoque de género: Grupo de Enfoques Diferenciales de la Unidad para las Víctimas.***

A pesar de la importancia de la labor del Grupo de Enfoques Diferenciales para la aplicación e inclusión de los enfoques diferenciales en todos los procesos de atención, asistencia y reparación integral, garantizando la especial protección a los grupos poblacionales de los enfoques diferenciales abordados en la ley y su implementación (Resolución 00041 de 2018), se identificó que este mecanismo enfrenta las dificultades ya evidenciadas por los antecedentes conceptuales y normativos a nivel internacional (Beijing, 1995). En estas se ubican: marginación en estructuras con poco impacto en la toma de decisiones, mandatos poco claros, falta de personal, datos inadecuados, recursos y apoyo insuficiente por parte de los dirigentes políticos y/o directores de las entidades.

Asimismo, se señalaron las dificultades que enfrentan los enlaces del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género a partir de la revisión de los informes territoriales: sobrecarga de trabajo, falta de recursos para desplazarse y visitar los Centros

Regionales de Atención a Víctimas y los Puntos de Atención a Víctimas, dificultades de articulación y coordinación con responsables de otros procesos en las entidades y entes territoriales, entre otros.

Cabe mencionar que, para la identificación de las brechas asociadas a las debilidades del Grupo de Enfoques Diferenciales, de cara al propósito de incluir los enfoques diferenciales en los diferentes procesos de la política, fue fundamental revisar los ajustes y cambios institucionales que ha tenido el diseño institucional de la Unidad para las Víctimas al respecto y dialogarlo con los diferentes actores estratégicos consultados en el balance.

*Tabla 13. Brechas y recomendaciones – Diseño institucional sobre enfoques diferenciales.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable	Ajuste normativo
<b>Brecha estructural 3: La debilidad de las entidades y/o grupos responsables de la transversalización o inclusión de los enfoques diferenciales, con énfasis en el enfoque de género (caso del Grupo de Enfoques Diferenciales de la Unidad para las Víctimas).<sup>52</sup></b>			
<b>Brecha estructural 3:</b> La debilidad de las entidades y/o grupos responsables de la transversalización o inclusión de los enfoques diferenciales, con énfasis en el enfoque de género	<b>Recomendación 3:</b> Creación de una instancia intersectorial de alto nivel que permita la articulación y coordinación de la transversalización del enfoque de género en el diseño e implementación de las políticas públicas, donde se otorgue especial atención a los asuntos de género y paz. <sup>53</sup> Se recomienda que esta instancia articule y coordinen con otras mesas de asuntos de género; por ejemplo, mesa de la ley 1257 y la mesa nacional del cuidado.	Vicepresidencia CPEM DNP	

<sup>52</sup> Se aclara que estos desarrollos no refieren a la Dirección de Asuntos Étnicos.

<sup>53</sup> En particular, en cuanto a la “Falta de efectividad de las instancias de coordinación nacional” en materia de la política de víctimas, en el componente de articulación institucional se recomienda “El Comité Ejecutivo deberá hacer seguimiento a la transversalización del enfoque de género en la política de víctimas, para lo cual la CPEM y la UARIV bajo el liderazgo de la Vicepresidenta de la República deberán presentar en las sesiones reglamentarias los avances obtenidos en la política, al igual que las recomendaciones de mejora y ajuste para que sean adoptados por el Comité Ejecutivo” (Responsables: Vicepresidencia de la República, CPEM y UARIV).

<p><b>Brecha operativa institucional 3.1:</b> La reestructuración del Grupo de Enfoques Diferenciales (2018) constituye un retroceso para la garantía y los avances del enfoque de género en la política de víctimas.</p> <p><b>Brecha operativa institucional 3.2:</b> Poca o nula incidencia y/o capacidad de gestión del Grupo de Enfoques Diferenciales de cara a las áreas de apoyo de la Unidad para las Víctimas.</p>	<p><b>Recomendación 3.1:</b> Revisar el diseño institucional del área responsable de los enfoques diferenciales, considerando una reestructuración orientadas a tener grupos específicos por enfoque, de forma que los enfoques – en especial, el enfoque de género- se puedan integrar con una apuesta más transversal en las diferentes medidas.</p>	<p>UARIV. CPEM <b>Consultar:</b> organismos internacionales con experticia en género (por ejemplo, ONU Mujeres)</p>	<p>La Unidad para las Víctimas a través de los mecanismos idóneos, debe propender por: i) reestructurar el Grupo de Enfoques Diferenciales por enfoque y/o grupo poblacional. ii) ubicar los nuevos grupos al nivel de Dirección General. iii) asignar funciones y responsabilidades acordes con las necesidades y particularidades de cada enfoque y grupo diferencial. En las acciones tomadas para tales fines, se recomienda considerar el fortalecimiento de las capacidades institucionales (personal, recursos y mecanismos de seguimiento) para la inclusión de los enfoques diferenciales.</p>
<p><b>Brecha operativa institucional / capacidades 3.3:</b> El Grupo de Enfoques Diferenciales tiene capacidades limitadas para el logro de la materialización de la transversalización de los enfoques diferenciales en los diferentes componentes y medidas de la política, así como para su efectiva territorialización.</p>	<p><b>Recomendación 3.2.1:</b> Revisar la definición de las funciones del grupo(s) que lideran la inclusión de los enfoques diferenciales. Sus funciones no deberían limitarse a acciones de creación de lineamientos, asesoría y orientación de otros grupos y/o área, sino que deberían posibilitar la incidencia, acompañamiento y toma de decisiones en los procesos de inclusión y garantía de los mismos.</p> <p><b>Recomendación 3.2.2:</b> Crear mecanismos para que la coordinación y articulación inter sistémica descienda hasta las áreas o grupos de trabajo responsables de la inclusión</p>	<p>UARIV Alta Instancia de Género (Consejería para la Estabilización)</p> <p><b>Coordinar:</b> Grupos o áreas de enfoques diferenciales de entidades del SNARIV y del SIVJGNR.</p>	

	de los enfoques diferenciales en las entidades de ambos sistemas, de forma que – además del intercambio y transferencia de conocimientos y metodologías – se avance hacia una acción coordinada frente a los sujetos de especial protección constitucional víctimas del conflicto armado.		
<b>Brecha administrativa 3.4:</b> Ausencia de presupuesto autónomo y específico para acciones institucionales e interinstitucionales en materia de los enfoques diferenciales.	<b>Recomendación 3.3.1:</b> Presentar informes detallados de la destinación presupuestal en temas de enfoques diferenciales para mayor claridad sobre la ejecución del gasto en materia de los enfoques diferenciales, así como el fortalecimiento de la toma de decisiones.	UARIV  <b>Acompaña:</b> DNP y CPEM	

Fuente: elaboración propia.

***Brecha entre las necesidades develadas desde los enfoques diferenciales y los alcances del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.***

En el primer apartado del segundo capítulo se ahondó en el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género (Resolución 3577 de 2018), su medición y seguimiento, los planes de fortalecimiento territorial de las Direcciones Territoriales y su relación de cara a las otras entidades del SNARIV. Teniendo en cuenta que el Modelo de Operación y su resolución fungen como marcos de guía y orientación para la inclusión de los enfoques diferenciales en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, se identificó la existencia de una brecha entre las necesidades frente a la garantía de los enfoques diferenciales, según lo proyectado por el resultado de la medición del Modelo y

los planes de fortalecimiento territorial, y los alcances desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género frente al SNARIV.

En este sentido, por una parte, se concluyó que la garantía de los enfoques diferenciales es heterogénea y/o disímil entre el conjunto de medidas y/o componentes asociados a los indicadores de la medición y seguimiento del Modelo de Operación. Así como también hay distancia y/o brechas significativas en la atención y reparación a los diferentes grupos de los enfoques diferenciales. Hay desafíos especiales frente al enfoque de género (población OSIGD), etario (adulto mayor y NNA) y con relación a las personas en situación de discapacidad. Por otra parte, se identifica que muchos de los cuellos de botella que impiden el alcance de los objetivos y acciones previstas desde el Modelo de Operación no son atendidos desde el accionar del Modelo de cara al SNARIV, en tanto corresponden a asuntos estructurales de la articulación institucional. Al respecto de este tipo de brechas, se profundiza en el componente de articulación institucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se proponen recomendaciones para fortalecer la aplicación del Modelo de Operación y con ello la garantía de los enfoques diferenciales en la atención, asistencia y reparación de los sujetos de especial protección constitucional:

*Tabla 14. Brechas y recomendaciones – Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable	Ajuste normativo
<b>Brecha estructural 4: Brecha entre las necesidades desde los enfoques diferenciales y los alcances del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género</b>			
<b>Brecha relaciones interinstitucionales / articulación 4.1:</b> Cuellos de botella que impiden el alcance de los objetivos y acciones previstas desde el Modelo de Operación no son atendidos desde el accionar del Modelo de cara al SNARIV, en tanto	<b>Recomendación 4.1.1:</b> Dar cumplimiento a la Resolución 3557 de 2018 (Art.7) en materia de gestión interinstitucional; atendiendo a las orientaciones del Modelo de Operación en los mecanismos de incidencia con entidades del SNARIV y en las acciones de coordinación interinstitucional. <sup>54</sup>  <b>Recomendación 4.1.2:</b> Adecuar y poner en marcha el Modelo de gestión de la oferta atendiendo a los principios y lineamientos del Modelo	UARIV (Dirección de gestión interinstitucional; Grupo(s) de enfoques diferenciales)	

<sup>54</sup> A propósito de la vinculación de las entidades territoriales, en el componente de articulación institucional del balance se propone como recomendación: “En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad en relación con el principio de subsidiariedad, se deberá tener en cuenta las necesidades particulares de los enfoques diferenciales individualizándolas en las diferentes acciones propuestas en el marco de la Resolución 3557 de 2018 y el Modelo con enfoque diferencial y de género” (Responsables: Prosperidad Social, DNP, UARIV y SNARIV)

<p>corresponden a asuntos más estructurales de la articulación institucional.</p>	<p>de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.</p>		
<p><b>Brecha relaciones interinstitucionales / articulación 4.2:</b> Tipo de acciones previstas desde el Modelo de Operación de cara al SNARIV resultan limitadas y de corto alcance frente a la magnitud de las brechas de la articulación institucional para la efectiva garantía de los enfoques diferenciales.</p> <p><b>Brecha relaciones interinstitucionales / articulación 4.3:</b> Falta de acercamiento y articulación de la UARIV con las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial para socializar la Resolución 3557 de 2018 y las acciones previstas desde el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género a nivel territorial.</p>	<p><b>Recomendación 4.2.1:</b> Revisar la definición de los elementos necesarios en cada momento de implementación del Modelo (Resolución 3557 de 2018, Art. 7) para que las acciones previstas de cara a las otras entidades del SNARIV sobrepasen los procesos de formación y apropiación de los enfoques diferenciales. Entre estas, considerar la inclusión de acciones de socialización del Modelo de Operación, orientadas a generar compromisos de articulación entre las entidades del SNARIV.</p> <p><b>Recomendación 4.2.2:</b> Diseñar e implementar procesos de formación y apropiación de enfoques para las entidades del SNARIV que ahonden en temas asociadas a la misionalidad, competencias y sector de cada una de las entidades del SNARIV; den cuenta de cómo los enfoques diferenciales a partir de “buenas prácticas”, rutas y/o acciones específicas. Evitar estrategias de capacitación y formación estandarizadas para todas las entidades y centradas en aspectos conceptuales y/o teóricos.</p>	<p><b>Acercamiento y articulación con:</b> el ICBF, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio Público y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</p>	<p>Revisar las funciones y el alcance del Modelo de Operación y su resolución.</p>
<p><b>Brecha operativa institucional / capacidades de equipo 4.4:</b> La implementación del Modelo de Operación a nivel de</p>	<p><b>Recomendación 4.3.1:</b> Involucrar en la responsabilidad de la medición y el seguimiento del Modelo a actores externos a la UARIV. Incluir a los(as) representantes por los enfoques diferenciales en las mesas de participación de víctimas</p>	<p>UARIV (Grupo de Enfoques Diferenciales y Oficina Asesora de Planeación);</p>	<p>La medición y seguimiento del Modelo debe incluir</p>

<p>las Direcciones Territoriales carece del enfoque territorial. El Modelo no se ajusta según necesidades territoriales.</p>	<p>territoriales y a entidades territoriales del SNARIV y/o entes territoriales en estas acciones, sea como pares evaluadores o como parte más activa del proceso de medición y seguimiento anual. Asegurar que sus propuestas se recojan en los planes de fortalecimiento territoriales de las Direcciones Territoriales.</p>	<p>entidades territoriales del SNARIV y/o entes territoriales con funciones y competencias en enfoques diferenciales y/o sujetos de especial protección constitucional ; mesas de participación de víctimas.</p>	<p>entidades del SNARIV y/o entes territoriales y representantes de las víctimas (Resolución 3557 de 2018. Art. 11).</p>
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

***El desconocimiento de los enfoques diferenciales en la implementación de la política de víctimas limita el alcance del enfoque transformador de la reparación integral.***

En diferentes momentos del segundo capítulo, a propósito de las acciones, medidas y/o estrategias orientadas a la reparación integral, se ahondó en el interrogante de cómo desde la perspectiva diferencial, se puede aportar al principio del enfoque transformador. A partir de esta pregunta, se concluyó que sin atender a los enfoques diferenciales el propósito de algunas medidas de la reparación integral se ve erosionado y/o carece de sentido, de forma que se pone en riesgo el componente transformador que persigue la ley.

Por ejemplo, se identificó que en el caso de las medidas de satisfacción, orientadas a la dignificación de las víctimas y al reconocimiento de las formas de discriminación y violencia que han enfrentado de manera exacerbada por el conflicto armado, es deseable que se aplique un análisis diferencial de los hechos victimizantes; así como que se brinde una oferta de reparación acorde a las particularidades, expectativas e intereses de los sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, como mínimo, sería oportuno que en el caso de las víctimas con alguna discapacidad visual se adapten las formas de entregar el reconocimiento a formas de comunicación más apropiadas o, incluso atendiendo los estándares internacionales, se procure por el uso de las tecnologías de la información.

Al respecto del enfoque de género, cabe mencionar que el no reconocimiento del nombre identitario en las personas trans y otras prácticas de revictimización contra las víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual (mayoría mujeres) erosionan el sentido de las medidas de satisfacción e impiden alcanzar el componente transformador de la política de víctimas. Sobre la relación del enfoque de género y el componente transformador se presentan otras consideraciones en el componente de reparación colectiva.



A pesar de que se trata de una brecha que puede manifestarse en diversas acciones afirmativas y/o de priorización, medidas o programas de la política, en lo subsiguiente se proponen recomendaciones coherentes con lo abordado en el balance:

*Tabla 15. Brechas y recomendaciones – Enfoques diferenciales para el enfoque transformador.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable	Ajuste normativo
<b>Brecha estructural 5: El desconocimiento de los enfoques diferenciales en la implementación de medidas y/o programas de la política de víctimas limita el alcance del enfoque transformador pretendido en la reparación integral de la ley.</b>			
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico 5.1:</b> La ausencia del enfoque diferencial obstaculiza el alcance del propósito de ciertas medidas. En especial, las medidas de satisfacción.</p>	<p><b>Recomendación 5.1.1:</b> Diseñar lineamientos que permitan materializar la reparación transformadora en la asesoría en el derecho a la reparación (antes PAARI) para población OSIGD y las mujeres víctimas, entre lo cual es importante: (i) partir de reconocer cuáles son las situaciones de discriminación y violencia que enfrenta esta población, (ii) cómo la discriminación y violencia estructural determinó la forma en que la población OSIGD y las mujeres vive el conflicto armado y los hechos de violencia, (iii) cuáles son las afectaciones diferentes del conflicto armado en la vida de la población OSIGD y las mujeres y (iv) cuáles son las medidas que, además de reparar el daño causado por el conflicto armado, contribuyen a superar la discriminación y violencia en su contra, y potencian el goce efectivo de sus derechos. De forma que exista una conexión coherente entre daño-medidas de reparación (Relatora Especial de la CIDH).</p>	<p>UARIV JEP CNMH CEV</p> <p><b>Acompaña y/o recomienda:</b> Organizaciones de mujeres y población OSIGD.</p>	
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico 5.2:</b> Persiste la invisibilización y el silencio frente a lo que ha pasado con las vidas y los cuerpos de las mujeres en el conflicto armado (medidas de satisfacción). <i>*Relacionada con brecha 6.</i></p>	<p><b>Recomendación 5.1.2:</b> En las medidas de satisfacción, apropiar las estrategias de divulgación y pedagogía de los informes producidos por el CNMH, así como de las estrategias del trabajo de verdad y memoria adelantadas por la CEV frente a los diferentes grupos del enfoque diferencial. De forma que en las acciones de reparación simbólica que adelanta tanto la Unidad, como el CNMH</p>		

	<p>y la CEV se propenda por visibilizar la discriminación y violencia histórica contra la población OSIGD.</p> <p><b>Recomendación 5.1.3:</b> Garantizar que acciones de satisfacción como la entrega de la carta de dignificación atiendan a las necesidades y particularidades de las víctimas según enfoques diferenciales (reconocimiento del nombre identitario para las personas trans y ajustes razonables para las personas en situación de discapacidad).</p> <p><b>Recomendación 5.1.4:</b> Implementar estrategias y/o acciones de cofinanciación con el CNMH de propuestas y proyectos para atender a acciones de reconstrucción de memoria y actos de dignificación de las víctimas de grupos de los enfoques diferenciales.</p>		
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico 5.3:</b> La implementación de las acciones de asesoría en la inversión adecuada de los recursos no satisface las necesidades ni expectativas de las víctimas, así como tampoco facilita alcanzar el propósito de generar inversiones permitan transformar las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas (priorizadas por enfoques diferenciales).</p>	<p><b>Recomendación 5.2.1:</b> Diseñar e implementar programas de acompañamiento, protocolos y/o mecanismos que permitan desarrollar acciones para personas en situación de discapacidad y población OSIGD.</p> <p><b>Recomendación 5.2.2:</b> Incorporar en las jornadas y actividades de asesoría y acciones que permitan reconocer los intereses y las expectativas de las víctimas, de acuerdo con sus necesidades y particularidades por enfoque diferencial, para promover la formación de planes de vida libres de discriminación.</p> <p><b>Recomendación 5.2.3:</b> En los indicadores de acceso al acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, incluir la desagregación por enfoques diferenciales.</p> <p><b>Recomendación 5.2.4:</b> Considerar articulación y direccionamiento con oferta del Acuerdo de Paz en los programas y/o estrategias de inversión</p>	<p>SNARIV; entes territoriales; ART; ANT (entidades con oferta diferencial del SIVJGNR)</p>	

	<p>adecuada de los recursos de la Unidad especialmente, hacia oferta donde se tiene un acceso priorizado o focalización para los sujetos de especial protección constitucional.</p> <p><b>Recomendación 5.2.5:</b> Fortalecer la oferta destinada a la atención, asistencia y reparación de los niños y niñas en situación de discapacidad. De manera especial, en el caso de aquellos(as) que acceden en a la medida de indemnización, garantizar su acceso a las medidas y/o programas de reparación previstos en la ley.</p>		
<p><b>Brecha jurídica / reglas de juego 5.4:</b> La situación de vulnerabilidad manifiesta derivada de la emergencia de la COVID-19 mina el propósito de la medida de indemnización. En especial, considerando las debilidades en la implementación de las acciones de asesoría en inversión adecuada de los recursos.</p> <p><b>Brecha administrativa 5.5:</b> La incertidumbre y falta de claridad sobre el horizonte de indemnización para las víctimas puede derivar en una vulneración al GED con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional.</p>	<p><b>Resolución 5.3.1:</b> Revisar la Resolución de Indemnización que está obstaculizando el acceso a la reparación administrativa de las víctimas, y una revisión de la oferta institucional, cuya suma de componentes efectivos daría como resultado la efectiva realización de una reparación no solo integral sino transformadora (CMSLV, 2020).</p> <p><b>Resolución 5.3.2:</b> Realizar un diagnóstico que permita hacer un balance sobre el acceso de las mujeres, población OSIGD y NNA víctimas de violencia sexual que no han accedido a la medida de indemnización bajo la resolución pasada para priorizar su acceso en medidas complementarias, especialmente rehabilitación psicosocial y medidas de satisfacción como necesidades reiteradas por parte de esta población.</p> <p><b>Recomendación 5.3.3:</b> Verificar el retroceso que la pandemia trajo a la población en las mediciones actuales, con impactos diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional. <i>*Relacionada con componente de mediciones</i></p>	<p>UARIV DNP DANE Contraloría General de la República.</p>	<p>Tomar las medidas idóneas para revisar los impactos de la COVID-19 sobre la población víctima reconocida y determinar la necesidad de disponer de acciones complementarias para quienes accedieron a la medida de indemnización en el marco de la crisis.</p>

--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

***Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales en la implementación de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas. Ausencia de acciones para atender a necesidades y particularidades de las víctimas de los grupos de los enfoques diferenciales.***

Tal como lo sostuvo el Auto 382 de 2010, en el marco del presente balance se hizo evidente que la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas tiene debilidades en cuanto a la garantía de los enfoques diferenciales. Estas debilidades terminan por afectar el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. La ocurrencia de esta brecha se evidencia principalmente en la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme frente a las víctimas, sin propender por medidas afirmativas, estrategias de focalización y/o apuestas más ambiciosas de transversalización de los enfoques diferenciales en los componentes y/o ejes de la política de víctimas.

De este modo, entre los hallazgos del balance se evidenciaron rezagos particulares frente a algunas medidas y/o componentes de la política, así como en la respuesta institucional ante las necesidades de determinados grupos de los enfoques diferenciales. En otras palabras, de la medición y el seguimiento al Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género, así como del análisis diferencial situado en medidas y/o acciones particulares de la política, se identificaron rezagos particulares frente a indicadores como: “Formulación PAARI (Caracterización)”, “Orientación-remisión oferta” y “medidas de satisfacción”, y ante necesidades particulares de ciertos grupos de los enfoques diferenciales, entre los que destacan las personas en situación de discapacidad y la población OSIGD. Cabe precisar que, dada la magnitud de esta brecha, los hallazgos y recomendaciones asociadas a ella no solo se presentan en este documento del balance, sino que también podrán identificarse en los otros componentes del mismo. Ahora bien, en lo que respecta al análisis aquí desarrollado, las brechas y recomendaciones son:

*Tabla 16. Brechas y recomendaciones – Debilidades en la garantía de los enfoques.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 6: Debilidades en la garantía de los enfoques diferenciales en la implementación de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas. Ausencia de acciones para atender a necesidades y particularidades de las víctimas de los grupos de los enfoques diferenciales.</b>		
<b>Brecha administrativa / relaciones interinstitucionales – articulación</b>	<i>* Considerar las recomendaciones del componente de articulación institucional; algunas de las cuales son particulares para los enfoques diferenciales.</i>	UARIV; MSPS; Ministerio Público;

<p><b>6.1:</b> Se carece de ajustes razonables y apoyos necesarios para la atención y reparación de las personas en situación de discapacidad.</p>	<p><b>Recomendación 6.1.1:</b> Brindar lineamientos orientados a realizar los ajustes razonables e implementar el diseño universal en los espacios de atención a las víctimas, y aportar los apoyos necesarios para la atención y reparación de las personas en situación de discapacidad. Para ello, se recomienda articular con MSPS al respecto; así como consultar con organizaciones de sociedad civil. En detalle, se recomienda incorporar información en lenguaje de señas y/o del sistema braille, el uso de nuevas tecnologías de la información, añadir sonidos de advertencia en escaleras y rampas, instalación de timbres a la altura de sillas de ruedas, incorporación de teclados con sistemas de manos libres, colocación de señales en letras grandes, entre otras.</p> <p><b>Recomendación 6.1.2:</b> Brindar lineamientos a los operadores de las Direcciones Territoriales, CRAV y Puntos de Atención a Víctimas para la disposición de espacios físicos adecuados para realizar la atención y caracterización con estándares de confidencialidad y privacidad, especialmente en los casos de víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual.</p>	<p>Entes territoriales</p>
<p><b>Brecha administrativa / relaciones interinstitucionales – articulación 6.2:</b> Falta de condiciones y ajustes mínimos necesarios para ejercicios de caracterización de sujetos de especial protección constitucional.</p>		
<p><b>Brecha administrativa / relaciones interinstitucionales – articulación 6.3:</b> Fallas en la implementación de esquemas para el funcionamiento de las ludotecas, destinadas a atención de NNA víctimas.</p>		
<p><b>Brecha capacidad de equipo / metodológico – pedagógico 6.4:</b> Falta de reconocimiento y claridad sobre medidas de priorización y/o acceso diferencial para los sujetos de especial protección</p>	<p><b>Recomendación 6.2.1:</b> Aclarar y socializar con orientadores(as) el procedimiento para la asignación de la ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento, especialmente en casos de violencia sexual.</p> <p><b>Recomendación 6.2.2:</b> Realizar jornadas de atención y servicios con oferta institucional dirigida especialmente a los grupos de enfoque diferencial y de género, articulando con entidades territoriales. Para ello, se propone anteriormente desarrollar una búsqueda activa de la oferta flexible con enfoque</p>	<p>UARIV; entes territoriales</p>

<p>constitucional, tanto por parte de las víctimas como por los(as) funcionarios(as) de las entidades del SNARIV (caso de ayuda humanitaria para víctimas de violencia sexual).</p>	<p>diferencial que conecte con el componente de asistencia.</p> <p><b>Recomendación 6.2.3:</b> Avanzar en el proceso de identificación de la oferta a través de la elaboración de un mapa y directorio con información de las entidades nacionales y territoriales que contengan oferta dirigida a los grupos de enfoque diferencial, con el objetivo de brindar atención clara sobre las rutas para sujetos de especial protección constitucional.</p> <p><b>Recomendación 6.2.4:</b> Tener a disposición, en las diferentes instituciones del SNARIV a nivel territorial de las víctimas, material pedagógico e informativo sobre derechos, rutas y oferta para sujetos de especial protección constitucional.</p> <p><i>*Relacionado con brechas de gestión de la oferta de articulación institucional.</i></p>	
<p><b>Brecha capacidad de equipo / metodológico – pedagógico 6.5</b> Existen debilidades en la atención con enfoque de género y derechos humanos para las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia sexual.</p>	<p><b>Recomendación 6.3.1:</b> Incluir herramientas y/o mecanismos para impedir tratos revictimizantes en el proceso de atención a víctimas contra delitos a la integridad y formación sexual; buscando que estrategias de formación, divulgación y asesoría atiendan a esta brecha. Esta acción puede encuadrarse en acciones como <i>“fortalecimiento a las entidades del SNARIV (nivel territorial) para la implementación del Modelo de Operación de Enfoque Diferencial en la política pública de víctimas”</i> del Plan de Acción de la Unidad.</p> <p><b>Recomendación 6.3.2:</b> Fortalecer la articulación de la institucionalidad de víctimas a nivel territorial con las comisarías de familia, la secretaría y casas de la mujer y/o de igualdad de oportunidades para evaluar estrategias de atención conjunta, de acompañamiento en la atención u otras estrategias acordes a las capacidades y necesidades territoriales.</p>	<p>UARIV; comisarías de familia, secretaría y casas de la mujer y/o de igualdad de oportunidades</p>

Fuente: elaboración propia.

***Persisten brechas y dificultades para que los grupos de los enfoques diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar su participación.***

En el segundo capítulo se planteó que, aunque la ley y sus desarrollos han previsto la creación de mecanismos y apoyos coherentes con lineamientos de los enfoques diferenciales, persisten brechas y dificultades para que los grupos de los enfoques diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de

especial protección constitucional y sus representantes. Asimismo, se planteó que las víctimas son concebidas como beneficiarias de la oferta y/o programas institucionales y no como protagonistas en la definición e implementación (DNP, 2017a). También se contemplaron brechas asociadas al rol y capacidades de los(as) delegados(as) de las víctimas en el Subcomité técnico de enfoques diferenciales. En este sentido, se consideró necesario continuar avanzando en la generación de mecanismos y/o estrategias que les permitan fortalecer sus liderazgos y capacidades de incidencia en las decisiones de implementación de la política de víctimas.

Cabe mencionar que, si bien el tema de participación fue abordado también en el componente de articulación institucional, en este documento su abordaje se concentró en la garantía de los enfoques diferenciales. De ahí que las brechas y recomendaciones aquí presentadas tengan dicha perspectiva:

Tabla 17. Brechas y recomendaciones – Participación según enfoques diferenciales.

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 7: Persisten brechas y dificultades para que los grupos del enfoque diferenciales logren una participación efectiva y una representación satisfactoria, así como se carece de apoyos más efectivos para garantizar su participación.</b>		
<p><b>Brecha administrativa / capacidad de equipo / metodológico – pedagógico 7.1:</b> La representación en los espacios de la política es limitada.</p> <p><b>Brecha administrativa / capacidad de equipo / metodológico – pedagógico 7.2:</b> Los(as) delegados(as) de las víctimas enfrentan restricciones para incidir en la toma de decisiones en escenarios definitivos para la implementación y</p>	<p><b>Recomendación 7.1.1:</b> En los cursos y/o herramientas dispuestas para la formación en enfoques diferenciales del Modelo de Operación garantizar la inclusión de los(as) delegados(as) de los subcomités técnicos, así como los(as) representantes y presidentes(as) de las víctimas por estos enfoques a nivel nacional, territorial y municipal.</p> <p><b>Recomendación 7.1.2:</b> De cara a los indicadores de género del Pilar "2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana" del Acuerdo Final, se recomienda que las estrategias y acciones a cargo del Ministerio del Interior (B.G.2 - B.G.5) consideren la articulación con las mesas de víctimas en sus diferentes niveles toda vez que prevén oportunidades para fortalecer la participación de las mujeres, incluyendo mujeres LBT. Para esto, es importante fortalecer la articulación y coordinación del Ministerio del Interior con la UARIV.</p> <p><b>Recomendación 7.1.3:</b> Elaborar diagnósticos piloto que permitan la creación e implementación de medidas de protección</p>	<p>UARIV; Ministerio del Interior</p>

<p>seguimiento de la política.</p>	<p>colectiva a las mesas de víctimas. Entre las medidas se podría considerar protocolos de seguridad en el manejo de la información, instalación de alarmas vecinales y/o veredales, aumento del alumbrado público en los espacios aledaños a sitios de participación y concentración, entre otras.</p> <p><b>Recomendación 7.1.4:</b> En temas de prevención y protección se recomienda vincular a las mujeres de mesas de víctimas municipales y departamentales en la territorialización del Programa Integral de Garantías de Seguridad para Lideresas y Defensoras de DDHH (Min.Interior).</p>	
<p><b>Brecha jurídica – reglas de juego / administrativa 7.3:</b> Carencia de apoyos más efectivos para garantizar la participación de los sujetos de especial protección constitucional y sus representantes en los espacios de participación de las víctimas.</p>	<p><b>Recomendación 7.3.1:</b> Elaborar y difundir lineamientos correspondientes con el enfoque diferencial en los protocolos de participación existentes y los que se identifiquen como necesarios para fortalecer este enfoque (Art. 194). En este sentido, en los mencionados lineamientos, se recomienda brindar herramientas sólidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres y la población OSIGD. De esta forma, se propone: i) articulación con oferta de cuidados de niños(as), personas en situación de discapacidad y adultos mayores, ii) difundir y remitir a las mujeres las rutas de violencias contra las mujeres en política, iii) promover la articulación entre representantes por enfoque y por hecho victimizante de violencia sexual en los diferentes niveles de representación de las mesas.</p>	<p>UARIV; <b>Colaboran:</b> ICBF; Consejo Nacional Electoral; CPEM MSPS; Ministerio del Interior.</p>
<p><b>Brecha administrativa / relaciones interinstitucionales – articulación 7.4:</b> Falta de protocolos de participación específicos y/o debilidades en la garantía de los existentes para algunos grupos del enfoque diferencial.</p>	<p><b>Recomendación 7.4.1:</b> en el actual proceso de revisión y/o ajuste del protocolo de participación, además de preservar el criterio de paridad, considerar criterios de género como la alternancia para la participación de organizaciones y/o SRC en diferentes niveles. <i>*Se relaciona con recomendación del componente de reparación colectiva.</i></p> <p><b>Recomendación 7.4.2.</b> Hacer seguimiento y monitoreo a la implementación de protocolos de participación creados (por ejemplo, el de NNA) que no tienen plena implementación.</p>	<p>Ministerio Público (defensorías y personerías)</p>



<p><b>Brecha relaciones interinstitucionales . articulación / administrativa 7.5:</b> Fallas y/o debilidades de las entidades integrantes del Subcomité de enfoques diferenciales en el cumplimiento de sus roles y compromisos.</p>	<p><b>Recomendación 7.5.1:</b> En el marco del subcomité de enfoques diferenciales se deben delegar los representantes para los otros subcomités técnicos, dando cumplimiento al Artículo 2.2.8.1.7 del Decreto 1084<sup>55</sup>; garantizando así que los(as) delegados(as) del Subcomité de enfoques diferenciales en los demás subcomités serán escuchados(as).</p> <p><b>Recomendación 7.5.2:</b> Revisar y ajustar las reglas de participación de los Subcomités con el fin de: i) fortalecer la capacidad de incidencia de las(os) delegados(as) en las decisiones producto de la deliberación en el Subcomité de enfoques diferenciales, aumentando sus conocimientos y capacidades en la materia tanto en temas legales como asuntos técnicos, ii) garantizar la asistencia de las entidades, su participación activa y seguimiento de los compromisos adquiridos, en especial, aquellos relacionados con los objetivos de las políticas públicas y las órdenes de la Corte Constitucional en materia de ECI, iii) fortalecer las mesas técnicas de mujeres víctimas, población OSIGD y crear mesas específicas para los enfoques diferenciales que aún no las tengan por grupos poblacionales (ej. discapacidad, comunidades afro, pueblo Rrom y adulto mayor).</p>	<p>UARIV</p>
--	---	--------------

Fuente: elaboración propia.

***La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.***

En el presente balance se explicó que los daños que han sufrido las mujeres y personas OSIGD en el marco del conflicto suelen ser comprendidos bajo una lupa que incluye de manera exclusiva o principal la violencia sexual y dentro de esta se focaliza en la violación. Este sesgo en la comprensión y atención de las violencias contra estos grupos se asocia a una tendencia a asumir causalidad entre delito contra integridad y formación sexual (foco en violencia sexual) con el hecho de ser mujer o tener una identidad de género u orientación sexual no hegemónica. Y, por otra parte, se relaciona con la falta de

<sup>55</sup> Según este “con el objeto de garantizar la inclusión del enfoque diferencial en todas las políticas, planes y programas que desarrollen los Subcomités a que se refiere el presente artículo, el Subcomité de Enfoque Diferencial podrá designar uno o varios delegados para que participen en las sesiones de los demás Subcomités”.

aproximación y atención especializada para comprender y abordar la multiplicidad de daños y/o afectaciones contra las mujeres y población OSIGD.

En este sentido, la focalización sobre la violencia sexual conlleva a desconocer otras dimensiones de la vida de las mujeres en que la violencia también tuvo impactos diferenciales (psicológico, simbólico, material). El énfasis en el delito de "daño a la integridad y formación sexual" para abordar los casos de mujeres víctimas y/o población OSIGD implica una invisibilización de otras VBG. Por otra parte, frente a las víctimas OSIGD no se visibilizan ni reconocen dentro de los hechos victimizantes ciertas violencias pues están naturalizadas tanto por parte de las víctimas como por los(as) funcionarios(as). De ahí que muchas de las violencias que enfrenta esta población - exacerbadas en el marco del conflicto armado - no son reconocidas, atendidas ni reparadas en el marco de la Ley.

Tabla 18. Brechas y recomendaciones - Focalización en VBG.

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 8: La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.</b>		
<b>Brecha estructural 8:</b> La focalización en la violencia sexual al abordar la violencia basada en género (VBG) impide garantías de acceso a la justicia y a la reparación integral para las mujeres y población OSIGD víctimas.	<b>Recomendación 8.1.1:</b> En los mecanismos e instrumentos creados para atender a la Brecha 2 sobre acciones afirmativas y la Brecha 3 sobre institucionalidad de género, fomentar la elaboración de diagnósticos y estrategias conjuntas para la ampliar la comprensión de las VBG en el marco de la Ley y en lo referente al Acuerdo de Paz.  <b>Recomendación 8.2:</b> En los procesos de formación y apropiación de los enfoques diferenciales (por ejemplo, aquellos considerados en el marco del Modelo de Operación, Brecha 4), garantizar la inclusión de contenidos para ampliar la comprensión de las VBG entre los(as) funcionarios(as) del SNARIV y el SIVJGNR.  <b>Recomendación 8.3:</b> Se recomienda a la mesa de mujeres del Subcomité técnico de enfoques diferenciales propiciar encuentros de fortalecimiento de conocimientos sobre VBG y enfoque de género con organizaciones y/o academia con experticia en el tema y con entidades con competencias. <i>*Se relaciona con recomendaciones de Brecha 9 sobre subregistro de las VBG.</i>	UARIV, DNP, CPEM, JEP y CEV.  <b>Acompaña y asesora:</b> organismos internacionales y de las organizaciones de mujeres; Instancia Especial de Mujeres.

	<p><b>Recomendación 8.4:</b> Se recomienda que en los procesos de satisfacción de los derechos de las mujeres víctimas y población OSIGD en materia de verdad, justicia y reparación se garantice que la focalización en la violencia sexual no impida el goce efectivo de los derechos en los casos de violencias basadas en género. En este sentido, los ejercicios de construcción de verdad y justicia deberán abordar y visibilizar cómo la violencia sexual se inscribe en un continuo de violencias basadas en género.</p>	
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

***Falencias en los sistemas de información, monitoreo y evaluación desde el enfoque de género.***

Tras la revisión a la implementación del Modelo de Operación y el análisis del segundo capítulo a los sistemas de información y registro se identificaron diversas brechas desde el enfoque de género. Estas dificultades se relacionan tanto con la no inclusión de variables pertinentes para el análisis de género, necesarias para formular e implementar planes, programas y estrategias orientadas al goce efectivo de los derechos de las mujeres y población OSIGD víctima, como con vacíos frente a la transversalización del enfoque de género en los sistemas de información y registro de la información. En este sentido, los desafíos para la garantía del enfoque de género abarcan necesidades de ajustes en la creación de los sistemas y las herramientas de planeación, de fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades de quienes operan los instrumentos y/o sistemas para la debida caracterización e identificación de las víctimas y de instauración de prácticas y/o mecanismos de avance para la transversalización del enfoque de género en el uso de los sistemas de información.

Tomando en consideración que la mayoría de brechas al respecto de este componente se abordan en profundidad en el componente de mediciones del balance, a continuación, se exponen las brechas y recomendaciones propias del enfoque de género:

*Tabla 19. Brechas y recomendaciones – Falencias en sistemas de información.*

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<p><b>Brecha estructural 9: Falencias en los sistemas de información, monitoreo y evaluación, en tanto no incluyen variables óptimas para el análisis de género adecuado para formular e implementar de planes, programas y proyecto; así como tampoco se evidencia una apuesta por la transversalización del enfoque de género.</b></p>		
<p><b>Brecha capacidad de equipo / administrativa 9.1:</b> Dificultades en registros y actualización de</p>	<p><b>Recomendación 9.1.1:</b> Garantizar evaluación y seguimiento periódico de las preguntas de caracterización teniendo en cuenta en auto reconocimiento de las personas - Incorporar alternativas que garanticen la confidencialidad y la</p>	<p>UARIV Ministerio Público</p>

<p>novedades frente a la identidad de género y la orientación sexual; manteniendo el subregistro de la población OSIGD en todos los hechos victimizantes.</p>	<p>comodidad de las víctimas para declaraciones relacionadas con auto reconocimiento.</p> <p><b>Recomendación 9.1.2:</b> Fortalecer la implementación del Modelo de operación con enfoque diferencial y de género, asegurando su territorialización, evaluación y seguimiento. A partir del Modelo y sus estrategias de formación garantizar procesos de asesoría, acompañamiento y seguimiento al registro de las variables problemáticas (orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica y conformación familiar). En estas estrategias es central fortalecer el rol del Ministerio Público (personerías) en identificación y caracterización de las víctimas de la población OSIGD.</p> <p><b>Recomendación 9.1.3:</b> Poner en marcha estrategias y/o acciones de formación en el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género de la UARIV especializadas en enfoque diferencial para la atención, orientación y registro de información para los(as) funcionarios(as) del Ministerio Público con responsabilidades en materia de toma de declaración.</p> <p><b>Recomendación 9.1.4:</b> Implementar estrategias de acceso a la justicia y toma de declaración especializadas para sujetos de especial protección constitucional ante los cuales persistan debilidades en su auto reconocimiento (población OSIGD y pueblos étnicos).</p>	
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico 9.2:</b> Comprensión restrictiva del enfoque de género en los sistemas de información.</p>		
<p><b>Brecha administrativa conceptual / metodológico - pedagógico 9.3:</b> Subregistro de las VBG, relacionado con invisibilización de ciertos tipos de violencia y falta de enfoque de género al abordar/acercarse a los hechos victimizantes.</p>	<p><b>Recomendación 9.2.1:</b> En atención a las líneas base sobre VBG (por ejemplo, producto del Auto 737 de 2017), revisar las variables para caracterizar las VBG de los registros administrativos e instrumentos de caracterización del Modelo Integrado.</p> <p><b>Recomendación 9.2.2:</b> Integrar al Modelo Integrado la información disponible de las entidades del RNI acerca de VBG, garantizando la interoperabilidad y uso adecuados de las fuentes y sistemas de información.</p> <p><b>Recomendación 9.2.3:</b> En las acciones orientadas a atender el sub registro de las VBG, se recomienda considerar la asesoría de las entidades competentes en temas de género y organizaciones de mujeres</p>	<p>UARIV; DANE Alta Instancia de Género de Gobierno; CPEM; Instancia Especial de Género</p> <p><b>Apoyan:</b> Organizaciones de mujeres y/o</p>

	y/o de población OSIGD con trayectoria en temas de vida libre de violencias.	población OSIGD.
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico / administrativo 9.4</b></p> <p>La inclusión del enfoque de género en el trabajo de sistemas de información suele verse limitado a la desagregación por sexo y/o género. Sigue estando pendiente la inclusión del análisis diferencial de género en otros momentos de la consolidación, gestión y operación de los sistemas de información.</p>	<p><b>Recomendación 9.3.1:</b> Generar reportes periódicos de evaluación y seguimiento, análisis de causalidad y correlación con otras variables, formulación de recomendaciones basadas en datos cuantitativos, vinculando organizaciones de sociedad civil e instancia de gobierno competentes en temas de género, reparación y construcción de paz.</p>	

Fuente: elaboración propia.

### Debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

En el apartado final del segundo capítulo se ahondó en la pregunta por si el Acuerdo Final de Paz (AFP) y los indicadores de género en materia de reparación integral han constituido o no una oportunidad para la garantía del enfoque de género en la implementación de algunas medidas de la ley. Para profundizar en la reflexión, en un primer momento, se explicó cómo se ha ido desdibujando la apuesta transversal del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz y, en un segundo momento, se revisó la definición de los indicadores de género del Punto 5 – a propósito de la reparación integral de la Ley de Víctimas – y se identificaron las brechas en la implementación de los mismos que dan sustento a concluir en la identificación de debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

En concreto, las brechas identificadas frente a este tema y sus respectivas recomendaciones son:

Tabla 20. Brechas y recomendaciones – Indicadores de género Punto 5.

Brechas	Recomendaciones	Responsable
<b>Brecha estructural 10: Debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.</b>		
<b>Brecha estructural 10.1:</b> Debilidades en la apuesta por la garantía	<b>Recomendación 10.1.1:</b> Presentar las cifras relacionadas con el avance en el cumplimiento de los indicadores de género con desagregación por sexo, pertenencia	UARIV; Consejería para la Estabilización

<p>del enfoque de género del Acuerdo de Paz.</p>	<p>étnica, situación de discapacidad; precisión de la fecha de corte y relación del dato versus el universo de la unidad de medida (por ejemplo, número total de SRC).</p> <p><b>Recomendación 10.1.2:</b> Garantizar la inclusión del enfoque de género en los diversos reportes de seguimiento al PMI. No relegarlo a los indicadores de género específicos.</p> <p><b>Recomendación 10.1.3:</b> Presentar ejercicio de costeo frente a estos indicadores que permita darles una proyección e inversión definida.</p>	<p>(Alta Instancia de Género de Gobierno)</p>
<p><b>Brecha conceptual / metodológico - pedagógico 10.2:</b> Reparación colectiva: comprensión restrictiva y no garantista del enfoque de género de “la participación de las mujeres” en comités de impulso y/o grupos de apoyo.</p>	<p><b>Recomendación 10.2.1:</b> Adoptar un criterio de paridad o al menos de mínimo el 30% de mujeres en la conformación de los comités de impulso y/o grupos de apoyo para reportar avances en el cumplimiento del indicador. Evitar que la participación de “al menos una mujer” permita dar por satisfecho la garantía de participación de las mujeres en términos del indicador.</p> <p><b>Recomendación 10.2.2:</b> Presentar de manera clara los avances frente al indicador, de forma que incluya: i) relación de SRC intervenidos frente al universo de SRC, ii) desagregación por sexo de la conformación de comités de impulso y/o grupos de apoyo, iii) relación coherente entre el objetivo del indicador y las actividades relacionadas con el mismo.</p>	
<p><b>Brecha administrativa / capacidad de equipo / relaciones interinstitucionales - articulación 10.3:</b> La transversalización del enfoque de género en la medida de retorno y reubicación enfrenta dificultades que van desde su formulación hasta los elementos para su operativización.</p>	<p><b>Recomendación 10.3.1:</b> Adoptar un criterio de mínimo de medidas de género y/o acciones afirmativas en los planes de retorno y reubicación para reportar avances en el cumplimiento del indicador de género asociado (retornos y reubicaciones). Definir y reportar con claridad qué se entiende por planes de retorno y reubicación con enfoque de género y territorial.</p> <p><b>Recomendación 10.3.2:</b> Generar mecanismos y/o medidas vinculantes que aseguren la implementación de los lineamientos para la transversalización del enfoque de género en los procedimientos</p>	

	<p>específicos en el marco de la Resolución 03320 de 2019.</p> <p><b>Recomendación 10.3.3:</b> Articular los avances en materia de “identificación de oferta para mujeres víctimas en los componentes del retorno y reubicación en los municipios PDET” con los directorios de oferta para sujetos de especial protección constitucional elaborados en el marco del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.</p> <p><b>Recomendación 10.3.4:</b> Articular y coordinar para que la gestión de la oferta para las mujeres víctimas en el programa y/o planes de retorno y reubicaciones se relacione con las acciones de focalización y/o medidas afirmativas previstas en el Punto 1 (RIR) del Acuerdo de Paz.</p>	
<p><b>Brecha administrativa 10.4:</b> Rehabilitación psicosocial: ausencia y/o el desconocimiento de una línea base que permita ver la evolución de la atención, con detalle en la territorialización.<sup>56</sup></p>	<p><b>Recomendación 10.4.1:</b> Entregar reportes con detalle de la territorialización en el acceso a la medida de rehabilitación psicosocial por parte de las mujeres víctimas.</p> <p><b>Recomendación 10.4.2:</b> Elaborar una línea base sobre las necesidades en materia de rehabilitación psicosocial de las mujeres víctimas y la evolución en la atención de estas.</p>	<p>UARIV; Consejería para la Estabilización (Alta Instancia de Género de Gobierno); MSPS</p>

Fuente: elaboración propia.

#### 4. Bibliografía consultada:

Abello, R. (2019, marzo). “Críticas de la Coordinadora de Organizaciones del Caquetá -COORDOSAC- al Plan Nacional de Desarrollo”. Periódico Virtual Amazonia y Paz. Recuperado de: <https://www.uniamazonia.edu.co/amazoniaypaz/criticas-de-la-coordinadora-de-organizaciones-del-caqueta-coordosac-al-plan-nacional-de-desarrollo/>

ACNUR. (abril, 2009). El ACNUR da la bienvenida a la decisión de Colombia de apoyar la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2009/4/5b0c1de110/el-acnur-da-la-bienvenida-a-la-decision-de-colombia-de-apoyar-la-declaracion-de-la-onu-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

<sup>56</sup> En cuanto a las necesidades de territorialización de la rehabilitación psicosocial, se identifican recomendaciones en el componente de rehabilitación del balance que incluyen la perspectiva de género.

ACNUR. (2007). Balance de la Política Pública para la Atención Integral al desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004 - abril 2007. Bogotá, Colombia.

Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID). (2015). “Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género”. Disponible en: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/GUÍA%20DE%20GÉNERO.pdf>

Albarracín. M. y Rincón, J.C. (2013). “De las víctimas invisibles a las víctimas dignificadas: los retos del enfoque diferencial para la población LGBTI en la Ley de Víctimas”. *Revista de Derecho Público* 31, pp. 1-31.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (s.f). ¿Qué es el enfoque diferencial? Recuperado del sitio web: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

Articulación Regional Feminista (ARF) (2018). Retos y oportunidades de las instituciones encargadas de cerrar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en América Latina: una mirada a través de la transparencia. Recuperado del sitio web: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/FONDO-SUR.pdf>

ARF y HUMANAS (s.f). Retos y oportunidades de las instituciones encargadas de cerrar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en América Latina: Colombia. Recuperado del sitio web: [http://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/arch\\_contenidos/j\\_e\\_97758\\_q\\_TransparenciaColombia.pdf](http://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/arch_contenidos/j_e_97758_q_TransparenciaColombia.pdf)

ACNUDH. (2012). “Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación”. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

Álvarez, S. (2018). “*La autonomía de las personas: una capacidad relacional*”. (Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alviar, H., Jaramillo, I.C, & Universidad de los Andes (Colombia). (2012). *Feminismo y crítica jurídica: El análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Ediciones Uniandes.

Avella. E. (2019, septiembre). “Así se protegen las mujeres líderes del Putumayo”. Cero Setenta (Uniandes). Recuperado de: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/asi-se-protegen-las-mujeres-lideresas-del-putumayo/>

Barón, S y Castro, L. (2020). “Crítica feminista al análisis de contextos y patrones de macrocriminalidad: consideraciones distributivas frente al esclarecimiento de la verdad judicial en la justicia transicional colombiana”. En: Género en Transición (Ed. I.C. Jaramillo). Berna, Suiza: Peter Lang.



Caribe Afirmativo. (2020, abril). “Las víctimas LGBTI del conflicto como eje fundamental para la construcción de paz”. Recuperado de: [https://caribeamfirmativo.lgbt/las-victimas-lgbti-del-conflicto-eje-fundamental-la-construccion-paz/#\\_ftn2](https://caribeamfirmativo.lgbt/las-victimas-lgbti-del-conflicto-eje-fundamental-la-construccion-paz/#_ftn2)

Caribe Afirmativo. (s.f). “Eliminado el grupo de género de la UARIV”. Recuperado de. <https://caribeamfirmativo.lgbt/eliminado-grupo-genero-la-uariv/>

Castrellón, M y Romero, C. (2016). “*Enfoque de género en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: una propuesta para la caracterización de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado en Colombia*”.

CEDAW. (2016, mayo). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. Recuperado de. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW\\_C\\_CO\\_L\\_CO\\_7-8\\_Add-1\\_15578\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW_C_CO_L_CO_7-8_Add-1_15578_S.pdf)

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE). (2019). *Participación de la mujer en el escenario político colombiano: una mirada general de la participación política de la mujer en Colombia*. Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). “*Desafíos para la reintegración. Enfoques de género, edad y etnia*”. Bogotá: Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). “*Aniquilar la diferencia: lesbianas, gays, bisexuales y transexuales en el marco del conflicto armado colombiano*”. Bogotá: Imprenta Nacional.

Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). (2015). “*Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*”. Bogotá: ICTJ.

Colombia Diversa. (2009). Desplazamiento forzado contra las personas LGBTI. Recuperado de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2008-2009-capitulo-7.pdf>

Colombia Diversa, Casa Diversa de la Comuna 8, CODHES y USAID. (2018). “*Un parche que resiste: recomendaciones para la reparación colectiva de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans*”. Bogotá, Colombia: Colombia Diversa. Recuperado de: [https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2018/08/UnParche\\_queResiste.Final-impresión.pdf](https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2018/08/UnParche_queResiste.Final-impresión.pdf)

Colombia Diversa. (2018b). “Informe de derechos humanos de personas LGBTI en Colombia 2018”. Colombia: Colombia Diversa. Recuperado de: <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/03/Aunque-intenten-borrarnos.pdf>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 7 y 13.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). “¿Qué Estado para qué igualdad?: XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”. Brasilia, Brasil: Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). “Violencia contra personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

Comisión Internacional de Juristas (ICJ). Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2007. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/48244e9f2.html>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV). (2017, agosto). Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=790533&\\_101\\_type=document&inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=790533&_101_type=document&inheritRedirect=false)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV). (2019, agosto). Sexto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta\\_informe\\_seguimiento\\_congreso\\_%20republica\\_2018\\_2019.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV). (2020, agosto). Séptimo informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/informe%20seguimiento%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas.pdf>

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (agosto, 2010). “La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52283>

CNRR. (2012 a). “Las mujeres y la reparación colectiva en Colombia” (apoyo técnico y financiero de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia). Disponible en: <https://reflexionesacademicas.uao.edu.co/wp-content/uploads/2014/07/las-mujeres-y-la-reparacion-colectiva-en-colombia.pdf>

CNRR. (2012b). “Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de siete casos emblemáticos” (apoyo y financiación de OIM y USAID). Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/del-dano-la-reparacion-colectiva-la-experiencia-de-siete-casos-emblematicos>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481 de 1998. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-481-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 602 de 2003. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 025 de 2004. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/sentencia\\_t025\\_de\\_2004.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/sentencia_t025_de_2004.pdf). Mayo de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-355 de 2006. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-029 de 2009. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-029-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-718 de 2017. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-718-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 149 de 2020. Recuperado de: <https://corteconstitucional.vlex.com.co/vid/845711490>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 218 de 2006. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202006/26.%20Auto%20del%2011-08-2009.%20Auto%20218.%20Verificacion%20medidas.PDF>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 237 de 2008. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/98.%20Auto%20del%2019-09-2008.%20Auto%20237.%20Incumplimiento%20de%20las%20%20C3%B3rdenes%20impartidas%20en%20el%20auto%20092%20de%202008.pdf>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 251 de 2008. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/101.%20Auto%20del%2006-10-2008.%20Auto%20251.%20Protecci%C3%B3n%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes.pdf>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 2009. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009. Recuperado de: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3487\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3487_documento.pdf). Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 006 de 2009. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a006-09.htm>. Julio de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 382 de 2010. Recuperado de:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2010/A382-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016. Recuperado de:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 737 de 2017. Recuperado de:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/A737-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 206 de 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 16 de noviembre de 2009.

Decreto 4633 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Recuperado en:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>

Decreto 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Recuperado en:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4635-de-2011/427>

Decreto 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Recuperado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4634-de-2011/426>

Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 y se dictan otras disposiciones. Bogotá. Recuperado en:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>. 20 de diciembre de 2011.

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Recuperado de:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-único-reglamentario-1084-del-26-de-mayo-de-2015-sector-inclusión-social-y-reconciliación>

Decreto 1227 de 2015. Por el cual se adiciona una sección al Decreto número 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionada con el trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil. Recuperado en:  
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019850>

Decreto 762 de 2018. Para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Recuperado en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20762%20DEL%2007%20DE%20MAYO%20DE%202018.pdf>

Decreto 1784 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038183>

Defensoría del Pueblo. (2019). “Informe Defensorial. Violencias Basadas en Género y Discriminación”. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>. Julio de 2020.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (mayo, 2012). “CONPES 3726: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3726.pdf>

DNP. (marzo, 2013). “CONPES 161 de 2013: Equidad de Género para las mujeres”. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>

DNP. (junio, 2017a). “Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 3784 de 2013” (Contrato No. DNP-606-2016). Bogotá, Colombia.

DNP. (agosto, 2017b). “CONPES 3784 de 2013: Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado: Informe Final de Seguimiento”. Bogotá, Colombia.

DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. (2019). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2016). “Protocolo de Investigación de violencia sexual: guía de buenas prácticas y lineamientos para la judicialización de delitos de violencia sexual”. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

Gobierno de Colombia. (2015). “Mujeres y conflicto armado”. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mujeres2017impresion.pdf>

Gobierno de Colombia. (julio, 2018a). “XII Informe sobre los avances de la Política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto”. Bogotá, Colombia.

Gobierno de Colombia. (2018b). *“Informe Orden Tercera Auto 737 de 2017: Resultados del primer ejercicio de medición de la línea base relacionados con los riesgos de género y violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas del conflicto armado”*. Bogotá, Colombia.

Gobierno de Colombia. (julio, 2018c). *“XIII Informe sobre los avances de la Política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto”*. Bogotá, Colombia.

Gobierno de Colombia. (2020). *“Balance de la política pública para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”*. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/balance-de-la-politica-publica-para-la-atencion-y-reparacion-integral-las-victimas-del-conflicto>

GPAZ. (2018). *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/02/Informe-La-Paz-Avanza-Con-las-Mujeres-Observaciones-sobre-la-incorporaci%C3%B3n-del-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-el-Acuerdo-de-Paz-1.pdf>

Hart, R. A. (1993). La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica. UNICEF. Recuperado de: <https://www.unicef-irc.org/publications/538-la-participaci%C3%B3n-de-los-ni%C3%B1os-de-la-participaci%C3%B3n-simb%C3%B3lica-a-la-participaci%C3%B3n-%C3%A1ut%C3%A9ntica.html>

Huesca, M. (2014). “El lado oscuro de las acciones afirmativas. Una visión crítica”. *Quid iuris* (28), pp.33-74. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/es/revista/quid-iuris-chihuahua/articulo/el-lado-oscuro-de-las-acciones-afirmativas-una-vision-critica>

HUMANAS. (2012). “32 preguntas y respuestas sobre la Ley de Víctimas”. Disponible en: [https://humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/cartlIdisreducido.pdf](https://humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/cartlIdisreducido.pdf)

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2018). COMENTARIOS AL DOCUMENTO DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN. Disponible en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_99334\\_q\\_Analisis\\_Plan\\_Marco\\_de\\_Implementacion\\_IEG\\_Marzo\\_2018.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_99334_q_Analisis_Plan_Marco_de_Implementacion_IEG_Marzo_2018.pdf)

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *“Enfoque de género y paz territorial: Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”*. Disponible en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). COMENTARIOS PLANES DE TRABAJO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LOS 51 INDICADORES DE GÉNERO DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL. Disponible en: <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/09/Comentarios-de-la-Instancia-de-Mujeres-a-los-planes-de-trabajo-para-los-51-indicadores-del-PMI.pdf>

Instituto Kroc. (2018). *Informe especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional ONU Mujeres, FDIM y Suecia al seguimiento del enfoque de género en la implementación del acuerdo final*. Recuperado de [https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030\\_informe\\_ge\\_nero\\_esp\\_final\\_2\\_.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf)

Instituto Kroc. (2018b). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia* (diciembre 2016 – mayo 2018). Disponible en: [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

Instituto Kroc. (2020). *"Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial"* (diciembre 2018- noviembre 2019). Bogotá, Colombia.

La Mesa por la Vida y Salud de las Mujeres. (2016). *"Barreras de acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia"*. Bogotá, Colombia.

Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980. Recuperado de: [http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1605470#:~:text=LEY%2051%20DE%201981&text=\(junio%2002\)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueba%20la%20%22Convenci%C3%B3n%20sobre,17%20de%20julio%20de%201980](http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1605470#:~:text=LEY%2051%20DE%201981&text=(junio%2002)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueba%20la%20%22Convenci%C3%B3n%20sobre,17%20de%20julio%20de%201980).

Ley 22 de 1981. Por medio de la cual se aprueba "La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966. Recuperado de: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6482.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6482#:~:text=LEY%2022%20DE%201981&text=\(Enero%2022\)-,Por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueba%20%22La%20Convenci%C3%B3n%20Internacional,7%20de%20marzo%20de%201966](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6482.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6482#:~:text=LEY%2022%20DE%201981&text=(Enero%2022)-,Por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueba%20%22La%20Convenci%C3%B3n%20Internacional,7%20de%20marzo%20de%201966).

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Recuperado de: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376#:~:text=LEY%2021%20DE%201991&text=3972011-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20aprueba%20el%20Convenio%20n%C3%BAmero,de%20la%20O.I.T.%2C%20Ginebra%201989>.

Ley 12 de 1991. *"Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989". Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>

Ley 284 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer", suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. Recuperado de: <https://mujeresantioquia.gov.co/sites/default/files/observatorio/vida-libre-de-violencias/normatividad/ley248de1994apruebaconvenprevienviolencia.pdf>

Ley 378 de 1997. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio número 161, sobre los servicios de salud en el trabajo" adoptado por la 71 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1985. Recuperado de: <http://www.ins.gov.co/Normatividad/Leyes/LEY%200378%20DE%201997.pdf>

Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%20581%20DE%202000.pdf>

Ley 762 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Recuperado de: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3689\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3689_documento.pdf)

Ley 883 de 2003. "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000)". Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8817#:~:text=%22Por%20medio%20de%20la%20cual,dos%20mil%20\(2000\)%22](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8817#:~:text=%22Por%20medio%20de%20la%20cual,dos%20mil%20(2000)%22).

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf>. 4 de mayo de 2020.

Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/ley%201257%20de%202008.pdf>

Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1346\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html)



Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>. 4 de mayo de 2020.

Mesa de Conversaciones. (2017, abril). Acuerdo final para la terminación del conflicto & la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA). (2020, mayo). VIGÉSIMO OCTAVO INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA). Recuperado de: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2020/06/XXVIII-Informe-Semestral-Español.pdf>

Ministerio del Interior. “Enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado”. Bogotá. Recuperado de: [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/enfoque\\_diferencial\\_y\\_etnico.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/enfoque_diferencial_y_etnico.pdf). Mayo de 2017.

Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Unidad para las Víctimas, Unión Europea. “Guía para la Orientación adecuada a víctimas pertenecientes a Grupos Étnicos”. Bogotá. Recuperado de: [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia\\_decretos\\_ley\\_eticos.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia_decretos_ley_eticos.pdf)

Ministerio de Justicia. (s.f). “Ley de Justicia y Paz: una respuesta a sus preguntas”. Recuperado de: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-de-Justicia-y-Paz>

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, UARIV, ARN, (Noviembre 2018), Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/plan-nacional-rehabilitacion-psicosocial.pdf>

Murillo, G y Pizano, L. (2003). “*Deliberación y construcción de ciudadanía: una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*”. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf). Julio de 2020.

Organización de Naciones Unidas (ONU). Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> Julio 2020.

ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979. Recuperado de: <https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>. Julio de 2020.

ONU. Convención de los Derechos del Niño, 1989. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>. Julio 2020.

ONU. Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer (Declaración de Beijing) (1995). Recuperado de: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f7033a004954259385edf5cc4f0b1cf5/La+Declaraci%C3%B3n+de+Beijing.pdf?MOD=AJPERES>. Julio de 2020.

ONU. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2000. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000)). Julio 2020.

ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, 2007. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/61/295>. Julio 2020.

ONU. Resolución 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2008. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820(2008)). Julio 2020.

ONU. Resolución 1888 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888(2009)). Julio 2020.

ONU. Resolución 1889 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888(2009)). Julio 2020.

ONU. Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, 2000. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>. Julio 2020.

ONU Mujeres. 100 medidas que Incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc-Ep para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera, 2018. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2017/10/internas%20farc-ep.pdf?la=es&vs=4845>

Organización de los Estados Americanos (OEA). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), 1994. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. Julio de 2020.

OEA. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>. Julio de 2020.

Presidencia de Colombia y ACNUR. (abril, 2011). Directriz Nacional para la atención integral y diferencial de la Población Joven en situación y riesgo de Desplazamiento.

Recuperado de:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7396.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7396>. Julio de 2020.

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (2020). Respuesta a derecho de petición de SISMA Mujer Oficio No. 1512840000000 E-2020-346018SDE. Fecha: \* 15-07-2020.

Procuraduría General de la Nación. (2019, agosto). “Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019”. Disponible en:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2010). Informe “La efectividad de los derechos de las mujeres, una deuda de justicia”. Bogotá. Disponible en [http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias\\_2010/noticias\\_607.htm](http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2010/noticias_607.htm)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fundación Social. (2011). “*Las víctimas tienen la palabra: Ley de Víctimas a la luz de las audiencias públicas congresionales 2008*”. Bogotá, Colombia: Impresol Ediciones.

Resolución 2043 de 2012. Por medio de la cual se crean Grupos de Trabajo en la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se le asignan funciones”.

Resolución 0388 de 2013. Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

Resolución 0758 de 2014. Por medio de la cual se establecen orientaciones para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género.

Resolución 00090 de 2015. Mediante la cual se actualizan los criterios de priorización para el acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral en el marco de los principios de gradualidad y progresividad. Recuperada de:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-00090-de-2015/55736>

Resolución 3557 de 2018. Por medio de la cual se deroga la resolución N° 00758 de 2014 y se establecen lineamientos para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género. Recuperada en:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-03557-del-6-de-agosto-de-2018/43220>

Resolución 01958 de 2018. Por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida de indemnización administrativa. Recuperado de:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-01958-del-6-de-junio-de-2018/42497>

Resolución 3320 de 2019. 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. Recuperado

de. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-03320-del-22-de-noviembre-de-2019/54982>

Resolución 0370 de 2020. Por la cual se reglamenta el procedimiento para reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de los NNA víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentran en situaciones excepcionales de vulnerabilidad. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-0370-del-17-de-abril-de-2020/56980>

Sánchez J. *“Cada cuerpo es una lucha: el caso del colectivo de Petra-Mujeres Valientes, la violencia sexual en Colombia y la reconstrucción corporal”* [tesis de pregrado; digital]. [Javeriana]; 2019. Tesis para optar al título de Sociología de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45483/Trabajo%20de%20Grado.%20Juanita%20Sánchez%20Alayón.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP y CERAC, Primer Informe de la implementación del enfoque de género en los acuerdos de paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica, la CSIVI y el fondo multi donante de las Naciones Unidas para el posconflicto (Junio 2018), recuperado de [https://forjandopaz.org/Biblioteca/Final\\_Primer%20Informe%20implementacio%CC%81n%20enfoco%20de%20ge%CC%81nero\\_STCVI\\_junio%202018.pdf](https://forjandopaz.org/Biblioteca/Final_Primer%20Informe%20implementacio%CC%81n%20enfoco%20de%20ge%CC%81nero_STCVI_junio%202018.pdf)

Serrano, J & Caribe Afirmativo. (2016). “Oportunidades y retos de la inclusión del enfoque de género y diversidad sexual en los acuerdos de la Mesa de conversaciones”. Perspectivas, pp. 4- 12. Recuperado de. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12782.pdf>

SISMA Mujer, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), Organización Indígena de Colombia (ONIC), Narrar para Vivir y CODHES. (2017). “Reparación colectiva incluyente y transformadora”. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos LTDA.

SISMA Mujer, (2019). *“Reconocer y erradicar la violencia sexual contra las mujeres para consolidar una paz estable y duradera”* (Boletín No. 17). Recuperado de: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/24-05-2019-Bolet%C3%ADn-SISMA-25-de-mayo-de-2019.pdf>

SISMA Mujer, (2019b). PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA PARA LAS VÍCTIMAS (documento no disponible en medios públicos).

Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, radicado No. 11 001 22 52 000 2014 00027, contra Salvatore Mancuso y otros. MP: Lester M. González.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2017). “Propuestas para nuevo procedimiento de entregas de la indemnización administrativa”. Recuperado de:

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/doc-reparacionvictimas1.pdf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2018). *Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual*. Recuperado de: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/01/estrategiareparacionintegralamujeresvictimasdeviolenciasexual>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2018b, julio). DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO DEL DAÑO COLECTIVO: MESA LGBTI COMUNA 8. Julio de 2018. UARIV.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (agosto, 2019). *“Metodología VIVIFICARTE: Procedimiento estrategia fortaleciendo capacidades desde el enfoque de derechos”*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *“Lineamientos para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en las Direcciones Territoriales”*. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/lineamientosinsstrumentalizaciondemodeloconenfoquediferencialydegenero.pdf> . Julio de 2020.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 3557 de 2008. *“Por medio de la cual se deroga la Resolución No. 00758 de 2014 y se establecen lineamientos para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género”*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020b). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 4. Modulo Aspectos Generales”. Documento no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020c). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 16. Metodología general de medición y seguimiento”. Documento no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020d). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 17. Informe balance”. Documento no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020e). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con

Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 24. Informe ejecutivo de balance”. Documento no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020f). “Herramienta multimedia en el marco de la conmemoración del Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia sexual con ocasión del conflicto armado”. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/ViolenciaSexual/index.html>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020g). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “PUNTO 22. Anexo 29. Anexo 30. Anexo 28”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020h). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 10. Lineamiento psicosocial para víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020i). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 5. POA 2020 ED Final”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020j). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \*\* 202072109931841. Fecha: \* 2020-05-13 19:01:31 PM.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020k). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 49. Acciones para mujeres”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020l). Respuesta UARIV a la PGN, Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, Radicado No.: \* 202072010077141 \*\* 2020-05-15 19:30:23 PM.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020m). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 4. Módulos Aspectos Generales”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020n). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. “Anexo 45. Documento de recomendaciones”. Archivo no público.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020ñ). Respuesta a requerimiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz con

Radicado No. \* 202072013802931\* Fecha: \* 2020-07-06 13:09:21 PM. "Anexo 47. Ficha de diagnóstico PAT". Archivo no público.

United Nations Development Programme (UNDP). (2014). "A Toolkit: Gender Mainstreaming in Practice". Recuperado de: [https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens\\_empowerment/a-toolkit--gender-mainstreaming-in-practice.html](https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens_empowerment/a-toolkit--gender-mainstreaming-in-practice.html)

Uprimny, R. (2001). ¿Son acaso negativas las acciones afirmativas?. Tomado de. <https://lasillavacia.com/elblogueo/dejusticia/22742/son-acaso-negativas-las-acciones-afirmativas>

Wallgren Anders and Britt. (2007). Register-based statistics: administrative data for statistical purposes. United States: WILEY.

*Women's Link*. (s.f). Resumen del Auto 092 de 2008. Bogotá. Recuperado de: <https://www.womenslinkworldwide.org/files/1272/resumen-del-auto-092-2008.pdf>. Julio de 2020