



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

**OBSERVACIONES AL INFORME ANUAL PRESENTADO POR EL GOBIERNO
NACIONAL EN EL MARCO DEL SEGUIMIENTO AL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL DECLARADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA
SENTENCIA T-025 DE 2004**

VIGENCIA 2019

CONTENIDO

Introducción	2
Presupuesto	4
Coordinación Nación – Territorio	5
Sistemas de Información.....	8
Subsistencia mínima.....	10
Retornos y reubicaciones.....	13
Restitución de tierras	19
Vida, libertad, Integridad y Seguridad personal.....	26
Educación	31
Generación de ingresos y empleo	34
Vivienda rural y urbana.....	38
Justicia	42
Indemnización administrativa	45
Rehabilitación.....	49
Enfoque de género.....	52
Conclusiones.....	55



Introducción

La Procuraduría General de la Nación, a partir del seguimiento permanente que realiza a la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y en cumplimiento de las órdenes cuarta del Auto 156 de 2020 y segunda del Auto 327 del mismo año, presenta las observaciones al Informe Anual 2020 entregado por el Gobierno Nacional sobre los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante, el Informe), correspondiente a la vigencia 2019.¹

Para este órgano de control persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, relacionadas con la baja capacidad institucional del Estado para atender a esta población y la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos. Si bien se reconocen los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional y los resultados que evidencian algunos indicadores, es necesario fortalecer las acciones institucionales para que su implementación genere un impacto en el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

En el informe correspondiente a la vigencia anterior, la Procuraduría reconoció que el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” - PND, contemplaba metas ambiciosas en materia de reparación y retornos para avanzar en la garantía de los derechos de las víctimas, así como apuestas importantes para la transición del asistencialismo a la reparación. Sin embargo, no se han evidenciado avances significativos en esta materia, ni en el ajuste y reformulación de instrumentos y herramientas de la política pública que fueron anunciados por el Gobierno.

Preocupa que no se han materializado algunas de las apuestas del PND. Aunque ya hay una selección de indicadores, todavía no se ha puesto en marcha el Mecanismo Único de Seguimiento, ni la simplificación de las herramientas de coordinación Nación – Territorio, y la caracterización de la población a través del Sisbén IV solo ha llegado al 39% de las víctimas, lo que dificulta la articulación con la política social moderna, que todavía no es clara. Se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información y avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento adecuado de la política pública.

Este Informe se organiza en 15 capítulos de acuerdo con la información presentada por el Gobierno. En cada una de ellas, se realiza el análisis y presentan de manera sucinta las observaciones que a juicio de la Procuraduría resultaban pertinentes frente a los avances y gestiones presentadas en los diferentes componentes de la política pública, así como la exposición que se realizó sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes complejas proferidas, los bloqueos institucionales, las prácticas inconstitucionales identificadas en los autos de seguimiento y la observancia del principio de progresividad y no regresividad en las medidas implementadas.

¹ Se deja constancia que dicho informe fue recibido por la Procuraduría el 12 de agosto de 2019 por parte de la Unidad para las Víctimas, y el traslado de la Corte Constitucional se realizó el 14 de septiembre del mismo año.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Sobre el acceso y goce material de los derechos en relación con el umbral correspondiente, la Procuraduría se permite recordar que, en 2019 se pronunció frente a los indicadores utilizados para la medición del goce efectivo de derechos, conforme a lo ordenado en el Auto 331 del mismo año. En dicho informe se manifestó que algunos indicadores resultaban adecuados para el objetivo de la medición y otros debían ajustarse de acuerdo con el alcance y los criterios de idoneidad establecidos por la Corte. Dado que actualmente se está desarrollando la tercera fase del cronograma propuesto por el Gobierno Nacional en cumplimiento del Auto 166 de 2020, en el presente informe no se realizan observaciones a los indicadores como tal, sino a los resultados de su aplicación. Sin embargo, se insiste en la necesidad de propiciar la elaboración de indicadores de proceso y resultado, de tal forma que se pueda evaluar el avance de la política en términos de derechos.

En este Informe se encuentran contenidas las observaciones de las Procuradurías Delegadas para el Seguimiento del Acuerdo de Paz y para Restitución de Tierras. Por su parte, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos hará llegar sus observaciones frente al componente étnico, en otro documento.

Por último, se aclara que en este Informe se retoman algunas de las observaciones y conclusiones presentadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso de la República, en el Séptimo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (en adelante VII Informe de la CSMLV)



Presupuesto

Se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional en el aumento permanente de los recursos previstos para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Sin embargo, los mismos siguen resultando insuficientes el restablecimiento de derechos y la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

La CSMLV en su VII informe resaltó que se mantiene la tendencia de una mayor proporción de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (educación y salud), que para 2019 constituyeron el 60% del valor total asignado a la política. En cuanto a los recursos de inversión se reitera la preocupación de la CSMLV frente a las inconsistencias entre el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión y la Base Estandarizada de Proyectos de Víctimas del Departamento Nacional de Planeación, con relación a los datos de asignaciones y el gasto para cada uno de los componentes y medidas de la política pública.

A pesar de la insistencia de los órganos de control, el Gobierno no ha presentado el costeo detallado de los recursos necesarios que permitan avanzar, de manera decidida y en un tiempo razonable, en el restablecimiento de los derechos de las víctimas. El escenario financiero de la ley hasta 2021, se estableció en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, por un valor total a precios constantes de 2020 de \$74,9 billones. Según cálculos de la CGR, los recursos invertidos para el cumplimiento de la ley, incluido el valor presupuestado para 2020, alcanzarían \$118 billones. Cifra que comparada con el plan financiero inicial, evidencia la insuficiencia de los recursos programados frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Adicionalmente, se insiste que es necesario y urgente, realizar las modificaciones a los CONPES existentes o efectuar la expedición de uno nuevo que garantice la destinación de recursos y fuentes de financiación, en relación con el universo de víctimas pendientes de atención y reparación en cada una de las medidas establecidas por la ley. La Procuraduría recomienda que en dicho ejercicio, se relacionen claramente las medidas y acciones propuestas por el Acuerdo Final en busca de la optimización y ejecución efectiva de recursos para cumplir con los fines allí previstos y los de la Ley de Víctimas. Dado que no es clara la relación entre los recursos asignados a la citada ley y los recursos programados para la implementación del Acuerdo Final, principalmente en el fortalecimiento de medidas del componente de reparación, como lo son; rehabilitación psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva, restitución de tierras y garantías de no repetición.

La CSMLV también advirtió que “el Gobierno nacional ha confirmado la insuficiencia de recursos a partir de la respuesta a la orden tercera del Auto 373 de 2016, donde se planteó un escenario a precios de 2020 de \$ 253,2 billones. En la audiencia citada por la Corte Constitucional, el Ministerio de Hacienda planteó escenarios de costeo de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de dos universos, uno de 8,9 millones de víctimas en tres años, que requeriría recursos a precios 2020 por \$240,8 billones y para 13 millones de víctimas el valor sería de \$339,3 billones. Cabe anotar que estos estimativos, no consideran la



particularidad de las medidas contempladas en la ley 1448 de 2011, ni la población pendiente de atención en cada una de ellas.”

Coordinación Nación – Territorio

Del análisis del informe presentado por el Gobierno se evidencian dificultades en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

Si bien se exponen las acciones para el desarrollo de la Estrategia de Corresponsabilidad, para la ejecución del proyecto de fortalecimiento territorial y para la implementación de la Estrategia de Intervención Territorial con jornadas de capacitación, asesoramiento técnico directo en territorio, no se evidencian los avances e impactos de estas actividades en la garantía de los derechos de las víctimas.

Frente al desarrollo de la Estrategia de Intervención Territorial y acciones sobre las herramientas y mecanismos de información y seguimiento con miras a superar los bloqueos institucionales identificados por la Corte, el Gobierno indica que esta estrategia tiene por objetivo mejorar la capacidad institucional de las entidades territoriales, con procesos de fortalecimiento anual en cuatro líneas de intervención: (i) La estrategia de nuevos mandatarios, (ii) El mecanismo de coordinación territorio – territorio, (iii) La estrategia de enfoque diferencial étnico y (iv) La implementación del proyecto de fortalecimiento institucional.

Para superar el bloqueo institucional relacionado con la rigidez y la falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de la información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales, se presenta la denominada Estrategia de Intervención Territorial Diferenciada, cuyo objetivo consiste en fortalecer la implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas y se mencionan acciones en diferentes líneas dirigidas a los procesos de planeación territorial, financiación, adecuación institucional, articulación, seguimiento y acceso a la oferta, a fin de que la implementación de la política local cuente con mejores insumos. Sin embargo, el reporte entregado se limita a informar las gestiones que se realizaron, el número de eventos, las entidades intervenidas, pero no se presenta el análisis de los resultados obtenidos como se muestra a continuación.

Si bien se define la asistencia técnica diferenciada como “El servicio que se presta para generar y fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de competencias en las entidades territoriales y como tal el cómo mejorar los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la política de reparación integral a las víctimas del conflicto armado” el Informe no hace referencia al impacto logrado de acuerdo con las características diferenciales de las entidades territoriales a las cuales va dirigida la estrategia.

Tampoco se hace referencia a los contenidos y resultados de la retroalimentación de la Estrategia de Asistencia Técnica, a pesar de que el 2019 era el último año de las administraciones locales anteriores y debía presentarse un adecuado proceso de empalme para dar continuidad a los procesos que contribuyen con la reparación integral de las víctimas.



En cuanto a la estrategia relaciona las jornadas de capacitación realizadas con el objetivo de proporcionar conocimientos para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la implementación de la política, si bien se relacionan los tipos de intervenciones y sus categorías, no se identifican cuáles son las dificultades que fueron superadas a través de la estrategia o de las acciones desarrolladas ni los avances alcanzados. Es decir, no existe una medición y valoración cualitativa de la estrategia. Se destaca el asesoramiento in situ que tiene la estrategia a través de la asistencia técnica diferencial ejecutada por los equipos en territorio que tienen las entidades que integran el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial.

En relación con la metodología de la estrategia de asistencia técnica se valoran los esfuerzos para dar lineamientos a las administraciones salientes a partir de la cartilla de “Cierre exitoso de gobiernos locales en Política Pública de Víctimas”, y el formato de informe sugerido para las entidades territoriales de acuerdo con su clasificación, con información estadística precargada sobre el avance de la política pública de víctimas en cada entidad territorial priorizada, conforme a sus características. Sin embargo, el informe no detalla el avance cualitativo en relación con sus resultados, con la presentación de los informes de gestión o la rendición de cuentas de las administraciones salientes.

Aunque se reporta la retroalimentación de la UARIV a los informes de gestión de las 273 entidades territoriales priorizadas, con el fin de garantizar la adecuada presentación de la información, la pertinencia y su consistencia, no se describe las mejoras cualitativas que se realizaron a dichos informes a partir de las recomendaciones de la UARIV. Se indica el acompañamiento técnico permanente a las entidades territoriales priorizadas, pero no se evidencia cuál es la capacidad institucional fortalecida que se deja instalada a partir de la estrategia.

Como acción para superar el bloqueo institucional y mejorar los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento, en el informe del Gobierno se presentan otras estrategias de asistencia técnica, como la denominada coordinación territorio – territorio, dirigida a Gobernaciones, Ciudades Capitales, establecimiento de Alianzas Estratégicas y la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Institucional.

La estrategia dirigida a las gobernaciones, según lo expuesto en el informe, tuvo como objetivo, dinamizar el ejercicio de corresponsabilidad, bajo su competencia específica como entidad articuladora entre la nación y los municipios. Si bien se informa que la actividad se dirigió a que incorporaran en sus informes de gestión ítems relacionados con la priorización de acciones en política pública de víctimas: (i) criterios de priorización de municipios, (ii) aplicación del principio de subsidiariedad, (iii) estado y evaluación de planes de prevención y protección, (iv) apoyo al funcionamiento de los CRAV, (v) gestión de recursos OCAD paz; esta acción se considera tardía en tanto correspondió a incorporar lo que de estas se hubiera realizado durante el ejercicio de su administración. Cabe agregar, que es necesaria la continuidad y permanencia en la ejecución de la citada estrategia, con las administraciones territoriales elegidas para el periodo 2020 – 2024, para posteriormente medir su impacto real.

En relación con las Alianzas Estratégicas, cuyo fin se determina bajo la formulación de acuerdos de voluntades – figuras asociativas territoriales (ley 1454 de 2011), la Procuraduría ve con preocupación el escaso avance que tuvo la estrategia, en tanto se



menciona que solo se logró en 2019 la ejecución de tres estrategias: (i) Alianza estratégicas subregión CENTRO SUR departamento de Caldas; (ii) Alianza estratégica región de planeación y gestión del paisaje cultural cafetero de Colombia; (iii) Alianza estratégica entre la región de planeación y gestión del pueblo Zenú y el departamento de Córdoba.

Sobre la estrategia implementada a través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional, la cual ejecutó el Ministerio del Interior, no se presentan los resultados en cuanto a los componentes de gestión de la política pública a través de indicadores que permitan evidenciar su impacto y avance cualitativo.

En relación con los mecanismos y herramientas de información y seguimiento, se informa que para 2019 en el Sistema de Información y Gestión de la Oferta - SIGO, se realizó la caracterización de la oferta de las entidades nacionales, a fin de identificar los programas en el sistema para que la oferta llegue al territorio. Se señala que se identificaron 152 ofertas de 21 entidades, sin embargo, no se explican los resultados respecto de la oferta que se ejecutó en las entidades territoriales. Este componente de la estrategia y como herramienta de seguimiento, constituye a juicio de la PGN uno de los pilares necesarios para que se cumplan los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad y por ende en la eliminación de los obstáculos identificados por la Corte Constitucional.

Dados los ajustes informados en relación con el Tablero PAT en 2019, A juicio de la PGN es necesario intensificar los esfuerzos para que esta herramienta sea utilizada articuladamente con los otros instrumentos locales de planeación, como el plan operativo anual de inversión - POAI y los planes sectoriales formulados por la administración. Igualmente, es necesario que se demuestre que la herramienta es empelada para la definición de compromisos por parte de las entidades gubernamentales de los diferentes niveles, dando aplicación a los principios de subsidiariedad y concurrencia. Otra observación, refiere al diligenciamiento técnico del Tablero PAT y las falencias que se derivan de dicha situación para que cumpla su objetivo como herramienta articuladora de la estrategia de corresponsabilidad. Se continúan presentando deficiencias en la calidad de la información consignada, tal como lo advirtió la CSMLV en su VII Informe.¹

En relación con la herramienta Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno – RUSICST, preocupa a la Procuraduría que a pesar que se señale la necesidad de realizar ajustes a la herramienta en cuanto a su simplificación, esta tarea no se haya acometido con la debida diligencia y oportunidad, más aun teniendo presente la entrada de las nuevas administraciones territoriales 2020-2024, las cuales debieran haber iniciado sus reporte en la nueva plataforma, con los ajustes requerido para superar la dificultad relacionada con la eficiencia de las herramientas de seguimiento de la política pública de víctimas.

Por último, se presenta la observación a que, si bien el Gobierno nacional expidió el Decreto 2460 de 2015, que define la estrategia de Coordinación Nación Territorio, con la determinación de un esquema para su implementación, este presenta serios vacíos en su implementación, dada la debilidad ocasionada por la no sincronía en los tiempos definidos para la planeación de los diferentes niveles gubernamentales de la administración, incluido desde el nivel nacional. Lo anterior, genera insuficiencias en la utilización adecuada de las herramientas de planeación, seguimiento y control establecidas para la política pública de víctimas en todos los niveles de la administración.



En conclusión, la Procuraduría reconoce que se han desarrollado esfuerzos por parte del Gobierno para avanzar en la coordinación nacional y territorial, sin embargo, estos no han sido suficientes para materializar la adecuada aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad. En este sentido, se comparte la conclusión del Gobierno frente a la necesidad de revisar y mejorar el uso y disposición de las herramientas que componen la Estrategia de Corresponsabilidad, y se hace un llamado para acelerar la puesta en marcha de la estrategia prevista en el PND con el fin de ajustar las herramientas de seguimiento territorial a la política, para aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales.

A juicio de la Procuraduría, persisten las brechas relacionadas con: (i) la Baja capacidad de actuación sincrónica de las entidades, SNARIV, (ii) el limitado proceso de planeación en la política de víctimas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas PNARIV, (iii) la débil definición de roles y competencias de las entidades del orden nacional y territorial, (iv) la falta de claridad en el rol que involucra las entidades nacionales y territoriales en las medidas que deben ejecutarse de manera conjunta, como las relacionadas con generación de ingresos, (v) la falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional y territorial, (vi) el traslape de competencias entre el Subcomité de Coordinación Nación Territorio y el equipo interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial y (vii) la 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.

Sistemas de Información

A lo largo del proceso de seguimiento la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información, para avanzar en el GED de las personas desplazadas por la violencia. Estos ajustes debían estar encaminados a superar (i) la falta de garantías al debido proceso dentro de las diferentes etapas que se deben agotar para el registro, (ii) la ausencia de mecanismos de caracterización de la población desplazada y de las necesidades específicas de los grupos más vulnerables y, finalmente, a (iii) consolidar los sistemas de información con calidad en los datos y flujo eficiente de la información.

En la respuesta de la Procuraduría al Auto 331, se indicó que persisten las debilidades en la interoperabilidad de los sistemas de información que afectan el flujo de datos entre entidades del SNARIV y, particularmente, la medición de carencias y en la superación de la situación de vulnerabilidad.

En el Informe la UARIV expone que con los acuerdos de intercambio de información entre las entidades se ha logrado robustecer y alimentar el modelo integrado, lo que ha permitido contar con datos actualizados, pertinentes, de calidad sobre las víctimas para la realización de mediciones. Sin embargo, la Procuraduría y CSMLV han alertado sobre las inconsistencias y deficiencias en la gestión de la información encontradas en el seguimiento de la política pública. En este sentido, preocupa que se sigan



presentando estas dificultades, a pesar de las mejoras y fortalezas en los procesos de la Red Nacional de Información.

Por ejemplo, se advierten falencias en relación con la gestión de la oferta. No se ha logrado consolidar un mapa que permita identificar los proyectos que se están ejecutando en el territorio y los beneficiarios de los programas de acuerdo a las carencias identificadas en las mediciones, y las necesidades relacionadas en la estrategia de corresponsabilidad.

El Informe presenta el Modelo Integrado como la herramienta, donde se dispone la información de ubicación y contacto de la población víctima para facilitar el desarrollo de varios de los procesos misionales que requieren el contacto directo con las víctimas como las notificaciones de acciones administrativas, la disposición y entrega de beneficios en el marco de la oferta institucional en la Ruta de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Si bien en materia de gestión de la información, se considera que el Gobierno hace un planteamiento adecuado sobre la estrategia del Modelo Integrado para articular las fuentes de información, los retos y recomendaciones hacia lo que se requiere dentro del componente metodológico y operativo del mismo deben fortalecerse.

Del seguimiento realizado por la Procuraduría se ha podido identificar que el Modelo actualmente cuenta con 33 fuentes de información las cuales aportan datos para 76 temáticas de acuerdo con las competencias de las entidades del SNARIV, aportando la UARIV el 34% de la información. Dos situaciones se han advertido frente al modelo:

- Se ha encontrado que la información no se encuentra permanentemente actualizada: el 12,2% de las fuentes están actualizadas al 2018 y el 9,5% para 2019. Las temáticas que más se ven afectados por estos rezagos de actualización de información son generación de ingresos, asistencia social, educación formal, condiciones de alojamiento, frecuencia alimentaria, reunificación y superación de pobreza, temas importantes en las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad - SSV.
- El Universo de la población “no determinada” en los registros administrativos del modelo integrado, produce sesgos importantes en los resultados, de mediciones como la SSV, pues se encuentran diferencias importantes en los resultados si se considera o no, esta parte del registro. Por ejemplo: a) en el derecho de vivienda significa un cumplimiento de 55,4%, versus 37,4%; b) en el derecho de generación de ingresos de 46,8%, versus 40,2%; c) en el derecho de alimentación de 81.0% a 59.7%.

A juicio de la Procuraduría, los registros administrativos continúan siendo incompletos y no caracterizan adecuadamente a la población víctima. A pesar de los esfuerzos, las víctimas no están completamente identificadas en el RUV, esto ocasiona que los resultados de las mediciones no reflejen completamente el GED. El RUV es un registro principalmente de hechos o eventos, lo cual hace difícil su aprovechamiento para las mediciones y para los seguimientos. En el RUV persisten inconsistencias, relacionadas con la exactitud,



completitud, credibilidad y actualidad de los datos, que podrían generar inconvenientes en los procesos de asistencia y reparación.

El modelo integrado como estrategia diseñada por la UARIV para articular los registros administrativos y lograr la interoperabilidad no soluciona las falencias del RUV. Este modelo debería integrar de manera independiente las caracterizaciones realizadas a través de las encuestas de percepción y generar un registro integrado que pueda ir mostrando la trazabilidad de las víctimas y armonización con los resultados parciales del SISBEN IV, mientras se dispone del Registro Social en su versión definitiva, que es la propuesta que presentó el Gobierno en el PND.

Particularmente, se considera que el Modelo Integrado, no responde a un Sistema Coordinado de Registros, pues no se aplican los principios para regular y orientar los criterios, procesos y procedimientos para lograr la consistencia, calidad de la información e interoperabilidad de los registros. Desde el seguimiento realizado por la Procuraduría se ha encontrado que: a) No se dispone de forma oportuna de todos los registros administrativos que dan cuenta de las medidas en el proceso de restablecimiento de los derechos; b) los registros administrativos no son transformados en registros estadísticos; c) no existe un sistema de registro coordinado, que interactúe con criterios, procesos y procedimientos para lograr la consistencia, calidad de la información e interoperabilidad de los registros, asegurando la integración y su uso efectivo; y d) no se asegura la consistencia y cobertura de las poblaciones y variables para lograr la coherencia de las estimaciones obtenidas.

Así las cosas, se espera que el modelo garantice la integración de los registros administrativos y vele por el uso efectivo en las mediciones, asegurando la consistencia y cobertura de las poblaciones y variables para lograr la coherencia de las mediciones. La cualificación de los registros administrativos como fuentes primarias de las mediciones debe ser un propósito de este modelo, con responsabilidad y solidaridad vinculante de las entidades del SNARIV, para que puedan superarse las dificultades encontradas por la Corte Constitucional.

Por último, se advierte que la propuesta de Gobierno a partir del Sisbén no responde a las particularidades de la población víctima, por lo que se hace necesario trabajar con los municipios para lograr la cobertura, que sólo ha llegado al 39%.

Frente a la información requerida para la medición de los IGED, la Procuraduría reitera su preocupación por cuanto algunas fuentes de información no reportan los datos necesarios para mejorar los indicadores ya existentes o formular nuevos, de acuerdo con los criterios de idoneidad expuestos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019 y no se evidencia que se estén adelantando las acciones necesarias para superar esta deficiencia. En este sentido, los esfuerzos por mejorar o complementar los IGED se verán supeditados a la información que se logre recabar para su medición.

Subsistencia mínima

Como lo ha indicado la Corte la garantía de la entrega de atención humanitaria se sustenta en la protección de la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al



mínimo vital. En este sentido, es obligación del Estado garantizar este derecho de manera imperativa y urgente a las víctimas, de conformidad con las normas existentes.

En el informe, en primer lugar, se presentan los resultados de la medición del goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima en las etapas de: i) inmediatez, ii) primer año, iii) carencias extremas, iv) carencias graves, v) carencias leves y vi) no carencias. De la información revisada se identifica que persisten algunas de las dificultades identificadas en las observaciones que la Procuraduría realizó frente al Informe de la vigencia 2018.

Persiste la falta de articulación entre las entidades territoriales y la UARIV para medir con información conjunta el derecho en relación con la entrega de atención humanitaria Inmediata. No es claro cómo se realiza esa medición, si esta atención la entregan las entidades territoriales de manera principal y subsidiariamente la UARIV y la fuente de la información, de conformidad con la hoja de vida del indicador es solamente la UARIV. Sin embargo, en la tercera fase del cronograma presentado por el Gobierno Nacional, en el marco del Auto 166 de 2020 se informó que tenía previsto tomarse la información que reportan las entidades territoriales en la plataforma SIGO, a la cual se le realizarán unos ajustes con este objetivo.

La Procuraduría continúa observando con preocupación que la entrega de atención humanitaria de primer año no se efectuó en todos los casos dentro de los tres meses una vez incluidos en el RUV. Se reitera el deber de la UARIV como garante de la atención de primer año, de realizar acciones concretas para garantizar la atención dentro de los tres meses una vez incluidos en el RUV, pues durante este tiempo, las víctimas quedan desprotegidas ante la suspensión de ayuda por parte de la entidad territorial.

Con respecto al indicador “*porcentaje de hogares desplazados con **carencias extremas** que realizaron una solicitud de Atención Humanitaria a la Unidad para las Víctimas y bajo el marco de lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, se identificaron con carencias extremas en alguno de los componentes de la subsistencia mínima*”, la Procuraduría observa que la fórmula de cálculo -permite identificar los hogares que no fueron atendidos dentro de los tres meses posteriores a la solicitud de atención humanitaria. Sin embargo, reitera nuevamente su preocupación sobre el tiempo de entrega de la atención, la cual no se cumple en su totalidad. En este contexto, la Procuraduría destaca la necesidad de que igual se cumpla con la entrega de las atenciones de aquellas solicitudes con carencias graves y leves en el último año y no recibieron la atención.

En cuanto al indicador que mide los hogares desplazados con **ausencia de carencias**, la Procuraduría considera importante la articulación de información de las demás entidades del SNARIV para asegurar que efectivamente estos hogares hayan accedido a otras medidas de la oferta social del Estado. En el Informe no se presentan resultados frente a esta transición y por el contrario las víctimas aducen que las están excluyendo de esta oferta.

Se valora positivamente el aumento significativo en el porcentaje de hogares atendidos, pues se evidencia una mejora del 77% en 2017 al 95% en 2020, para los hogares en ruta



de primer año. En general, se identifica un cumplimiento alto de los indicadores diseñados por el Gobierno para la medición de este derecho. Sin embargo, sigue preocupando la demora en los tiempos de entrega de las atenciones en sus diferentes fases, lo que afecta directamente el goce efectivo del derecho, pues su entrega no se hace en los términos establecidos por la Corte.

Al respecto, la CSMLV en su VII Informe advirtió que *“con relación al tiempo transcurrido entre la fecha del desplazamiento y la primera entrega, se calculó que la entidad tardó 120 días en promedio para entregar la ayuda humanitaria inmediata por colocación o en especie. No obstante, se encontraron eventos los que la UARIV demoró entre 200 y 674 días para efectuar dicha entrega, lo cual resulta preocupante, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de estos hogares”*. Con lo anterior se evidencia que no se está cumpliendo lo indicado por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019 en el que estableció que la ayuda humanitaria debe ser suministrada de manera oportuna, efectiva, completa y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional.

Por otra parte, frente a las medidas de política pública se describen las acciones adelantadas para garantizar la atención humanitaria en la etapa de inmediatez, destacando apoyo subsidiario en dinero a 212 municipios para 8.496 familias, y en especie a 4.954 hogares. Sin embargo, la CSMLV en su Séptimo Informe advirtió que en el caso de atención a desplazamientos masivos la UARIV reportó que entre el 2018 y el 31 de marzo de 2020 atendió con base en el principio de subsidiariedad, “167 desplazamientos masivos que afectaron a 37.286 personas (11.465 familias). Sin embargo, solo al 60% de las víctimas se les entregó ayuda humanitaria inmediata, quedando el 34% sin atención por parte de la UARIV.”

En cuanto a la atención humanitaria de emergencia y transición en el Informe se explica el proceso de identificación de carencias que realiza la UARIV, de acuerdo con el cual en 2019 atendió a 559.162 hogares. Si bien, la UARIV reporta que atendió casi el 100% de los hogares que fueron agendados, la Procuraduría considera importante que se fortalezcan los canales de comunicación y divulgación de esta ruta para que las víctimas cuenten con mayor claridad frente a la ayuda a la que tienen o no derecho y el procedimiento para acceder a ella.

Se reconocen los esfuerzos adelantados para cumplir la orden 30 del Auto 373 de 2016, y los resultados derivados de la aplicación de la Resolución 0021 de 2019, en la medida en que se evidencia que aumentaron los municipios formalizados, disminuyó el número de las solicitudes rechazadas y los tiempos del trámite del este mecanismo con las entidades territoriales. En el mismo sentido, se observa positivamente que la atención a los hogares con carencia extrema alcanza el 99%, conforme a lo reportado en el cumplimiento de la orden 32 del mismo auto.

Si bien los ajustes normativos (Resoluciones 1249 de 2016 y 271 de 2014) y los esfuerzos adelantados por la UARIV han contribuido a mejorar la puesta en marcha del mecanismo de subsidiariedad para la entrega de la ayuda inmediata, las entidades territoriales como principales responsables de entregar esta ayuda aún no logran atender de manera oportuna



a toda la población que lo requiere, tal como lo evidenció la CSMLV en su Séptimo Informe.

Por último, frente a la solicitud de dar por superado el ECI respecto del derecho a la subsistencia mínima, la Procuraduría reitera las dificultades identificadas en el Séptimo Informe de la CSMLV, frente a este componente. Asimismo, considera que para resolverse esta solicitud debe tenerse en cuenta la alta demanda de acciones de tutela y de peticiones que las víctimas interponen solicitando ayuda humanitaria, lo que evidencia que persisten algunas de las barreras identificadas por la Corte.

Retornos y reubicaciones

En el aparte del derecho al retorno y la reubicación el Gobierno Nacional presenta: i) la medición de los dos indicadores del goce efectivo de este derecho y un balance del cumplimiento del umbral, ii) Las medidas de política pública implementadas en 2019 para garantizarlo y, iii) un análisis de la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, para concluir con una solicitud a la Corte Constitucional para que reconozca las acciones realizadas y declare un cambio en el nivel de cumplimiento pasando de un nivel bajo a un nivel medio.

En primer lugar, sobre la medición de los IGED y balance del umbral, como se mencionó en el informe de respuesta al Auto 331, la Procuraduría considera que ninguno de los indicadores resulta suficiente o coherente para medir el goce efectivo del derecho al retorno y la reubicación. Sin embargo, el indicador principal permite identificar el porcentaje de “personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación que ha superado su situación de vulnerabilidad (SSV)”.

Preocupa a la Procuraduría que el 63.67% de las víctimas retornadas no supera esta condición. Dentro este porcentaje, se presenta un elevado nivel de incumplimiento en los derechos a la generación de ingresos y vivienda, 78% y 60% respectivamente, los cuales son esenciales para alcanzar la estabilización socioeconómica. Esta situación se refleja en la mayoría del país pues el 69.6% de los departamentos presentan un nivel de incumplimiento del indicador superior al 60%².

En cuanto al indicador secundario: “retornos y reubicaciones acompañados”, si bien es cierto el Gobierno reporta un 97.93% de cumplimiento, no es posible determinar cómo se mide el acompañamiento. Por una parte, para la Procuraduría no es claro si el acceso a un solo programa, por ejemplo, esquemas especiales de acompañamiento que es una oferta complementaria, es suficiente para que se considere que el hogar tuvo un retorno acompañando. Adicionalmente, no es claro si lo que se reporta en los registros administrativos se constituye efectivamente en acceso, por ejemplo, si con el ser beneficiario de un subsidio de vivienda se considera que ya se materializó el derecho.

² Fuente para el cálculo: Tabla 29. Derecho al Retorno y Reubicación – SSV por Departamento. Informe del Gobierno Nacional, Pags. 134-135.



El umbral de la Corte Constitucional se estableció sobre solicitudes que se registren en el último año y, por lo tanto, el indicador no se mide con respecto al universo total de solicitudes, que son las que incluye el indicador principal (1.646.282), sino sobre las solicitudes presentadas en el último año (135.973 en 2019).

La Procuraduría no comparte la afirmación que realiza el Gobierno Nacional en cuanto a que “este resultado evidencia una mayor coordinación entre las entidades del SNARIV para atender las solicitudes de acompañamiento para el retorno y la reubicación”³ pues la información reportada no permite determinar los planes, programas y proyectos de las distintas entidades del SNARIV a los cuales han accedido las personas que se incluyen en el reporte del indicador y, por lo tanto, no es posible identificar la confluencia y articulación de estas en el acompañamiento de los procesos.

En segundo lugar, sobre las medidas de política pública implementadas en 2019 para garantizar este derecho, el Gobierno Nacional reporta principalmente cifras de gestión de la UARIV en el marco de programas destinados al acompañamiento de retornos y reubicaciones⁴, incluyendo gestiones de dicha entidad con entes territoriales. Excepto por el programa Familias en su Tierra de PS, no se reportan cifras concretas de acceso por parte de personas en proceso de retorno y reubicación a programas, planes y proyectos de otras entidades del SNARIV, encargadas de la implementación de políticas sectoriales. La manera como están presentadas las cifras no permite identificar avances respecto al universo de víctimas o comunidades en proceso de retorno y reubicación.

Se resalta el incremento del 31% de la oferta de la UARIV respecto al año 2018. Sin embargo, cabe señalar que los programas a cargo de dicha entidad como el apoyo de 1.5 SMMLV para transporte de personas y enseres y los EEA, por sí solos no garantizan la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicación y por lo tanto no pueden ser considerados como tal para demostrar el goce efectivo del derecho. Lo anterior teniendo en cuenta lo que manifestó la Corte constitucional respecto a la oferta de la UARIV y el DPS en el sentido que “es complementaria, transitoria y no tiene la vocación de garantizar la estabilización socioeconómica definitiva”⁵.

Se resalta igualmente el aumento de los EEA C⁶ “pasando de 214 esquemas implementados entre 2013 y 2018, a 313 esquemas en sólo la vigencia 2019” para implementar acciones de los planes de retorno; no obstante, no se dimensiona este avance respecto del total de acciones previstas en dichos planes.

³ Informe del Gobierno Nacional P. 137.

⁴ Hogares acompañados en el traslado (1.525); asistencia técnica en la formulación de planes de retorno (19 formulados); gestión de conceptos de seguridad (solicitud a Ministerio de Defensa de las apreciaciones de seguridad de 1.102 municipios); esquemas especiales de acompañamiento familiares (3.000) y comunitarios (313), atención a víctimas provenientes del exterior (283 retornos atendidos por la UARIV de 659 efectivos); estrategia Tejiéndonos (29 comunidades).

⁵ Informe gobierno Nacional P. 154.

⁶ Informe Gobierno Nacional P. 143.



A pesar de los esfuerzos de la UARIV para coordinar el SNARIV con el fin de verificar el principio de seguridad, se evidenció que de 549 municipios que cuentan con solicitudes de retorno, a 21 de julio de 2020, 118 municipios no contaban con concepto de seguridad, 284 lo tenían vencido y tan sólo 147 lo tenían vigente. Esto implica un cuello de botella para atender las solicitudes de retorno o reubicación en el 73,22% de los municipios en cuestión. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa no reporta ningún plan de acompañamiento construido por fuerza pública para comunidades retornadas o reubicadas, tal como está establecido en artículo 219 del Decreto 1084 de 2015.

En cuanto la atención de víctimas provenientes del exterior, en el año 2019 se recibieron 1.198 solicitudes y se confirmó el retorno efectivo de 659 hogares, de los cuales 283 han sido atendidos por la UARIV en el marco de lo dispuesto por la Ley 1448/11 y 376 a través de lo dispuesto en la Ley 1565/12. Se entregaron 50 EEA Familiares a hogares provenientes del exterior, 7 consistieron en fortalecimiento a hogares apoyados en años anteriores y 43 en emprendimientos⁷, que equivalen al 6.5% de los hogares retornados del exterior en 2019.

La Procuraduría considera novedosa la estrategia “Tejiéndonos”, que desarrolla “acciones para el fortalecimiento social y generación de lazos de confianza entre las comunidades víctimas de desplazamiento forzado y las comunidades receptoras”⁸, implementada en 26 comunidades en 2019, que equivalen al 3.3% de la cifra total de comunidades que cuentan actualmente con plan de retorno o reubicación (776)⁹.

En el Informe no se presentan las acciones coordinadas con las entidades del SNARIV en procesos de retornos y reubicación, distintas a Prosperidad Social y a entidades territoriales. Aunque señala que la Resolución 3320 de 2019 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones) crea la “Estrategia de Coordinación Interinstitucional”, no se observa que esta contenga una propuesta que efectivamente permitan superar las dificultades que se han identificado en la articulación interinstitucional.

En tercer lugar, frente al análisis de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que impiden la superación del ECI del derecho al retorno y la reubicación, el Informe presenta el nuevo Protocolo de Retornos como la respuesta para atenderlos. Aunque resulta prematuro establecer la eficacia o no de este instrumento y, si efectivamente fortalece o no el acompañamiento a los retornos, la Procuraduría no ha identificado cambios de fondo respecto al anterior. Por el contrario, en términos generales ha manifestado que es un documento ambiguo, no identifica tiempos claros en las distintas etapas del acompañamiento, tampoco identifica las entidades competentes de acuerdo con los derechos que integran cada componente y no cuenta con herramientas unificadas para la caracterización de las comunidades en proceso de retorno, ni para la formulación y seguimiento de los planes. En la verificación realizada por la Procuraduría se

⁷ Informe Anual gobierno Nacional. P. 147

⁸ *Ibidem*.

⁹ Número total de comunidades con plan de retorno se obtuvo de la Rta UARIV Rad. No. 202072012747431 del 17/06/20.



ha identificado que la herramienta dispuesta por la UARIV para la actualización de los planes ya existentes es confusa y no incluye acciones de prevención y protección. El informe no presenta el número de comunidades en proceso de retorno, por lo que persiste la falta de datos al respecto.

La medición de SSV presenta dificultades pues la medición se realiza de manera acumulada, una vez se cumple con un derecho este no se vuelve a medir, incluso si esto se presenta antes del retorno y, por lo tanto, no refleja la realidad de los hogares o personas en el lugar de retorno. En el análisis de este componente se considera necesario que la Corte Constitucional revise las Resoluciones 2200/18 y 3320/19, así como la implementación de las mismas. En el caso particular de la primera, revisar cómo está implementado la UARIV el criterio monetario para declarar la SSV, pues no es claro si se está aplicando sólo para la medición del Índice, como lo establece la Resolución o si está reconocido como un criterio adicional que por sí sólo determina la estabilización socioeconómica¹⁰. En este sentido, verificar si cada uno de los derechos que integra el Índice se mide de acuerdo con el IGED específico y si tiene el alcance que ha establecido la Corte en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025/04. De acuerdo con lo expuesto, para la Procuraduría no es posible determinar la existencia de criterios objetivos y racionales para el diseño de la política pública.

El Gobierno Nacional manifiesta que en la respuesta a la orden 34 del Auto 373 de 2016 está identificado el universo potencial de personas que retornaron sin acompañamiento y que las focalizó en esta vigencia para los EEA¹⁰, lo cual puede contribuir a contrarrestar la vulnerabilidad causada por el no acompañamiento. La información presentada no permite identificar la articulación y confluencia de distintos planes, programas y proyectos de todas las entidades del SNARIV en la atención de los procesos de retorno y, por lo tanto, no es posible determinar si hay avances en el bloque institucional que se refiere a que el acompañamiento es excepcional.

No se observa en la Estrategia de Coordinación Interinstitucional que crea la Resolución 3320/19, una propuesta que permita superar las limitaciones de los mecanismos de acompañamiento y atención al retorno y reubicación. La oferta institucional que reporta el Gobierno Nacional son principalmente los EEA, que, como ya se mencionó no tienen la vocación de garantizar la estabilización socioeconómica. La oferta sectorial en materia de vivienda y generación de ingresos que se menciona en otros apartes no incluye cifras concretas que permitan evidenciar el acceso de personas y comunidades en procesos de retorno y reubicación a la misma, por lo que no es posible determinar avances en la articulación y confluencia de ésta con los EEA para alcanzar el objetivo de la política pública y el goce del derecho.

¹⁰ La UARIV manifestó en su Rta. a la orden del Auto 149 que el criterio monetario es uno de los 4 para determinar la SSV cuando la resolución lo incluye dentro de la medición del Índice de Estabilización socioeconómica.



Si bien es cierto las “mesas para la sostenibilidad del retorno”, permiten restablecer un espacio técnico propio para estos procesos¹¹, deberán superar las mismas dificultades que actualmente presentan los CJT y los subcomités. La Procuraduría considera que la UARIV es ambigua frente al desarrollo de estas mesas en el nivel territorial, pues ha informado que se desarrollarán en el marco de los subcomités, pero no ha identificado aún en cuáles¹².

La Procuraduría observa que la Mesa Nacional para la Sostenibilidad del Principio de Seguridad, pareciera duplicar las funciones del Subcomité Técnico Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, el cual cuenta con una Mesa Técnica para Retornos y Reubicaciones desde hace varios años. Pese a que la Resolución lleva casi un año de haber sido expedida y que hay retornos que no son viables por el principio de seguridad, este espacio no ha sido convocado por la UARIV y persisten los vacíos en la atención de estas situaciones como se observa en los retornos de Ituango y Catatumbo. En definitiva, no existe una estrategia de prevención y protección consolidada frente a los riesgos para comunidades retornadas y reubicadas.

En cuanto al enfoque de mujer y género, si bien el protocolo señala que éste debe ser considerado por las entidades en la implementación de acciones, no se incorpora efectivamente en cada una de las rutas y tampoco se incluye lo establecido por la Corte en los Autos 092/08 y 737/17. En la verificación del principio de dignidad, por ejemplo, se deben considerar las barreras de acceso de las mujeres a la oferta estatal, en especial de vivienda y tierras. En este mismo sentido, el balance del acompañamiento no mide la incorporación de este enfoque en coherencia con sus objetivos (garantizar el acceso a la oferta y eliminación de esquemas de discriminación).

A juicio de la Procuraduría es prematuro afirmar que con el componente de integración comunitaria se supera el bloqueo relacionado con el déficit en el restablecimiento de derechos en los términos que señala la Corte, pues no se demostró que, además de garantizar lo que el Gobierno ha denominado como derechos graduales o progresivos, también se haya garantizado la participación dinámica de la población retornada, generando vínculos con el territorio en el que han decidido permanecer.¹³

El Gobierno Nacional informa que, para dar respuesta al bloqueo de la falta de seguridad jurídica frente a la tenencia de la tierra, se suscribió el Convenio 1524/12 con la URT para garantizar una respuesta efectiva a los beneficiarios de sentencias de restitución. Igualmente señala que han desarrollado acciones con la ANT con miras a garantizar la seguridad jurídica de comunidades étnicas. Lo anterior no incluye acciones para garantizar el acceso a tierras de aquellos hogares y comunidades retornadas que no fueron despojados, pero no cuentan con acceso a tierras; tampoco contempla acciones para gestionar la situación jurídica de predios sobre los cuales se van a implementar acciones de los planes, que ha sido identificada como uno de los cuellos de botella para el cumplimiento de los mismos.

¹¹ Los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada creados con la Ley 387/97, contemplaban un Subcomité de Retornos y Reubicaciones.

¹² Tal como lo informó la UARIV en el espacio Macroregional Caribe, realizado por la PGN y la Defensoría del Pueblo para el seguimiento a retornos y reubicación.



Del análisis del Informe no es posible determinar cómo se va a garantizar la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, en consideración con las transformaciones territoriales y la reconfiguración territorial. Por el contrario, se observa una tendencia en las mediciones a establecer una condición socioeconómica de las víctimas que no refleja las vulnerabilidades particulares del desplazamiento forzado. Los mecanismos para priorizar el acceso a la oferta del Estado como el SISBEN, tampoco las identifican. Se prioriza su acceso a programas sociales que están orientados principalmente a la superación de la pobreza, pero no a las afectaciones del conflicto, ni que considere sus condiciones particulares para la superación de la pobreza.

Adicionalmente, en el marco de la implementación del Acuerdo Final hay un bajo porcentaje de coincidencia entre acciones de los planes y las iniciativas en los PATR. En la medida en que no coinciden algunas acciones, estas no se incluyen en la hoja de ruta y no podrán acceder a los recursos de fuentes como el OCAD PAZ en las zonas PDET. Al respecto, la Procuraduría en el Segundo Informe de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, manifestó su preocupación frente a la falta de certeza de articulación de la hoja de Ruta con los planes que no quedaron contenidos en el articulado del PND, dentro de los que se encuentran los de retorno y reubicación.¹³

A juicio de la Procuraduría el enfoque reparador del PDET implica justamente que en este instrumento se integren las acciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de los planes de retorno y reubicación con el fin de que puedan ser priorizadas en su implementación en el marco de la hoja de ruta. Adicionalmente, es importante realizar las acciones para garantizar que, en el marco de la Reforma Rural Integral, las comunidades y personas en proceso de retorno y reubicación, tengan acceso a la oferta del Estado contemplada en los Planes Nacionales Sectoriales que se deben formular en cumplimiento de esta reforma.

Aunque el Gobierno señala que con la puesta en marcha de la Resolución No. 03320 de 2019, se avanzará en la identificación de aquellos territorios catalogados como de alto riesgo de desastre o que se encuentren en zonas con restricción para asignación de derechos de uso o de propiedad, con el fin de hacer una priorización, y definir una ruta para la gestión con las entidades competentes, a fin de identificar como pueden abordar estos casos en el marco de su análisis para la toma de decisiones”, no se reportan avances concretos que permitan determinar si se supera la invisibilización de las reubicaciones.

Finalmente, la Procuraduría reconoce que el Gobierno Nacional ha realizado acciones con el fin de superar el ECI para este derecho. Sin embargo, considera que aún no es posible determinar si éstas efectivamente permiten avanzar en dicha superación. La Procuraduría no identifica en el nuevo protocolo cambios de fondo que conlleven a superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que señala la Corte Constitucional. Por el contrario, éste presenta algunas deficiencias que, de no ser atendidas a tiempo, pueden profundizarlas, como, por ejemplo, la ausencia de herramientas unificadas para la caracterización comunitaria, la formulación y seguimiento de los planes o las ambigüedades

¹³ PGN. Segundo Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz. P. 100



en la verificación de los principios y las rutas, que pueden afectar el proceso de toma de decisiones conllevando a barreras de acceso al derecho.

No se tiene certeza que la medición se esté realizando sobre el universo de personas que solicitaron el acompañamiento y efectivamente se encuentran en el lugar de retorno o reubicación. En la respuesta del Gobierno a la orden 34 del Auto 373 no se evidencia que así sea.

El Informe no presenta cifras específicas de acceso a planes, programas y proyectos de entidades del SNARIV, por lo que no es posible establecer la articulación y confluencia de los mismos para garantizar la sostenibilidad de los procesos. Por último, la medición de la SSV a través del índice de estabilización socioeconómica, no está identificando la superación de vulnerabilidades del hecho victimizante como lo establece la Ley 1448/11 y el Decreto 1084/15, ni tampoco permite establecer una línea base para identificar los avances de la política pública en la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

Restitución de tierras

A partir de la revisión del documento remitido por la Unidad de Restitución de Tierras y el DNP denominado Informe Anual del Gobierno Nacional 2020, esta Procuraduría Delegada se permite realizar las siguientes observaciones a partir de tres puntos específicos a saber: la función esencial de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), las inconsistencias generales encontradas en las cifras de reporte de los IGED para restitución, los comentarios de cada uno de esos IGED para restitución y las conclusiones.

En el marco de seguimiento al proceso de superación del ECI en asuntos de desplazamiento forzado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los IGED tienen dos funciones esenciales: “(i) una función sustancial, relacionada con el diseño, implementación y seguimiento de la política pública dispuesta para garantizar los derechos de la población desplazada; y (ii) una función instrumental, como medio de prueba para evidenciar la materialización de los derechos de la población desplazada en el proceso de seguimiento a la superación del ECI.”¹⁴ De tal manera que se erigen en instrumentos que ayudan a probar los avances en el goce efectivo de derechos para la población objeto y a la vez que los resultados de la intervención pública sobre el asunto. Le corresponde a una sociedad democrática, en la formulación de las políticas públicas fijar las prioridades sociales especialmente en un marco de justicia transicional, a las instituciones sociales defender y materializar lo planeado y a los ciudadanos y las instituciones el acatamiento de las sentencias judiciales.

Si bien le compete al Gobierno Nacional – discrecionalmente – seleccionar “indicadores claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados,”¹⁵ también es cierto que a éste se

¹⁴ Auto 331/19, Corte Constitucional.

¹⁵ *Ibíd.*



le asigna “la carga de demostrar que se alcanza un estado de cosas compatible con la Constitución, a partir de los resultados de la medición de los IGED.”¹⁶ En ese orden de ideas, parte del análisis de IGED está determinado por “el principio de progresividad y no regresividad, para examinar el avance y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.”¹⁷

A partir de la página 160 del Informe, se han encontrado algunas inconsistencias que podrían afectar el reporte de los IGED en restitución de tierras y derechos territoriales, así:

En primer lugar, persiste la ausencia de indicadores de goce efectivo de derechos para los pueblos étnicos y por el contrario, la formulación general propuesta, desconoce el enfoque diferencial hacia las comunidades étnicas y por ende las dos funciones esenciales que señaló la Corte Constitucional. Por lo que se insta a presentar ante el Alto Tribunal, una formulación desagregada de indicadores para las medidas de restitución de derechos territoriales étnicos en todas sus fases, incluida el posfallo.

En segundo lugar y en relación con la propuesta de los indicadores de restitución de tierras a manera de ejemplo, la tabla 35 acude a un modo de cálculo del o de los indicadores simple (cociente entre los ATENDIDOS / RECIBIDOS), pero no indica: desagregación, periodicidad, o representatividad desde los valores absolutos. Solo se hace con los porcentajes, lo cual puede dar una impresión errónea de cumplimiento. En esa misma tabla se señalan algunas regiones que proporcionaron un porcentaje de solicitudes atendidas mayores al 50%, encontrando cumplimientos hasta del 100%. Estos porcentajes se usan como promedios y dan cifras de porcentajes globales, dando una idea no puntual sobre la relación actual. Por tanto, el porcentaje señalado al final de la tabla (29.7%) no es coherente, pues con tan solo unas pocas regiones (las que tienen porcentajes altos) la cifra no logra superar el 17%, pese a ser los casos ejemplares.

Inconsistencias similares se encuentran en diferentes tablas del Informe, así como también la ausencia de fuentes relevantes que nutren la información consignada en tablas y/o figuras.

A continuación, se hará un análisis por cada indicador.

Derecho a la restitución de tierras y protección de predios - Solicitud inclusión RTDAF - Umbral 70%.

Fórmula: Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que, encontrándose en las zonas micro focalizadas para el proceso de restitución, fueron decididas / número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas micro focalizadas para el proceso de restitución.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

- Ni en la ficha ni en el informe, la unidad de medida está definida. No identifica el universo de la población sobre la que se debe realizar el cálculo de los indicadores, el cual debe guardar correspondencia con la titularidad del derecho.
- No incluye a todos los titulares del derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.
- No da cuenta de aquellos casos en los cuales se posterga de manera indefinida el acceso a la administración de justicia, en relación con aquellas solicitudes de restitución que se ubican en zonas no microfocalizadas o territorios étnicos sin focalizar.
- No permite comprender los tiempos de respuesta entre la solicitud y la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- La hoja del indicador no tiene los cálculos por anualidad.
- La fórmula termina siendo un cociente, pero el universo de solicitudes varía, ya que se pueden resolver en un solo acto administrativo varias solicitudes.
- Tampoco distingue las solicitudes que fueron no iniciadas o no inscritas en el RTDAF; pues solo las inscritas tendrían el acceso al derecho. No se observa cómo el indicador ha permitido identificar estancamientos y retrocesos en los programas o componentes de atención a cargo de la entidad, con el objetivo de propiciar la adopción adecuada y oportuna de los correctivos en el diseño e implementación de la política pública, por ejemplo, ante el elevado número de decisiones de no inicio o no inscripción.
- Teniendo en cuenta lo estipulado en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, el procedimiento de restitución de derechos territoriales no se rige por el trámite de la micro focalización sino por el de "focalización", por lo que habría que ampliar la definición del indicador, teniendo en cuenta tanto las zonas microfocalizadas como las focalizadas en el marco de los citados Decretos Leyes.

Derecho a la restitución de tierras y protección de predios - Trámite de medidas de protección. Umbral 70%.

Fórmula: Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas / número de solicitudes de inclusión en el RUPTA recibidas.

- No identifica el universo de la población sobre la que se debe realizar el cálculo de los indicadores, el cual debe guardar correspondencia con la titularidad del derecho.
- El cambio en la fórmula del indicador de reemplazo "solicitudes de inclusión" por "solicitudes de inscripción", no es de fondo.
- No diferencia cuáles son inscritas o no en el RUPTA.
- El indicador no es pertinente, dado que el número de solicitudes decididas por disposición legal deben ser todas las recibidas por la entidad.
- No permite comprender los tiempos de respuesta entre la solicitud y la decisión de fondo.
- Existe desagregación de la información por vigencia y estado de avance, solo respecto de los enfoques allí desagregados, pero no de otros datos (ver tablas 36 a 40)
- Al ser el único indicador frente a protección de tierras y al referirse solo a un trámite para el acceso a la oferta institucional, resulta insuficiente pues no da cuenta del



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

contenido del derecho. Si bien se cuenta en los sistemas de información de variables que permiten obtener datos de enfoque diferencial como: rangos etarios, géneros, sexos, o discapacidades, resulta completamente pertinente la desagregación en indicadores con enfoque diferencial.

- La redacción debería estar orientada en positivo, es decir las inscritas en el RUPTA. No basta con implementar acciones de mejora en la fuente de información o de articulación para demostrar que se está materializando el derecho. Por ejemplo, a diferencia de lo afirmado en el informe, de la lectura de los datos cuantitativos de la tabla 35, se evidencia que de 1.540 solicitudes sólo el 3% están inscritas.

Si bien es cierto, la normatividad amplió la cobertura del RUPTA a todo el territorio nacional, al derogar el Decreto 2051 de 2016 y disponer que las medidas de protección del RUPTA podrán recaer sobre predios ubicados dentro o fuera de las zonas microfocalizadas con fines de restitución de tierras, en la actualidad no existe una protección significativa del derecho a la protección predial, y se podría predicar la ausencia de goce efectivo de este derecho. Los porcentajes de la tabla 35, son consolidados, pero no en términos exactos de unidades atendidas, es decir, no usa totales sino porcentajes. Por ejemplo: un 100% en tres solicitudes es exiguo. Esto se repite en todas las tablas, generando promedios de cifras lo cual es incorrecto, pues redundante en el porcentaje del cumplimiento del 75%.

- No se incluyen todos los titulares del derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

Derecho a la restitución de tierras y protección de predios - que accedieron a las medidas de protección. Umbral 70%

Fórmula: Número de medidas de protección de predios incluidas en el RUPTA que son inscritas en folio de matrícula inmobiliaria (FMI) en la vigencia / Número de decisiones de inclusión en el RUPTA adoptadas por la Unidad de Restitución de Tierras en la vigencia.

- La unidad de medida no es suficiente en la hoja de vida del indicador.
- No permite comprender los tiempos de respuesta entre la solicitud y la materialización de medidas.
- El análisis cuantitativo cambia. Como la fórmula no es clara, afecta el análisis.
- El avance es ínfimo tal y como se ve en tabla 44 del informe, sólo se afectaron 22 matrículas inmobiliarias.
- El informe contiene el detalle a nivel departamental (tabla 42), pero este no ayuda en el análisis, puesto que hay zonas que no tienen gestión.
- 6 medidas de protección no evidencian el rol instrumental del indicador (pp. 167 del informe). Esta medida tiene un retroceso alarmante.
- No se incluyen todos los titulares del derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

Atendiendo al principio de progresividad con relación a periodos de referencia y al universo de población específicos, se invita a que el Gobierno Nacional aborde los aspectos



señalados anteriormente para que los IGED de restitución respondan efectivamente a las funciones sustanciales e instrumentales que les son adjuntas.

Etapas judiciales

Fórmula: Número de egresos efectivos dentro de la vigencia / Inventario inicial de procesos de restitución activos más los ingresos de la vigencia.

- Para que sean comparables los indicadores deben guardar todos la misma temporalidad, cosa que no sucede en el informe.
- Los *“Ingresos de la vigencia: corresponden a todos los procesos o solicitudes de tierras que ingresaron en el trimestre que el funcionario está reportando en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, entre otros están los ingresos por reparto, los reintegros, los remitidos por descongestión, los ingresos por cambio de radicación, los ingresos recibidos de otros despachos sin fallo o decisión definitiva y otras entradas no efectivas.”*¹⁸ Es decir, se cuentan otro tipo de procesos, como por ejemplo las acciones constitucionales. Consecuentemente, si se incluyen otros procesos que no atienden directamente el hecho propio de la restitución, la cantidad del numerador se ve afectada con una inflación por casos que no le atañen a este objetivo, haciendo que el valor final del indicador se agrande. Por ejemplo, en un hipotético caso, de 100 ingresos que se encuentren en un inventario trimestral y se consideren 80 como egresos efectivos, sin embargo, de estos 80 (el numerador) 50 fueron referidos como tutelas que no tendrían que ver con restitución de tierras; por tanto, casos efectivos atendidos serían 30 mas no 80. Por ende, el indicador final no sería $80/100= 80\%$ sino $30/100= 30\%$.
- No se incluyen los titulares del derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011. La estructura de los instrumentos de recolección es deficiente entorno a ello.
- No mide goce efectivo del derecho de la víctima y de las familias beneficiadas de las sentencias, sino la gestión del Despacho judicial, es netamente un conteo del número de sentencias; no incluye información cualitativa de la decisión.
- No mide el número de titulares del derecho y no lo contrasta con otros universos.
- Persiste la ausencia de claridad de los datos por enfoques diferenciales.
- No se observa en ninguno de los indicadores aspectos que refieran la articulación con las entidades territoriales.
- La garantía efectiva de este derecho no se puede desligar del proceso de constatación de avances en la garantía del derecho al retorno y reubicación.
- Preocupa que tampoco mide el número de procesos de restitución de tierras que se archivan cuando se encuentran cumplidas la totalidad de las órdenes emitidas en la sentencia.

¹⁸ Oficio UDAEO20-919 del la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura dirigido a la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras.



Ausencia de indicadores posfallo

De acuerdo con el reporte arrojado por el Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación cuya fuente de información es la Unidad de Restitución de Tierras, con corte a agosto 31, existen un total de 246.625 órdenes contenidas en 5.848 sentencias, en las que están ordenadas más de 115 entidades a nivel nacional y territorial. A modo de ejemplo: la Unidad de Restitución de Tierras tiene un total de 20.152 órdenes contenidas en sentencias; la Superintendencia de Notariado y Registro 38.031; la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 20.577, etc.

Por lo que resulta evidente que el fin de la política pública de restitución está dirigida a materializar la obligación de reparar a las víctimas de despojo y abandono forzado, pero esa obligación aún no es medible por parte del Gobierno nacional en términos de indicadores de goce efectivo.

Es así como persiste la desarticulación entre las entidades del SNARIV para dar cumplimiento a las órdenes de los jueces y más aún para la formulación de indicadores de goce efectivo en esta fase, que, en suma, es en la que se refleja el goce efectivo a la restitución de tierras y derechos territoriales.

Tampoco se cuenta con una fórmula que visibilice los avances, estancamientos y retrocesos en la fase posfallo. Ni con enfoque diferencial y con una lectura real de los territorios.

Es de resaltar que, con la expedición de la sentencia aún no se logra eliminar los verdaderos problemas y necesidades de los titulares en cuestión, puesto que, es sólo con la materialización de las órdenes allí contenidas, es decir en la etapa posfallo, que el derecho fundamental a la restitución de tierras se concreta.

No se trata de la simple restitución de tierras, sino de un conjunto estructurado de varias medidas de reparación, como por ejemplo, la preservación de la memoria histórica. Con corte a agosto 31 de 2020, el Centro de Memoria Histórica tiene un total de 2.780 órdenes en aras de preservar la información de los hechos acaecidos en relación con los hechos de despojo y abandono de tierras.

Se resalta por otro lado que, en relación con las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos, de acuerdo con el Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría cuya fuente es la información remitida por la Unidad de Restitución de Tierras, se han proferido un total de 18 sentencias a favor de 13 etnias, beneficiarias de 1.294 órdenes, de las cuales sólo 31 se encuentran cerradas y 136 cumplidas. Situación que preocupa enormemente puesto que sólo se han cumplido el 12.9% de las órdenes.

Finalmente, no puede desconocerse la carga que tienen los despachos judiciales de restitución de tierras. De acuerdo con la ilustración No 16 del Informe presentado por el Gobierno, el inventario de procesos judiciales va en aumento progresivo en contraste con



la inmensa labor de seguimiento posfallo y la ausencia de la adecuada valoración al seguimiento que hacen los jueces en la verificación del cumplimiento de las órdenes, situación que desinsentiva el seguimiento y reporte a las mismas en los sistemas de la judicatura.

Conclusiones

Gobernar en un estado democrático exige necesariamente una intervención de las entidades para resolver los acuerdos y alcanzar los objetivos de las políticas públicas, más aún cuando se trata de víctimas del conflicto armado. Aquí se están mirando los más altos fines del Estado; en el marco de una democracia que busca la paz y la reconciliación, se constituye como derecho fundamental la protección al mínimo vital y la dignidad humana de personas en situación de desplazamiento. En el marco del estado de derecho, resulta ser una exigencia de alto nivel de servicio a favor de quienes demandan del Estado una reparación verdaderamente transformadora.

El artículo 209 de la Constitución Política impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este deber exige, evitar decisiones o actuaciones contradictorias que se alejen de la concepción del Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral. Bajo esa premisa, la extensión de la medición del goce efectivo del derecho a la restitución de tierras debe ser contemplado en su integralidad a lo largo de toda la política pública, pero con mayor énfasis en la suma de esfuerzos estatales para la real y pronta materialización de la medida.

En ese sentido, los indicadores no cumplen a cabalidad ni con la función instrumental ni con la función sustancial señalada por la Corte Constitucional. Se recalca que no existe un medio de prueba suficiente, adecuado y pertinente para valorar el avance en la garantía de los derechos de la población víctima de abandono y despojo de tierras. Toda vez que, no se cuenta con la medición extendida de la materialización de las órdenes de cada sentencia, lo cual no permite determinar con precisión el nivel de cumplimiento del goce efectivo a la restitución de tierras que finalmente se materializa solo en esta fase del procedimiento.

No han sido formulados indicadores que permitan medir el goce efectivo del derecho a la restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Aún no se alcanza un avance sistemático e integral en la garantía del goce efectivo a la restitución de tierras. En general, las entidades que hacen parte de la política pública de restitución de tierras no han implementado estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales. No se evidencia en el informe y en las fichas de los indicadores remitidas a la Procuraduría General de la Nación, propuestas para lograr la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias de restitución.

Cada entidad hace un esfuerzo por la medición de la gestión, sin embargo, aún no se cuenta con la dimensión de la demanda específica de la población que debe ser atendida a través



de la política pública de restitución de tierras, pues no existe medición de la gestión en zonas que no microfocalizadas, tampoco visibiliza el alto número de negaciones de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas administrado por la Unidad de Restitución de Tierras y la demora en el trámite administrativo de protección predial-RUPTA.

Persiste la desarticulación en la oferta de las entidades para la creación de indicadores posfallo, se argumentan razones aisladas que persiguen solo la medición de la gestión de las entidades y no a partir del contenido de los derechos fundamentales de la población víctima de despojo de tierras. No se evidencia que las entidades del SNARIV adelanten acciones para mejorar las fuentes de información y el proceso de intercambio interinstitucional de datos.

Vida, libertad, Integridad y Seguridad personal

El Gobierno presenta información que da cuenta del incremento de las victimizaciones de la población desplazada por la ocurrencia de homicidios, delitos contra la integridad sexual y otros hechos victimizantes. Solamente hubo reducción en las tasas del delito de secuestro que pretende mostrar los impactos frente al derecho a la libertad.

Para el caso de la ocurrencia de homicidios en el universo de la población desplazada se identificó una tasa de 35.9 por cien mil víctimas de desplazamiento, superando la tasa nacional que se ubica en 24 por cien mil habitantes. Esto da cuenta de que en el transcurso del año 2019 del total de homicidios ocurridos en el país (11.630) el 22% (2.613) ocurrieron contra víctimas de desplazamiento forzado. Sobre los homicidios contra personas víctimas de desplazamiento, es importante resaltar que la mayoría de las víctimas son hombres y preocupa la alta tasa de victimización sobre las personas LGBT (74.6 por cien mil) y miembros de las comunidades étnicas (17% de las víctimas son afro; 4.5% de las víctimas son indígenas).

Con relación al indicador del derecho a la integridad, se midió la incidencia de delitos contra la integridad sexual, encontrando una tasa de 66,68 casos por cien mil víctimas desplazamiento forzado que supera la tasa nacional (52.96 por cien, mil habitantes) y las principales víctimas de estos hechos continúan siendo mujeres de todas las edades, con un 87% del total de las víctimas. Resulta preocupante también que cerca del 45.6% de las víctimas contra la integridad sexual son niños y niñas entre los 12 y 17 años. También persisten las afectaciones a personas miembros de comunidades étnicas, particularmente mujeres.

Sobre los temas de Protección, los indicadores muestran que 359 personas víctimas de desplazamiento que cumplen con los criterios poblacionales del Programa de Protección de la UNP, solicitaron medidas de protección. En el 77% (278) de los casos se encontró riesgo extraordinario, extremo o inminente.



En cuanto al indicador de Garantías de No Repetición, la medición indica la tendencia al crecimiento de la revictimización de la población desplazada y en general, de la población víctima en el país, con una tasa de 530.97 por cien mil víctimas de desplazamiento. Es importante señalar el impacto desproporcionado de esta situación sobre las mujeres, quienes son el 58% de las revictimizadas. Los NNA también presentan un alto impacto de las revictimizaciones, con 15.200, es decir el 39%.

Los resultados presentados muestran la persistencia de ocurrencia de hechos victimizantes, pero sobre todo de revictimización de la población desplazada, lo que concuerda con el escenario de riesgo que ha venido creciendo desde 2017 a la fecha en el país. En este contexto han sido recurrentes escenarios de crisis humanitarias por la ocurrencia de desplazamientos masivos, confinamiento, riesgos de reclutamiento, uso y utilización, violencias sexuales, amenazas y asesinatos de líderes y lideresas. Estas situaciones se presentan en territorios donde los indicadores muestran una mayor incidencia, tales como Antioquia, Nariño, Chocó, Cauca, Norte de Santander, Valle, Córdoba, Caquetá, Arauca, Putumayo Meta y Guaviare.

Adicionalmente, el Informe presenta algunos resultados de la política pública de prevención y protección, por ello se refiere a múltiples programas, instancias institucionales y actividades desarrolladas por entidades del SNARIV, aunque no necesariamente relacionadas con las situaciones identificadas en la medición de los IGED.

Se destaca la información presentada por la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, del Plan de Acción Oportuna – PAO –, de la Consejería Presidencial para los DDHH, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, del ICBF, del Ministerio de Cultura, del Programa Integral de Garantías de Mujeres y de la Unidad Nacional de Protección. Esto da cuenta de la multiplicidad de acciones que se llevan a cabo, aunque no presenta la forma en que se articulan unas con otras para generar mayores impactos. En ese sentido, el Informe refleja la falta de coordinación de la política que, si bien es impulsada por el Ministerio del Interior, sigue siendo uno de los principales retos para la superación de las barreras identificadas por la Corte.

Ejemplo de lo anterior es la información que se presenta sobre Decreto 1581 de 2017, que lo convierte en una política sombrilla, en que se incluyen un sinnúmero de acciones que, no se articulan, ni dan cuenta del accionar organizado y planeado por parte de la institucionalidad. Se incluye el desarrollo de nuevos marcos de política pública que contienen elementos de prevención y protección, como la Política Pública LGBT, el PAO, la Política Integral de Garantías para la labor de la Defensa de los Derechos Humanos y el Decreto 660 de 2018, pero no se presenta una estructura organizada de la articulación entre estas, ni sobre sus alcances específicos.

Respecto de la Estrategia de Protección Jurídica y legal de Inmuebles Rurales y Urbanos de la Población Desplazada o en riesgo, se presentan solamente acciones de la Policía Nacional- Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, para acompañar actividades administrativas en materia de restitución de tierras. Esto da cuenta de la necesidad de continuar desarrollando actividades que permitan garantizar la seguridad en los procesos de restitución de tierras. Aunque en el capítulo donde se abordan los IGED sobre



Restitución de Tierras y Protección Territorial se presenta la información acerca de los avances en la implementación y atención a solicitudes de protección de tierras, es necesario relacionar estas acciones con la dinámica de revictimización y la ocurrencia de situaciones de desplazamiento que estarían generando mayores demandas en solicitudes de protección de tierras para las comunidades.

El Informe resalta a su vez las acciones realizadas en la Estrategia de Prevención ante el Surgimiento, Persistencia y cambios de Factores de Riesgo, centrados en resultados operacionales por parte de la Fuerza Pública y la Policía Nacional, dando cuenta del importante despliegue de estas y la multiplicidad de tareas que se realizan en el territorio. En cuanto a la información presentada por el ICBF sobre prevención del reclutamiento forzado, se destaca que el modelo descentralizado de la entidad le permite tener un impacto masivo sobre su población objeto. Sin embargo, la información que reporta no está enfocada en la prevención de este hecho victimizante, aunque puede tener un impacto. En ese sentido, se recomienda fortalecer el enfoque de prevención en el Programa de Protección del ICBF para aprovechar sus capacidades institucionales y diseñar una estrategia dirigida específicamente hacia la prevención del reclutamiento forzado.

Cabe señalar la importancia de continuar desarrollando acciones para fortalecer la política de Prevención del reclutamiento, uso y utilización, teniendo en cuenta las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo² y la Procuraduría General³, así como por organizaciones de la sociedad civil⁴, acerca del crecimiento de estos fenómenos en el actual ciclo de violencia que enfrenta el país. Diversos grupos armados continúan reclutando y vinculando NNA en contextos rurales y urbanos, se encuentran en riesgo comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas en diferentes regiones del país y persisten condiciones que agudizan los riesgos como las brechas existentes para el acceso a educación, la pobreza, el creciente consumo de sustancias psicoactivas y las débiles capacidades institucionales en territorios de difícil acceso donde prevalecen estos riesgos.

El Informe presenta además de las acciones ya señaladas del ICBF, las actividades desarrolladas por entidades como el Ministerio de Cultura a través de los Programas Batuta y Música para la Reconciliación y la Agencia Nacional para la Reincorporación y el trabajo adelantado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos como secretaria técnica de la CIPRUNNA, en donde se destacan los procesos de asistencia técnica a las entidades territoriales⁵ donde se identificaron mayores probabilidades de riesgo de reclutamiento y la actualización de la línea de política para la Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y violencia sexual contra NNA.

El Ministerio Interior informa sobre las acciones que ha desarrollado para la construcción de los Planes Integrales de Prevención y Protección y las asistencias técnicas que prestó a 71 entidades territoriales para su formulación. Sin embargo, no presenta ningún mecanismo de seguimiento o evaluación de los planes, lo que, a juicio de la Procuraduría se traduce en una barrera para la identificación de lecciones aprendidas y puesta en marcha de acciones de mejora para las administraciones territoriales. En ese mismo sentido, si bien en los informes de 2017 y 2018 se había advertido el fenómeno de revictimización, y teniendo en cuenta que en 2019 finalizaban periodos de autoridades locales, el documento no da cuenta de una estrategia para fortalecer la respuesta a esas situaciones de riesgo.



De otra parte, sobre el fortalecimiento de Capacidades de Comunidades y organizaciones, se destacan entre otras, las acciones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con la vinculación de asociaciones de víctimas, comunidades y organizaciones étnicas a los procesos de Educación en Riesgo de Minas -ERM-. La Procuraduría considera necesario continuar avanzando con esta estrategia que fortalece los mecanismos de prevención en comunidades afectadas por la contaminación por Minas Antipersonal y la necesidad de que se articule el enfoque comunitario a estrategias para la atención integral a víctimas (Atención Hospitalaria, Atención de Emergencias, Atención Psicosocial, Rehabilitación económica y Rehabilitación). Así mismo, se llama la atención para continuar desarrollando la estrategia de Acción Integral Contra Minas en contextos de retornos y reubicaciones, retornos en emergencia y como insumo fundamental para aportar a la mitigación de los riesgos de desplazamiento forzado y protección de comunidades afectadas por situaciones de confinamiento.

También es importante señalar la estrategia desarrollada por la UARIV, que dentro de los procesos de fortalecimiento comunitario ha desarrollado entre 2017 y 2019 proyectos para la construcción de infraestructura comunitaria y el fomento a actividades agropecuarias, principalmente en territorios donde se han presentado afectaciones por situaciones de desplazamiento masivo y confinamiento. Si bien el impacto aun es mínimo, ya que solamente se desarrollaron proyectos en 17 municipios, se requiere analizar la manera en que estas acciones implican mayores capacidades para que las comunidades en riesgo o que han sido víctimas de desplazamiento, cuenten con espacios seguros y acceso a alimentos. Se hace un llamado a la UARIV para evaluar las acciones que se requieren para el fortalecimiento (recursos y capacidades técnicas) de estos proyectos.

Es importante señalar que, de acuerdo con las cifras presentadas de eventos de desplazamiento masivo y confinamientos atendidos por parte de la UARIV, estos dos fenómenos siguen siendo recurrentes, especialmente en territorios de los departamentos de Antioquia, Chocó, Putumayo, Nariño y Norte de Santander. Durante el año 2019 la UARIV informó que atendió 88 eventos masivos (20 confinamientos y 68 desplazamientos forzados), las comunidades afectadas por estos hechos además se encuentran en los municipios y territorios priorizados para la intervención de acciones en materia de Educación en Riesgo de Minas, Prevención del Reclutamiento, uso y utilización, y en algunas actividades de asistencia técnica para la adecuación de los Planes de Prevención y Protección por parte de las entidades territoriales.

Es necesario reiterar lo mencionado en el VII Informe de la CSMLV, en el cual se advirtieron los rezagos en atención a eventos masivos toda vez que solamente el 60% de la población afectada por eventos masivos entre 2018 y marzo de 2020 recibió ayudas humanitarias. Además, se llamó la atención frente a las diferencias entre las cifras de los reportes de eventos masivos presentados en los requerimientos hechos por la comisión y los presentados en 2019. Por esto, se sugiere revisar los procedimientos para el registro de los eventos masivos (confinamientos y desplazamientos) y garantizar la atención de manera efectiva en articulación y coordinación con las entidades territoriales, especialmente por las dificultades en materia de registro, levantamiento de censos y toma de declaración, que se



han venido presentando en el marco de la emergencia ocasionada por la pandemia durante el año 2020.

Esta situación advierte la necesidad de continuar desarrollando acciones integrales que permitan una intervención humanitaria con ofertas de diferentes estrategias de prevención, para ello deben evaluarse acciones de coordinación en el marco del Subcomité Nacional de Prevención y Protección para concertar actividades conjuntas, relacionamiento con las entidades territoriales y estrategias en cada uno de los territorios afectados.

El Informe recoge la gestión adelantada por el Ministerio del Interior en relación a la respuesta institucional a las Alertas Tempranas emitidas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, dando cuenta de las acciones que se llevaron a cabo para atender 56 Alertas declaradas en el año 2019 para 95 municipios en 22 departamentos del país.

Al respecto, la Procuraduría destaca que las Alertas Tempranas son la herramienta principal para la gestión en materia de prevención por lo que deben ser tenidas en cuenta en las acciones desarrolladas en los diferentes componentes de la política de víctimas. Sin embargo, aunque la secretaría técnica de la CIPRAT da cuenta de la realización de 100 sesiones de seguimiento en el marco de lo dispuesto en el Decreto 2124 de 2017, es necesario señalar a la Corte Constitucional que no se presentaron indicadores que permitan medir el impacto en relación a la mitigación de riesgos o superación de las situaciones señaladas en las Alertas Tempranas. La CIPRAT informó que ha venido desarrollando un sistema de información que le permita dar cuenta de los avances en el seguimiento, para lo cual se recomienda que se desarrollen indicadores que permitan medir los resultados de las intervenciones institucionales, que además indiquen en qué momento la respuesta institucional da por superados los riesgos advertidos.

Acerca de la construcción y actualización de mapas de riesgos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos desarrolló la aplicación de 81 variables, concertadas en el marco del Subcomité Nacional de Prevención y Protección, que tienen en cuenta la identificación de vulneraciones, factores de riesgo y capacidades de las entidades territoriales. Sin embargo, la actualización del Mapa para el año 2018 y la aplicación de las variables indican que territorios con crisis humanitarias recurrentes como los de la Costa Pacífica Nariñense, Putumayo, el Sur de Córdoba, el Bajo Atrato y la Costa Pacífica Chocoana se ubican en los niveles medio y bajo. Esto llama la atención debido a que en las demás mediciones presentadas (municipios de ocurrencia de eventos masivos, riesgos de reclutamiento forzado, asesinatos de líderes y defensores de Derechos Humanos, etc.) estos municipios indican una alta situación de riesgo de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, se sugiere revisar la metodología y la aplicación de las variables, ya que el instrumento resulta fundamental para la planeación de actividades institucionales y su despliegue.

Adicionalmente, se destaca que por primera vez el Informe da cuenta de la incorporación del enfoque diferencial de género en la política de Prevención y Protección, se señalan las actividades realizadas en el proceso de construcción del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras y los procesos de territorialización en Putumayo y Montes de María, así como el acercamiento a otras



entidades territoriales y la asistencia sobre la necesidad de que se incorporen los principios del Programa en la planeación y acciones de las entidades territoriales. La Procuraduría considera importante que se haya avanzado en el proceso de construcción del Plan de Acción Nacional, en la definición de lineamientos para la territorialización y el seguimiento a los casos de Putumayo y Montes de María. El Programa Integral es una oportunidad para atender las necesidades específicas de prevención, protección y garantías de no repetición de las mujeres líderes y defensoras, por lo que se requiere lograr que su impacto se de a nivel territorial y sea incorporado por las entidades territoriales.

Se resalta que a pesar de que el Ministerio del Interior ha adelantado un trabajo importante de coordinación, articulación y gestión interinstitucional para la construcción del Plan de Acción, el equipo técnico requiere ser fortalecido para atender varias regiones del país, ya que actualmente se ve desbordado por las demandas de protección, más las labores que adelanta como Secretaría Técnica.

Finalmente, en las consideraciones sobre el análisis de los bloqueos institucionales, el Informe sugiere que en efecto persisten los vacíos que generan estos bloqueos, no solo porque el resultado de las mediciones indica la ocurrencia de revictimizaciones a la población desplazada, sino porque a pesar de los avances en la implementación de muchas políticas y acciones institucionales, aún existen dificultades en materia de articulación y coordinación para actuar ante escenarios que se transforman frecuentemente y que requieren del fortalecimiento de acciones de prevención.

El Plan Operativo Anual del Decreto 1581 de 2017 se presenta como una propuesta de solución a las problemáticas de articulación institucional con el objetivo de mitigar los riesgos y fortalecer la acción y respuesta institucional con enfoque territorial. Sin embargo, dentro de los resultados presentados hay un sin número de acciones de diversas entidades que no necesariamente se encuentran articuladas. Por ejemplo, se presentan acciones de la Fuerza Pública, del Ministerio del Interior, de la ARN y del ICBF relacionadas con el desarrollo de otras estrategias relacionadas con sus competencias, pero ninguna cuenta con un lineamiento de intervención ante situaciones concretas o en territorios específicos, de tal forma que contribuyan a “generar acciones de prevención ante el surgimiento, persistencia y cambio de factores de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad”, de acuerdo al objetivo de dicho Decreto.

Educación

La Corte ha indicado que, para la garantía de este derecho, se debe examinar: “(i) el cumplimiento inmediato de la educación preescolar en un grado para menores de 6 años, educación básica primaria y secundaria hasta noveno grado entre los 5 a los 18 años, y educación primaria para mayores de edad; y (ii) la satisfacción progresiva de los tres niveles de preescolar y la educación media entre los 15 a 18 años”. Asimismo, ha sostenido que debe analizarse la progresividad en su garantía, considerando las obligaciones encaminadas a asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de la población desplazada, como la exención de costos educativos en los grados de transición a undécimo, así como la adopción de modelos educativos que consideren las necesidades particulares de esta población.



El Informe presenta en primer lugar, los resultados de la medición de los indicadores de (i) asistencia escolar, (ii) repitencia escolar, (iii) deserción escolar, (iv) transporte escolar y, (v) alimentación escolar. Al respecto, este órgano de control observa que:

- Asistencia: Si bien es un avance que en cumplimiento a la orden 44 del Auto 373 de 2016, se haya logrado disminuir en un 41%, los NNAJ que se encontraban en el 2016 fuera del sistema educativo, se evidencia la necesidad de intensificar las estrategias implementadas para poder incluir a los NNAJ víctimas de desplazamiento que aún están pendientes.
- Repitencia: El Gobierno reporta que ha conseguido la disminución de esta medición, en más de 3 puntos porcentuales. Asimismo, informa que, para el 2020 se propuso realizar una focalización para el acompañamiento a 400 estudiantes que presentan mayores tasas de deserción y repitencia, para la revisión de sus Sistemas de Evaluación y fortalecer estrategias que contribuyan a la permanencia en la trayectoria educativa. Sin embargo, se advierte que, de las 32.270 víctimas de desplazamiento forzado que repitieron el año escolar, sólo se está focalizando el 1.2% del total de estudiantes repitentes.
- Deserción: Se reporta que 55.133 víctimas de desplazamiento forzado desertaron antes de terminar el año lectivo, entre ellos 7.519 fueron jóvenes de 17 años. No hay claridad en el Informe de las posibles causas de deserción de esta población. El Ministerio de Educación identificó una serie de riesgos en las zonas más afectadas por el conflicto como: i) Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales y delincuencia juvenil y ii) Presencia de minas antipersonal, municiones sin explotar y trampas explosivas en los entornos escolares o en lugares aledaños a ellos, sin embargo, no hay cifras estadísticas que den cuenta de si las deserciones son a causa de estos. La Procuraduría recuerda que la efectividad de las medidas tomadas para disminuir la deserción escolar requiere que se conozcan las causas de esta problemática y se desarrollen estrategias diferenciadas, de acuerdo a la realidad del territorio, especialmente en zonas rurales y rurales dispersas.
- Transporte y alimentación: Se evidenció que del total de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 16 años que se matricularon en el último año lectivo, 1.427.303 no recibieron transporte para ir al colegio y 434.933 no recibieron alimentación. Ante la aclaración realizada por el Gobierno, en relación con que estas cifras incluyen NNAJ que pueden no tener la necesidad de usar transporte por la cercanía al hogar o que no requieran de alimentación escolar, la Procuraduría llama la atención sobre la limitación que tienen estos indicadores para medir la posibilidad de acceder, pues no puede identificarse cuántos de los NNAJ que necesitan este apoyo lo están recibiendo efectivamente.

El Ministerio de Educación expone que el transporte escolar es responsabilidad directa de las entidades territoriales. No obstante, actualmente se encuentra en la formulación de un instrumento normativo para que estas accedan al proceso de postulación y análisis para



constituirse de manera transitoria, como zona diferencial para el tránsito y/o transporte, con el objetivo de reconocer las modalidades de transporte escolar en zonas rurales y rurales dispersas de difícil tránsito. Situación que, este ente de control resalta teniendo en cuenta la necesidad de poder fortalecer los medios de transporte para los NNAJ que viven en lugares de difícil acceso y que contribuirá a disminuir la tasa de deserción e incentivar la asistencia escolar, es importante mencionar que, si esta iniciativa responde a la nueva ley que sancionó el Presidente el pasado 30 de Julio y que la efectividad de su implementación en los territorios depende de la agilidad de los gobiernos locales en municipios rurales para pedir la excepción, y de la velocidad del Gobierno para desarrollar la reglamentación en cada caso. Este ente de control hace un llamado para agilizar dicho instrumento.

Aunque el Ministerio de Educación informa que no calcula la Tasa Nacional de Alimentación Escolar, realiza un extenso balance del Programa de Alimentación Escolar – PAE, como una estrategia del Sector Educación mediante la cual se suministra un complemento alimentario que contribuye al acceso con permanencia en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial fomentando hábitos alimentarios saludables en las áreas rurales y urbanas, que se encuentren en condición de vulnerabilidad. Se reporta para la vigencia de 2019 que, de los 1.832.261 de población desplazada atendida a noviembre de 2019 (cifra preliminar), se encuentran en PAE 1.166.748 representado el 63,68%. Se advierte que esta cifra difiere en 83.279 NNAJ, en relación a lo reportado en los resultados del IGED, en el cual se indicó que 1.083.469 NNA cuentan con alimentación escolar.

En segundo lugar, el Informe describe las medidas implementadas en la vigencia 2019 para la garantía del derecho, entre las cuales se destaca (i) la escolarización en las entidades territoriales que se encuentran en situación de emergencia como resultado del conflicto armado y la violencia, (ii) modelos flexibles, (iii) alfabetización, (iv) residencias escolares, (v) dotación e infraestructura, y (vi) entornos para la convivencia.

En cuanto a la escolarización en las entidades territoriales que se encuentran en situación de emergencia como resultado del conflicto armado y la violencia, para el presente balance no hubo información respecto a la relación entre los riesgos sociales que se abordaron en la estrategia implementada, y los resultados del indicador de deserción escolar. Tampoco hay claridad si en razón al resultado de este indicador se priorizaron las zonas para la intervención institucional. El Ministerio de Educación reporta la realización de talleres, jornadas, reuniones de trabajo, acompañamiento, participación en espacios de diálogo y concertación para la asistencia técnica a estas entidades territoriales. Sin embargo, no reporta los resultados de esta estrategia para mejorar el goce efectivo del derecho en estos territorios.

La Corte Constitucional también llamó la atención al Gobierno Nacional en cuanto al suministro de kits, útiles, uniformes escolares y permanencia de personal docente en aquellas zonas rurales y de difícil acceso. No obstante, se advierte que el Informe no reporta información frente a la implementación de estas medidas que pueden contribuir a la disminución de la deserción escolar y la falta de escolarización de los NNAJ. Es importante agregar que, en el marco de la implementación del Acuerdo Final, el Gobierno asumió el compromiso de poner en marcha un Plan Nacional de Educación Rural que debía



contemplar la atención de varias de las deficiencias identificadas por la Corte sin que a la fecha se haya aprobado el mencionado plan.

Si bien se reconocen los esfuerzos del Gobierno con el fin de mejorar el nivel de escolarización en la población víctima de desplazamiento forzado, se hace un llamado para fortalecer las acciones con el fin de superar las problemáticas que se han evidenciado como resultado del trabajo realizado en procesos de asistencia técnica en el seguimiento a la implementación de la metodología “Articulación Interinstitucional”, con las Secretarías de Educación de los departamentos de Santander, Caquetá, Chocó, Guajira, Tolima, Valle del Cauca, Magdalena, Norte de Santander, Nariño, Córdoba, Cesar y Antioquia, como: (i) Bajo nivel de herramientas pedagógicas y técnicas de los docentes para abordar el contexto actual de la población víctima; (ii) insuficiente acompañamiento pedagógico y socio afectivo para el cumplimiento de las trayectorias educativas de la población víctima; (iii) falta de kits escolares, uniformes y transporte escolar de la población víctima; (iv) Deficiencias en la cualificación de la atención educativa y la búsqueda activa de la población desplazada; (v) Falta de prioridad en estrategias que garanticen la permanencia de personal docente en aquellas zonas rurales y de difícil acceso.

Generación de ingresos y empleo

Pasados 16 años desde la declaratoria del ECI y 11 años de haberse emitido el Auto 008 que ordena “la reformulación de la política de generación de ingresos de la población desplazada” y a menos de un año de terminar vigencia inicial de la Ley, la política de generación de ingresos y empleo –en adelante GI- sigue careciendo de un marco normativo actualizado, acorde con las necesidades y particularidades de la población desplazada y coherencia en términos de responsabilidades e idoneidad en cuanto a la integración y vinculación de la institucionalidad surgida a partir de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz¹⁹. A 31 de diciembre de 2019 las víctimas de desplazamiento forzado constituían el 79% del total del RUV²⁰. Esta población sigue demandando la atención efectiva del Estado en este componente, que adquiere especial relevancia para la estabilización socioeconómica.

Bajo esta lógica, si bien los derechos a la GI y empleo son compartidos con el resto de la población, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional diseñar y formular una política en la que los planes programas y proyectos estén enfocados a atender de manera diferencial las necesidades de esta población, “partiendo desde la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos”²¹.

¹⁹ “El instrumento al que se refiere tanto el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726 de 2012), al igual que el CONPES 3712 de 2011...es el CONPES 3616 de 2009, que por ser anterior a la Ley 1448, no recoge la nueva institucionalidad”. Tomado del Auto 373 de 2016. CGR.

²⁰ De acuerdo a la información de la RNI, de las 8.553.416 incluidas en el RUV al 01 de enero de 2020, 7.585.536 han sido incluidas por desplazamiento forzado

²¹ Corte Constitucional de Colombia. Auto 008. Bogotá. 2009.



Aunque el Gobierno Nacional ha reiterado que la política pública de GI para las víctimas está consignada de manera específica en la línea D del Pacto por la Equidad: Política Social Moderna centrada en la Familia y Conectada a Mercados del Plan de Desarrollo, en el informe anual se evidencia que aún no se cuenta con una estrategia clara y coordinada tendiente a satisfacer los derechos asociados a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado.

En ese sentido, a pesar de la existencia de programas y proyectos encaminados a garantizar el derecho a la GI, la empleabilidad y el enganche laboral, se sigue desconociendo la importancia de diseñar e implementar planes, programas y proyectos específicos para atender las necesidades particulares de las víctimas de desplazamiento forzado, dada su marginalidad y desventaja para el acceso a fuentes de GI y al mercado laboral, respecto a aquellas poblaciones que no han padecido este hecho victimizante.

Así las cosas, respecto a la línea de Emprendimiento, que según el informe se concentró principalmente en impulsar la inclusión productiva mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales en lo urbano y lo rural, el Gobierno relacionó más de diez Programas, Proyectos e instrumentos para llevarlo a cabo. Sin embargo, sólo cuatro (FEST, IRACA y los programas Mi Negocio y Emprendimiento Colectivo⁴) consideran entre su público objetivo a las víctimas de desplazamiento forzado y la información relacionada, no permite identificar su contribución para el auto sostenimiento y la estabilización socioeconómica de los hogares beneficiarios.

En cuanto a la línea de empleabilidad, si bien el Ministerio de Trabajo, el Sena y el Servicio Público de empleo, incluyeron programas para el emprendimiento y trabajo exclusivos para víctimas, el hecho del desplazamiento no es considerado un criterio de priorización para acceder a la oferta programática del Estado. Esto evidencia que aún no se cuenta con acciones diferenciales sensibles a las vulnerabilidades y capacidades de las personas que han sufrido las afectaciones del desplazamiento.

A propósito del impacto de las acciones en la ruralidad, llama la atención que de los 5 Programas y Proyectos que contemplan en sus acciones a poblaciones rurales, sólo dos (IRACA y FEST), tienen como sujetos de atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Si bien el resto se implementan en territorios rurales y contemplan a las víctimas en general, no evidencian una cobertura significativa de esta población.

Así las cosas, el Proyecto de Min Agricultura “El Campo Emprende”, a pesar de ejecutarse en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento, sólo el 27% de los beneficiarios fueron víctimas y no se especifica cuántas de estas desplazadas; los “Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” de la ADR, que desde el año 2017 al 2019 beneficiaron a 22.278 personas, de las cuales 7.674 eran víctimas²². En cuanto al Proyecto de Min Comercio, “Apoyo para el Acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional”, no es clara su cobertura en las zonas rurales.

²²Tampoco se relaciona cuántas de estas padecieron el desplazamiento forzado.



Los programas y proyectos que incluyen a la población víctima en general, se siguen distribuyendo e implementando de manera dispersa y desarticulada entre varios ministerios e instituciones, sin que se perciba una armonización, ni una coordinación interinstitucional para tal efecto. Esto se traduce en un impacto reducido de la oferta programática en lo que respecta a la SSV y la estabilización económica de los desplazados. A esto se suma, la falta de indicadores de proceso para el seguimiento y medición del impacto de la intervención del Estado, así como de los avances y retrocesos en el goce efectivo de estos derechos y la transformación socioeconómica de los hogares, tal como se evidenció en por la PGN en la Auto 331 de 2019.

Aunque el Gobierno informa que en el 2019 culminó la evaluación por parte del DNP del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del conflicto armado – PRIEV-; TransFórmate; y Somos Rurales, a cargo del Ministerio del Trabajo, no se reporta información de los resultados concretos alcanzados, más allá de la ubicación geográfica del proyecto y el número de personas atendidas, lo que impide identificar su contribución al mejoramiento de la situación económica y el goce efectivo de este derecho.

En lo que atañe a la inclusión de los enfoques diferenciales, se observa que en varias de las ofertas se incluye como criterio de selección el enfoque de género, étnico y de discapacidad. No obstante, siguen sin evidenciarse²³ las acciones específicas para su abordaje, que vayan más allá del diligenciamiento de una casilla para el conteo de beneficiarios.

Si bien el Gobierno ha incluido a las víctimas de desplazamiento forzado en la oferta para la población más vulnerable, podría pensarse que la identificación de los beneficiarios – víctimas y víctimas de desplazamiento- en la mayoría de los casos, sigue haciéndose posterior al proceso de selección y que su priorización no obedece a procedimientos y criterios diferenciales que contemplen las particularidades y necesidades de estos.

De igual manera, sigue sin ser clara la forma de acceder a la oferta de GI y empleo por parte de los desplazados. No es posible identificar canales de difusión accesibles a las víctimas en entornos rurales y urbanos, lo que continúa siendo una barrera institucional para el acceso a los programas. Adicionalmente, los lineamientos y exigencias dependen de cada entidad y su objetivo misional, lo que desdibuja la existencia de una ruta específica para ingresar a los programas de emprendimiento, formación e inclusión laboral. Pareciera que el acceso depende de las puertas que toque el hogar y no de un procedimiento que se activa al momento de iniciar la ruta de atención por el desplazamiento.

²³ Salvo algunas excepciones como: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde la Dirección de la Mujer Rural (DMR), El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con la Agencia de Desarrollo Rural, en los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR. En los que se brinda un mayor puntaje a las postulaciones realizadas por las organizaciones de mujeres rurales; Prosperidad Social que presentó al Ministerio del Interior, en el marco del FEST, la definición del Plan de Acción de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos que según el informe, se desarrollará en conjunto por el Programa IRACA de la Dirección de Inclusión Productiva. Si bien estos programas no estuvieron dirigidos exclusivamente a mujeres víctimas de desplazamiento, dentro de sus beneficiarios se registran atenciones a dicha población



Aunado a lo anterior, persiste la ausencia de planes, programas y proyectos destinados a atender las necesidades en GI y trabajo de la población desplazada que se encuentra en fase de asistencia y atención.

Por otra parte, considerando que la GI es uno de los componentes para determinar la SSV, preocupa a la Procuraduría la forma en que se implementan los criterios técnicos de dicha medición, tal como se evidenció en el componente de retornos, entre otras cosas porque se establece que una vez alcanzado el nivel 1 en el cumplimiento del derecho²⁴, este no se vuelve a medir²⁵. Esta situación podría: i) desconocer el carácter cambiante de las condiciones socioeconómicas de los hogares desplazados, ii) no tener en cuenta la existencia de vulneraciones acentuadas asociadas al hecho victimizante, y iii) arrojaría resultados erróneos frente a la situación de aquellos a quienes se les haya realizado esta medición antes de su retorno o la reubicación, lo que afectaría el principio de dignidad y la sostenibilidad del proceso.

La Procuraduría reitera lo dicho por la Corte en el Auto 373 de 2016 en el que se considera que "no es constitucionalmente admisible que se considere superado el ECI en este componente cuando la población desplazada por la violencia se encuentra en una situación semejante a aquella que enfrentan las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema. Tal nivelación por lo bajo atentaría contra la dignidad humana (...) Por lo tanto, se entenderá por superado el ECI en este componente cuando el porcentaje de población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de pobreza extrema sea el cero por ciento (0%)". Si bien los derechos a la GI y empleo no son exclusivos de las víctimas de desplazamiento forzado, es importante mencionar que los esfuerzos institucionales, deben estar orientados a superar la línea de pobreza, teniendo en cuenta el desarraigo, la discriminación y marginalidad producto del hecho victimizante.

Ahora, frente a los IGED de GI propuestos por el Gobierno, se reitera que estos no permiten identificar si los cambios en el ingreso y en la SSV obedecen a la implementación de los programas o proyectos para el autosostenimiento de las víctimas de desplazamiento forzado, tampoco si la población desplazada se beneficia en igual proporción que aquella en situación con necesidades socialmente comparables, ni si estos tuvieron impacto en los derechos asociados a la estabilización, dado que sólo se enfocan en el criterio de ingresos –monetario-. Por tanto, no es posible establecer una relación directa entre el nivel de ingresos, el acceso a la oferta y la superación de la línea de pobreza o de pobreza extrema, tampoco los avances en la implementación de las acciones y el goce efectivo de este derecho.

²⁴ Para medir el nivel de cumplimiento del derecho a la GI de una persona, la UARIV tiene en consideración a otros miembros del hogar, que por ejemplo, tengan trabajo formal, que sean propietarios de un predio con vocación productiva, sin importar que no puedan usarlo, explotarlo o disfrutarlo, que tengan formación técnica, tecnológica, etc, situaciones que no necesariamente implican que la víctima de desplazamiento a la que se le realice la medición, efectivamente goce del derecho a la GI.

²⁵ A no ser que ocurra un nuevo hecho de desplazamiento.



En conclusión, si bien se ha realizado un esfuerzo por las entidades en el componente de generación de ingresos, para mejorar el acceso de las víctimas a las rutas de emprendimiento y empleabilidad, aumentar los cupos en los diferentes programas, sigue sin reformularse la política de GI y empleo para víctimas de desplazamiento forzado, lo que constituye una barrera institucional para la superación del ECI. Es alarmante que después de tantos años, el debate siga girando en torno al rediseño y reformulación de algunos programas. A juicio de la Procuraduría aún no son suficientes las acciones institucionales para brindar a las víctimas oportunidades para su formación y desarrollo empresarial, que les facilite su incorporación al mercado laboral y la generación de proyectos autosostenibles.

Vivienda rural y urbana

La Corte Constitucional ha expresado que “El derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros”¹. Asimismo, ha establecido que debe contar con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, con gastos de tenencias soportables y con una seguridad jurídica frente inmueble que está siendo habitado.

Conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

La Corte Constitucional en la sentencia T-270 de 2014 consideró que el derecho a la vivienda digna se satisface si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades. O, como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general N° 4 adoptada el 12 de diciembre de 1991 de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11, tener vivienda digna “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En el Informe, se presenta en primer lugar los resultados en la medición para vivienda urbana y rural frente a los indicadores de: (i) vivienda adecuada, (ii) hacinamiento, (iii) materiales adecuados, (iv) seguridad jurídica, (v) servicios públicos y (vi) zonas libres de riesgo. Y en segundo lugar describe las medidas de política pública que se han adelantado para la garantía del derecho a la vivienda, tanto en contextos urbanos como rurales.

En cuanto a las mediciones la Procuraduría reconoce que algunos resultados corresponden a un buen nivel de cumplimiento como los indicadores complementarios relacionados con



hacinamiento o materiales adecuados. Sin embargo, son preocupantes los resultados para el indicador principal de vivienda adecuada y los indicadores complementarios relacionados con servicios públicos y zonas de riesgo, especialmente en zonas rurales, donde persisten bajos niveles de cumplimiento.

En la vigencia 2019, se presentó un bajo acceso de la población víctima a los subsidios familiares de vivienda de los diferentes programas del Gobierno nacional. De los 103.779 subsidios familiares de vivienda asignados, los otorgados a población víctima representaron el 17% (17.562).

Asimismo, se advierte que no existen metas específicas para el goce efectivo de este derecho por parte de las víctimas de desplazamiento forzado, a pesar que se trata de una medida de Restitución que contribuye con la garantía de la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas. Si bien el Gobierno Nacional prevé que las víctimas de desplazamiento forzado estén incluidas dentro de la meta del 20% de los subsidios que deben otorgarse a población vulnerable en los diferentes programas, este porcentaje no es suficiente para garantizar el acceso de todas las víctimas que requieren vivienda.

Esta situación se agrava en la medida en que como ya lo advirtió la CSMLV en su VII Informe, de acuerdo con las normas expedidas en 2019, una víctima que accede a los 3 subsidios posibles (nacional, entidad territorial y caja de compensación) debe financiar entre 18 y 38 SMMLV para una vivienda VIP, y si se trata de una víctima sin trabajo formal, debe financiar entre 38 y 68 SMMLV por lo que requiere acceder a créditos hipotecarios. Esto resulta muy difícil para la población víctima del conflicto, por lo que es necesario que se articulen estos programas con medidas como la de indemnización y programas de generación de ingresos. Adicionalmente, es necesario el establecimiento de requisitos y apoyos diferenciales que reconozcan las dificultades económicas de la población víctima para no limitar su acceso a esta medida.

También se ha evidenciado que, para el periodo 2018-2020 se presentó bajo acceso de la población víctima a los SFV, con una tendencia decreciente año por año. De los 103.779 subsidios familiares de vivienda asignados, solo el 17% correspondió a la población víctima (17.562) y tan solo el 10% si no se tienen en cuenta lo que se continúa ejecutando del programa de vivienda gratuita. Si se tiene en cuenta desde 2011 el 33% de los más de 300 mil subsidios entregados ha sido a población desplazada. Se evidencia la insuficiencia de recursos asignados pues la población pendiente de atención en este derecho alcanza los 448.812 hogares.

El Gobierno Nacional indica en su informe que existe una reformulación de la Política Pública de Vivienda Urbana para Población Víctima de Desplazamiento Forzado implementada por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cual ha generado un impacto positivo que ha permitido garantizar con mayor efectividad GED a la vivienda por parte esta población. No obstante, la Procuraduría considera que esa reformulación no beneficia del todo a las víctimas de desplazamiento forzado teniendo en cuenta que los programas: Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Casa Digna Vida Diga, son programas



en caminados al ahorro y el último es dirigido a propietarios para mejoras en vivienda propia mas no a la consecución de vivienda.

A pesar de las acciones informadas por el Gobierno, el seguimiento realizado por la CSMLV ha advertido que se presenta un rezago en la entrega de Vivienda de Interés Social Rural, situación que no permitirá cumplir con la meta del CONPES 3726 de 2012. En vivienda rural, el PND estableció que a partir del año 2020 la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Sin embargo, preocupa que esta transición aún no se ha materializado, afectando así el desarrollo de los programas para las comunidades rurales.

Al respecto, la Procuraduría el pasado 7 de junio de 2020 emitió una comunicación a Fiduagraria, al Banco Agrario y al MADR, llamando la atención sobre los bajos índices de cumplimiento de la política de vivienda rural, y en especial de los fallos de jueces de restitución, que en 19.455 casos han ordenado proteger y cobijar con ese beneficio a familias de campesinos víctimas de abandono y/o despojo de tierras.³

La oferta de vivienda rural continúa siendo insuficiente para atender a los hogares víctimas que no superan este derecho en la medición de SSV de 2019 (267.087). Los procesos desde la asignación, aplicación, así como el diseño y ejecución de proyectos tienen un periodo mínimo entre tres y cuatro años. Se presenta un rezago en la entrega de Vivienda de Interés Social Rural, situación que no permitirá cumplir con la meta del CONPES 3726 de 2012.

De acuerdo con lo anterior, claramente se puede observar que, si bien se han generado vinculaciones de hogares a las diferentes estrategias adelantadas por el Gobierno, el impacto de las mismas es aún muy bajo. Por otro lado, la discusión actual del derecho a la vivienda para población desplazada se está centrando en resolver la accesibilidad económica y fomentar la construcción, sin que se tenga en cuenta el acceso de las víctimas a estos programas ya que los mismo van dirigido a todos los colombianos y las metas para la población vulnerable, en la cual son incluidas las víctimas de desplazamiento forzado, resultan insuficientes para el déficit de oferta.

Verdad

El goce del derecho a la verdad supone un grado de complejidad que dificulta su satisfacción para todas y cada una de las víctimas de desplazamiento forzado, es por ello que la Procuraduría ha insistido en que la multiplicidad de mecanismos judiciales y extrajudiciales que existen para el efecto, deben estar articulados entre sí para avanzar en la garantía de este derecho.

Del Informe de Gobierno, se reconoce la inclusión de un capítulo que permite dar cuenta de las gestiones y de los avances que las instituciones competentes han desplegado para garantizar el esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria histórica. Se destaca que este año, el capítulo correspondiente a este derecho se dividió entre verdad histórica y verdad judicial, aunque en este último componente no se observan resultados en detalle.



Verdad extrajudicial

En el componente de verdad histórica (extrajudicial) se hace una exposición de (i) las medidas implementadas en la vigencia 2019; (ii) los aportes a la dimensión individual y colectiva desde el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-; (iii) el estado de diseño y creación del Museo de Memoria de Colombia en términos de metodología y edificación, (iv) así como el avance en la Construcción de la Memoria en la estrategia de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, en iniciativas y pedagogía de la memoria histórica, en la estrategia nación-territorio y en la estrategia de participación, entre otros y, finalmente, (v) la integración de enfoques diferenciales.

Sin desconocer los precitados avances, en lo relativo al Museo de la Memoria, a juicio de la Procuraduría es alarmante que desde el año 2012 se diera inicio al proceso de construcción (física e ideológica) y se tenga prevista su fase de apertura solo hasta el 2022. Sin bien se reconoce el esfuerzo en cuanto al diseño e implementación de las fases metodológicas, lo cierto es, que el proceso de edificación presenta demoras significativas.

Por otro lado, debe resaltarse que en la actualidad el CNMH y el Archivo General de la Nación no son las únicas entidades extrajudiciales con las que cuenta el Estado colombiano para contribuir con el esclarecimiento de la verdad. Con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición del Acuerdo Final de Paz -AFP- se crearon instituciones de carácter no judicial para conseguir este fin y reconstruir el tejido social, como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad²⁶ y la Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas, tal y como se destaca en el Informe de Seguimiento de la CSMLV.

Debe existir, por tanto, una correcta articulación y coordinación entre el Gobierno Nacional y el SIVJRN, con el fin de avanzar en la garantía de este derecho, tanto en su dimensión individual como colectiva.

Verdad judicial

Pese a que en el capítulo de verdad histórica se hace alusión a que lo concerniente a los avances en verdad judicial son analizados en el capítulo de justicia, no encontró la Procuraduría resultados concretos ni específicos en la garantía de este componente.

Es importante recordar, que en gran medida el esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria dependen del accionar de la administración de justicia. Los mecanismos judiciales que se han previsto al interior del ordenamiento jurídico colombiano

²⁶ Numeral 10, artículo 11 del Decreto 588 de 2017, relativo al mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, dispone: “Artículo 11. Mandato. La CEV tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de: (...) 10. **El desplazamiento forzado** y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias.” Lo anterior, supone que el Gobierno Nacional puede disponer de las herramientas e información que la CEV ha desarrollado en la ejecución del mandato para cumplir con la garantía del derecho a la verdad.



deben contribuir en la medida de lo posible a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se cometieron los desplazamientos, así como a la posterior individualización y sanción de los responsables del hecho delictivo (según cada procedimiento).

Al igual que en el componente de verdad histórica, es necesario que haya una correcta articulación de la justicia penal y ordinaria con la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP- como entidad del SIVJNR. Pero además de ello, es necesario que dentro de cada jurisdicción (Ordinaria, Justicia y Paz y JEP) se analicen los diferentes procedimientos y el alcance que tiene cada mecanismo en la materialización del derecho a la verdad con el fin de dar a conocer los resultados de las investigaciones tanto a las víctimas y sus familiares, como a la sociedad.

Dado que los avances presentados, no tienen como fuente la medición de indicadores de proceso o resultado, la Procuraduría continúa a la espera de la formulación de los mismos, entendiendo que la complejidad del derecho no impide que el Gobierno Nacional diseñe indicadores para el goce efectivo del derecho a la verdad

Justicia

Según la Corte Constitucional, el derecho a la justicia para las víctimas de desplazamiento forzado tiene tres dimensiones: i) el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo; (ii) el deber de las autoridades de investigar, juzgar y sancionar adecuadamente los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado, (...) y (iii) el respeto al debido proceso²⁷.

El indicador presentado por el Gobierno Nacional para medir la satisfacción de este derecho se denomina: “Conglomerados con investigaciones sobre desplazamiento forzado”. Sin embargo, tal y como se expuso en el informe de la Procuraduría sobre el seguimiento al Auto 331, este indicador no mide otros aspectos del cumplimiento del derecho a la justicia. Si bien mide el número de investigaciones, no determina juzgamiento y sanciones. Cabe resaltar que la investigación es una obligación de medio que culmina con las fases de juzgamiento y sanción en un proceso penal.

En cuanto a la medición del indicador, la Procuraduría encuentra un rezago, ya que un poco más de la mitad de conglomerados no cumplen la meta del indicador, al no coincidir el periodo y municipio de ocurrencia con investigaciones de la Fiscalía General de la Nación. Estos resultados se mantuvieron prácticamente igual entre 2018 y 2019. El porcentaje de conglomerados con investigación para el año 2018 es del 45.1%, y para 2019 corresponde al 45.3%. De los 429.016 conglomerados de desplazamiento forzado, aún existen 254.332 que no han iniciado una investigación. A juicio de la Procuraduría, es necesario aumentar el número de investigaciones penales por desplazamiento forzado, teniendo en cuenta la cifra de conglomerados existente.

En todo caso, se insiste en que es indispensable formular otros indicadores que permitan medir los resultados de dichas investigaciones y que tengan en cuenta al titular del derecho

²⁷ Corte Constitucional, Auto 331 de 2019.



a la justicia, que es la víctima de desplazamiento forzado y no el conglomerado. Es fundamental sancionar a los responsables caso a caso para garantizar justicia tanto a nivel colectivo como individual.

Acciones implementadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho

En el marco de la función del Ministerio de Justicia y del Derecho de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de acceso a la justicia formal y alternativa, la lucha contra la criminalidad y mecanismos judiciales transicionales, el Informe relaciona los distintos proyectos que se han ido desarrollando. La Procuraduría resalta que el Proyecto de Ley de Especialidad Agraria, además de dar cumplimiento a una de las medidas establecidas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, sea una apuesta para resolver los conflictos por uso y tenencia del suelo rural, lo cual es fundamental para fortalecer la institucionalidad en el territorio y garantizar una justicia accesible, que permita enfrentar los conflictos en el terreno, y que sea acorde con las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado. Por ello, es fundamental avanzar decididamente en la radicación de esta iniciativa legislativa.

Se valora positivamente que la herramienta Legal APP cuenta con un módulo dirigido exclusivamente a la absolución de dudas de carácter legal para las víctimas del conflicto armado, particularmente en lo que respecta al objetivo de los mecanismos de justicia transicional y a la forma de acceder a los mismos. Aunque se informa que los modelos se implementarán en municipios PDET, no se reportan los resultados de su puesta en marcha. Se resalta el avance del Ministerio de Justicia con la realización de jornadas móviles de atención y orientación a víctimas del conflicto armado. Durante el año 2019, de las 10.117 víctimas atendidas, 8.994 señalaron haber sido víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, se debe revisar la cobertura de esta estrategia pues a juicio de la Procuraduría ésta podría aumentarse significativamente.

Asimismo, la Procuraduría destaca el diplomado realizado para funcionarios públicos sobre el SIVJRN, y las capacitaciones a víctimas y organizaciones, así como el apoyo para la presentación de informes ante la JEP, teniendo en cuenta que la articulación entre este Sistema, con la justicia ordinaria, Justicia y Paz, y el SNARIV es fundamental para garantizar el acceso a este derecho.

Acciones implementadas por la Fiscalía General de la Nación – FGN

En el marco de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado, la FGN reportó cifras sobre investigaciones en curso y número de sentencias emitidas. Se resaltan los esfuerzos de las diferentes dependencias de la FGN por priorizar el delito de desplazamiento forzado, en particular de la Dirección Especializada contra las violaciones a los Derechos Humanos, la cual se ha encargado de analizar el delito de desplazamiento forzado con elementos contextuales que han permitido entender fenómenos de criminalidad para aplicar criterios de conexidad entre los diferentes casos.



Aunque los resultados de la priorización y las resoluciones de conexidad puedan ser medidas útiles para la descongestión judicial, la Procuraduría recuerda la importancia de las víctimas como titulares del derecho a la justicia, por lo que insta que se continúe la investigación, judicialización y posterior sanción del proceso penal que se adelanta. Lo anterior, sin perjuicio de las conductas de competencia de la JEP.

Se destaca la labor de la Delegada para la Seguridad Ciudadana en el marco de la estrategia para articular investigaciones conexas, fortalecer la investigación de procesos en curso y la descongestión de casos de desplazamiento forzado. Asimismo, la Dirección de Justicia Transicional se ha encargado de comprender los patrones de macro criminalidad asociados al desplazamiento forzado, en especial a partir del accionar de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Sin embargo, se advierte que entre las tres dependencias que reportaron actuaciones frente al delito del desplazamiento forzado, no se evidencia la articulación necesaria para la toma de decisiones en conjunto y la adopción de una línea de investigación concreta por parte de la FGN.

Las diferentes dependencias reportaron el número de actuaciones procesales adelantadas en el año 2019 en materia de desplazamiento forzado. Aunque las resoluciones de conexidad pueden ser un avance en materia de economía procesal y hubo una disminución en el número de investigaciones activas entre 2017 y 2020 (disminución en un 40.9%), lo anterior no implica un avance en materia de garantía del derecho de acceso a la justicia. La garantía de este derecho supone llevar la investigación penal a juicio y a una posterior sanción efectiva a los responsables del delito, avance que no es posible evidenciar con la disminución de investigaciones, pues esta cifra puede significar el archivo de la investigación o su preclusión, y no necesariamente sentencias condenatorias. Prueba de lo anterior es que, entre las diferentes dependencias de la FGN, únicamente se registraron 9 sentencias condenatorias entre 2019 y 2020.

A pesar de los resultados cualitativos de la FGN, a través del desarrollo de acciones y estrategias para abordar el delito de desplazamiento forzado, no se evidencia mayor avance en las cifras que den cuenta de los resultados de investigación. Es fundamental contar con resultados en las investigaciones por desplazamiento forzado para evitar la impunidad por estos crímenes y garantizar justicia a las víctimas.

Frente a los avances y resultados presentados por la FGN en materia de investigación y judicialización de los casos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado, se resalta la campaña de divulgación e implementación del Protocolo de Investigación de Violencia Sexual y las diferentes capacitaciones a funcionarios públicos, aspecto que había recomendado la Procuraduría en el informe del año 2019.

Por otra parte, la Procuraduría reitera lo que recomendó en el informe de 2019, sobre la pertinencia de conocer cuántos casos han sido seleccionados por el Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado, y las gestiones que se han adelantadas para el impulso de dichas investigaciones, con el fin de poder establecer el avance que se ha obtenido en este tema. No obstante, se destacan las diferentes sesiones que se han llevado a cabo del



Subcomité, y los trabajos que se han adelantado con la organización internacional Case Matrix.

Se resalta también que en el marco de la estrategia de priorización de la investigación y judicialización de la violencia sexual, se le dio prioridad a los casos de violencia sexual atribuibles a miembros de grupos guerrilleros y de la fuerza pública, cometidos en el marco y con ocasión al conflicto armado, y se escogieron fiscales especializados en género para conocer de estos casos.

En este mismo sentido, se reconocen los esfuerzos por capacitar a funcionarios en la investigación de delitos a niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado y el convenio de la FGN con el ICBF para facilitar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de NNA.

A pesar de los avances presentados por la FGN en cuanto a la materialización de derechos fundamentales de NNA, y mujeres, no es claro cuál es el elemento diferenciador para garantizar el acceso a la justicia para la población víctima de desplazamiento forzado.

Acciones del Consejo Superior de la Judicatura

En cuanto a los avances presentados por el Consejo Superior de la Judicatura, se destacan las 105 sentencias dictadas por la justicia ordinaria en el año 2019, y las 1.292 decisiones adoptadas por los magistrados de Justicia y Paz. En este sistema transicional, el desplazamiento forzado es el delito que más se judicializa (representa el 61.9% de los delitos). Si bien estas cifras representan avances, se reitera la importancia de incluir el componente de reparación a las víctimas como un elemento fundamental dentro del proceso penal. Asimismo, es fundamental que se incorporen los resultados de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuyo alcance y puesta en marcha permite garantizar el derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado.

Se reitera la necesidad de formular indicadores para la medición de los resultados alcanzados con los mecanismos implementados por la JEP para contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas. Asimismo, se considera importante que la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad considere la posibilidad de abrir un macro caso de violencia sexual, conforme a la solicitud que han realizado las víctimas.

Finalmente, se celebra la realización del Programa de formación para la Incorporación de la Perspectiva de Género, a través conversatorios y talleres sobre la inclusión del enfoque de género en la investigación de delitos de desplazamiento forzado en mujeres.

Indemnización administrativa

El goce efectivo del derecho a la indemnización administrativa se satisface cuando se hace la entrega efectiva de la medida a los integrantes del hogar; y hasta tanto no se haga efectiva, las víctimas deberán conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar, (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice



el pago efectivo de la indemnización, y (iii) en el que de no ser priorizados, los plazos aproximados y el orden en que las personas accederán a esta medida.

Si bien, el procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019 acoge lo dispuesto por la Corte respecto a la definición de los criterios específicos que permiten priorizar la entrega de esta medida, persisten las dificultades para determinar un orden de entrega de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal. Uno de los principales obstáculos obedece a la disponibilidad presupuestal; como lo menciona la CSMLV en el VII Informe al Congreso de la República, *“el presupuesto asignado para la indemnización no es suficiente teniendo en cuenta que entre el 2011 y 2020 solo se han indemnizado 879.821 víctimas, y desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 se han emitido 993.623 actos administrativos de reconocimiento, por lo que, si se mantiene la misma asignación presupuestal, se requeriría de diez años más para indemnizar a las víctimas reconocidas entre el 2019 y 2020”*.

El procedimiento establece los criterios de priorización para la entrega de esta medida y la optimización del proceso administrativo, con el fin de que las víctimas tengan una respuesta de fondo en un término de ciento veinte (120) días hábiles, una vez se realice la solicitud de la indemnización. Sin embargo, la Procuraduría recibe constantemente quejas de víctimas que manifiestan que el término de los 120 días hábiles para recibir respuesta de fondo, no se cumple.

Al respecto, la UARIV ha manifestado que ha realizado todos los esfuerzos para dar una respuesta oportuna a las víctimas. Para dar esta respuesta se requiere: (i) la validación de la inclusión en el RUV; (ii) la identificación de los destinatarios de la medida; (iii) la validación de los hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados; (iv) la conformación del hogar desplazado; (v) el monto máximo que puede recibir una víctima, y (vi) para los casos de desplazamiento forzado, la verificación de la relación cercana y suficiente con el conflicto. Frente a lo anterior, la Procuraduría considera que no es justificable la demora en la respuesta de fondo puesto que, toda la información que verifican se encuentra en principio en el RUV.

Frente a las solicitudes de indemnización por desplazamiento forzado cuando este guarda relación cercana y suficiente con el conflicto, la UARIV²⁸, ha informado que no hay doble instancia para el análisis de la solicitud, y que la ruta de acceso es la misma para los demás hechos victimizantes que se reconocen en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, y en lo concerniente al Método Técnico de Priorización, si bien este establece de manera clara las condiciones y variables que se tienen en cuenta para la fijación del orden de entrega de la medida a las víctimas que no cuentan con criterios de priorización, persiste la incertidumbre para las víctimas clasificadas en ruta general frente a la entrega real y efectiva de la medida, puesto que desconocen el plazo del pago y el pago y el monto

²⁸ Respuesta remitida a la CSMLV para la elaboración del VII Informe al Congreso de la República. 31/03/2020.



que van a recibir; adicional a esto, el Método no ha sido aplicado desde que entró en vigencia la Resolución 1049 de 2019 hasta junio de 2020²⁹.

Frente a la medición del indicador de indemnización cuyo denominador corresponde al “número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas; con derecho acceder a la indemnización”, se advierte que, no es claro cómo la UARIV realiza la medición teniendo en cuenta que informó a este órgano de control que no tienen determinado este universo. En su lugar, reportó las cifras³⁰ correspondientes a: (i) víctimas incluidas en el RUV (8.989.570), (ii) víctimas sujeto de reparación (7.261.998), y (iii) víctimas que ya iniciaron su solicitud de indemnización y proceso de documentación (2.394.104). Esto impide determinar el avance real de la medida, el tiempo y el presupuesto que se requiere para indemnizar al total de las víctimas que tienen derecho.

Sobre el cumplimiento del indicador la UARIV reporta que entre el 2012 y el 31 de diciembre de 2019 avanzó en la garantía al derecho a la indemnización administrativa de 477.426 víctimas de desplazamiento, lo que equivale a un 6.57% del universo de víctimas establecido (7.270.010); cifra que no corresponde con las 472.512 víctimas reportadas por la UARIV para esa misma vigencia³¹ a la CSMLV. De igual forma sucede con la cifra sobre la constitución de encargos fiduciarios, ya que la UARIV reporta 112.673, y para ese mismo periodo de tiempo informó a la CSMLV 135.677³². La Procuraduría llama la atención por cuanto persisten las dificultades en los reportes de información que soportan la implementación de esta medida.

Frente a lo anterior, cabe mencionar que a juicio de la Procuraduría las acciones tomadas por la UARIV para ubicar a las víctimas que cumplen su mayoría de edad, y acompañarlas para recibir el pago de su encargo fiduciario no han resultado efectivas, lo cual se evidencia en el prolongado periodo de tiempo que pasa para recibir la indemnización, el alto número de víctimas que no han cobrado a pesar de haber cumplido la mayoría de edad, y el aumento que hubo para la vigencia actual frente a la vigencia anterior, el cual representa el 14%.

Frente al cumplimiento del indicador de “Número de víctimas de desplazamiento forzado acompañadas en la inversión adecuada de los recursos”, la UARIV reporta que, a 31 de diciembre de 2019, fueron acompañadas en la inversión adecuada de los recursos 24.522 víctimas de desplazamiento, lo que equivale a un 29.55% del total de víctimas que solicitaron el programa de acompañamiento en esa vigencia (82.955). Al respecto, la UARIV manifiesta que, el recibir acompañamiento para la adecuada inversión a los recursos es

²⁹ En el mes de septiembre de 2020 la UARIV informó a través de medios de comunicación que, en el segundo semestre del año, la UARIV inició el pago de indemnizaciones por ruta general, por valor de 86 mil millones en todo el territorio nacional.

³⁰ Fecha de corte: 31/03/2020.

³¹ Respuesta allegada por la UARIV. Rad. 20207202664621. 20/02/2020.

³² Respuesta allegada por la UARIV. Rad. 202072010077141. 15/05/2020.



opcional para la víctima, dada la naturaleza de asesoría y orientación que ésta puede recibir de manera libre y voluntaria.

Por su parte, la Procuraduría observa que en comparación con vigencias anteriores para el año 2019, el número de víctimas que han accedido al programa disminuyó considerablemente. Lo que podría ser causado por: (i) la población que se está indemnizando en el marco de la Resolución 1049 de 2019; (ii) la falta de gestión de la UARIV para dar a conocer la oferta a las víctimas; y/o porque (iii) las acciones desarrolladas para incentivar la participación no están siendo eficientes. Debido a esto último, podría pensarse en la posibilidad de retomar algunas de las acciones que se tuvieron en años anteriores o replantear las existentes; ya que se tiene conocimiento que para el año 2019, la UARIV realizó una reestructuración de las acciones para la inversión adecuada en materia de metodologías y procedimientos.

Resulta preocupante que de 7.180.252 víctimas de desplazamiento solo 82.995 víctimas solicitaron acceder al programa, y de éstas solo 24.522 realmente accedieron. Adicional a ello, al analizar los resultados del programa solo se puede obtener información acerca del número de víctimas que accedieron a talleres, ferias o jornadas de orientación, pero no se puede saber con certeza si el programa proporciona elementos de decisión con base en los cuales las víctimas puedan hacer una adecuada inversión de los recursos de su indemnización, alineada con sus proyectos de vida. Lo anterior, permite concluir que, el número de víctimas que solicita acceso al programa es muy bajo, y que adicional a ello, la UARIV pareciera no tener la capacidad suficiente para brindar dicho acompañamiento.

Si bien, la UARIV ha realizado importantes ajustes con el fin de garantizar el derecho a la indemnización de la población desplazada. A juicio de la Procuraduría el avance sigue siendo insuficiente, pues no se han asegurado los recursos para cumplir la medida a todas las víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable. Hecho que se agrava por la reciente solicitud del Gobierno Nacional de prorrogar la Ley solo por diez años, sin la presentación de un costeo que garantice el acceso a la medida por parte del universo de víctimas que tiene derecho a la misma. Adicionalmente, aunque la Resolución 1049 de 2019 sistematiza, depura, organiza la información y aplica un estudio caso a caso de las víctimas para la entrega de la medida, en su implementación se han identificado dificultades operativas que obstaculizan el goce del derecho. La Procuraduría ha advertido una brecha entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones, debido a la baja de capacidad técnica de la UARIV.

En el seguimiento realizado por la CSMLV, se evidenció que, del número de solicitudes recibidas por la ruta general prevista en la Resolución 1049 de 2019, la UARIV agendó solo el 22%, quedando un rezago de 1.320.177. Es necesario que la UARIV fortalezca los canales de atención y la capacidad de agendamiento porque de continuar con el ritmo actual, se requeriría de 79 años para agendar el total de víctimas sujetos de reparación.

La Procuraduría ha reconocido un mayor esfuerzo presupuestal durante los últimos dos años, sin embargo, la capacidad presupuestal continúa siendo insuficiente. Por otra parte, se ha identificado que hay zonas del país en las que no se ha agendado ninguna cita de solicitud de indemnización, y otras en donde es muy bajo el nivel de agendamiento, es el



caso de los departamentos de Amazonas, Boyacá, Caldas, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vichada y Vaupés. Finalmente, se reconoce el avance en los procesos de documentación como lo es la implementación de mecanismo de toma de solicitud simplificada, el cual podría contribuir a superar los rezagos en el agendamiento y la atención, sin embargo, preocupa las dificultades técnicas y tecnológicas que estos puedan representar para las víctimas.

Rehabilitación

Gran parte de la información presentada por el Gobierno corresponde a la descripción de acciones de gestión en cumplimiento de las obligaciones legales del Ministerio de Salud y Protección Social, la UARIV y las Entidades Territoriales con la implementación del PAPSIVI. El Gobierno expone cifras correspondientes al periodo de implementación del Programa 2013-2020 y relaciona otros datos con base en los indicadores del PND y del PMI.

A nivel central, se hace una amplia exposición de las medidas de la política pública relacionadas con: (i) diseño, coordinación y monitoreo del PAPSIVI, (ii) definición de criterios técnicos, (iii) implementación de estrategias de divulgación, (iv) principales resultados del Subcomité de Rehabilitación, (v) capacitación al talento humano y prácticas de autocuidado, (vi) espacios de trabajo con las mesas de participación efectiva de víctimas y, (vii) definición de rubros y adecuada ejecución de los recursos.

En relación con el nivel territorial, se exponen las medidas tendientes a: (i) socialización del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, (ii) concurrencia, (iii) diagnóstico de la situación de salud de las víctimas, y (iv) principales resultados de la implementación de la guía de territorialización de la medida de rehabilitación.

La información del Gobierno Nacional presenta las medidas adoptadas para atender los problemas identificados por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, dando cumplimiento a la orden vigésimo séptima relacionada con la disponibilidad efectiva del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI para las víctimas de desplazamiento forzado, la ampliación progresiva del número de víctimas atendidas y su consecuente asignación presupuestal, bajo los principios de progresividad, no regresividad y racionalidad.

No obstante, si bien el Gobierno Nacional dedica gran parte del Informe a la descripción de las medidas de política pública adoptadas bajo los presupuestos de una ampliación progresiva del derecho a aquellos sectores de la población víctima que aún no han tenido acceso, es importante señalar que la meta establecida en el PND para el cuatrienio 2018-2022 de 460.000 nuevas víctimas con atención psicosocial, es menor a la meta del cuatrienio 2014-2018 que en su momento buscaba darle acceso a 480.000 víctimas al programa de atención psicosocial.

A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social para aumentar el número de víctimas con atención psicosocial, el reporte frente al alcance del 100% de las



metas y el acumulado de 838.138 víctimas atendidas con corte a 31 de diciembre de 2019, las cifras representan un porcentaje inferior al de la meta del CONPES 3726 del 2012, de 3.000.000 de personas víctimas del conflicto con atención psicosocial para el año 2021. Esto indica la necesidad de redefinir metas anuales más ambiciosas, que de cara a la prórroga de la Ley 1448 de 2011, resulte en la definición de un número mayor de víctimas del conflicto con acceso a la atención psicosocial.

En cuanto a la información de las medidas adoptadas por el Gobierno, cabe referirse a lo considerado por la Corte Constitucional respecto a que: “la sola demostración de ajustes presupuestales, la adopción de normas, el diseño y ejecución de políticas públicas, o el simple paso del tiempo, no constituyen un elemento suficiente para dar por superado el ECI”¹, en este sentido, “los informes presentados por el Gobierno Nacional en el marco del seguimiento a la superación del ECI, deben estar sustentados en los resultados de la medición de los IGED con el fin de proveer los elementos de juicio suficientes para valorar los avances, rezagos o retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada”².

Actualmente, la medición de progresividad del acceso a la medida de rehabilitación tiene como propósito conocer la proporción de la población en situación de desplazamiento forzado que ha solicitado servicios de atención psicosocial y ha tenido acceso. Para lo cual el gobierno definió el indicador de la siguiente forma: “el denominador consiste en el número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a la atención psicosocial y el numerador, corresponde al Número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa”³. Según los datos suministrados en el informe, el numerador corresponde a 310.982 personas las que han solicitado la medida de rehabilitación psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa, y el denominador a 128.917 personas que han accedido a atención psicosocial. De lo afirmado por el Gobierno, el resultado de esta medición, correspondería al 24% ($310.982/128.917=2.41 \times 100=24.1\%$)

Sin embargo, la Procuraduría observa que el gobierno afirma que: “Del total de 310.982 personas que han solicitado atención psicosocial y/o han sido focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa en la vigencia 2019, han accedido 128.917 personas, lo que corresponde a un 41.45% de cumplimiento del indicador”⁴. Esta diferencia en los porcentajes de cumplimiento se explica porque el Gobierno toma como denominador (128.917) lo que la Procuraduría considera que corresponde al numerador. Estas imprecisiones o confusiones en la exposición de la información se suman a las inconsistencias identificados por la CSMLV en el entre el reporte de cumplimiento de la meta anual en SINERGIA y la información suministrada por el Ministerio de Salud.

Por otra parte, el gobierno advierte que: “(...) el espíritu teleológico que inspira la medida de rehabilitación, así como el andamiaje técnico que lo sustenta no está en función de la demanda de atención [o lo que pudiera entenderse como “requerir atención”], sino mayoritariamente de la oferta inducida para la atención psicosocial como reflejo necesario para garantizar el ejercicio de la voluntariedad –de las víctimas- como expresión de garantía



a la autonomía e identidad personal”⁵ En este sentido, la Procuraduría observa que el universo de población no obedece a la titularidad del derecho entendido como: “víctimas de desplazamiento forzado que requieren el restablecimiento de condiciones físicas y psicosociales”⁶, sino que se encuentra en función de la oferta inducida y la búsqueda activa.

Preocupa a la procuraduría que la formulación y medición del IGED de rehabilitación, corresponde exclusivamente a la orden de la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 frente a establecer acciones tendientes a resolver los problemas identificados en acceso y cobertura. En consecuencia, este IGED no integra en su medición lo que la Corte definió como titular del derecho, a saber: víctimas de desplazamiento forzado que requieran el restablecimiento de condiciones físicas y psicosociales, teniendo en cuenta que esta medida está encaminada a superar las afectaciones derivadas del desplazamiento forzado.

Por otro lado, la Procuraduría considera necesario que el Gobierno realice una valoración a profundidad sobre los alcances y limitaciones del esquema de oferta inducida y de sus efectos en el estímulo a las víctimas para ser parte de los procesos de atención psicosocial en las diferentes modalidades. Si bien en el Informe se mencionan algunos factores que limitan este resultado, no se mencionan las estrategias para superar estas dificultades, que en opinión de la Procuraduría están relacionadas con aspectos de coordinación de las entidades del SNARIV.

Del mismo modo, y con base en el estudio de balance de la Ley 1448 de 2011 realizado por la Procuraduría de la medida de rehabilitación⁹, es necesario trabajar en torno al conocimiento y construcción de sentido de la medida de rehabilitación, difundir cómo acceder, pero sobre todo para qué sirve. Poner de presente que no se trata de una medida para personas “traumatizadas o enfermas” sino que son acciones que favorecen el fortalecimiento de los recursos propios de las personas, la escucha, el manejo de las afectaciones del conflicto, que son normales, por las situaciones tan adversas que se han vivido.

Frente a la difusión se hace necesario divulgar la ruta e información de acceso definida por el MSPS y la UARIV, pero además, que todas las entidades del SNARIV y del SIVJRNR coadyuven en esta difusión, dando a conocer a las víctimas cómo acceder; pero sobre todo, fortalecer la construcción de sentido de la medida; reconocer las afectaciones, la necesidad, la pertinencia, la oportunidad que puede representar tener un proceso de fortalecimiento personal, familiar, comunitario y social. Es preciso que la difusión permita dar cuenta de que se trata de una oferta que atiende el sufrimiento, que reconoce que la vida antes y después de los hechos victimizantes no es la misma, más allá de las situaciones de enfermedad física o mental; y sobre todo, que sirve para sentar las bases para la convivencia, la no repetición y la construcción de paz.

Asimismo, este IGED no logra medir avances de forma objetiva en el cumplimiento de la finalidad y/o contenido del derecho, en el sentido que, a través de la rehabilitación integral, las víctimas de desplazamiento forzado deben poder acceder al restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales que permitan desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social, y ejercer sus derechos y libertades básicas.



Respecto a la integridad de la rehabilitación, la Corte Constitucional ha señalado que: “el marco normativo vigente tiene por objetivo que la rehabilitación como una medida reparadora, sea de carácter integral por cuanto esta debe abarcar un conjunto de acciones multidimensionales que no se agotan en los aspectos médicos y psicológicos, ni se reduce a una rehabilitación funcional, pues comprende servicios jurídicos y sociales que se encaminan a restablecer el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, y a lograr en la mayor medida posible que las víctimas puedan desenvolverse en el entorno familiar, laboral, social y cultural”¹⁰

Se recomienda entonces a esta entidad tomar la oportunidad para armonizar sus acciones con el MSPS, la UARIV y el ICBF, y adoptar lineamientos que permitan articular e incorporar las medidas de rehabilitación a través de los programas que desarrolla Protección Social con las víctimas del conflicto armado. Por ejemplo, que en los programas como Familias en su Tierra (FEST) se incorpore la medida de rehabilitación a través de una acción coordinada para que la oferta del PAPSIVI o la ERE-G llegue simultáneamente, o a través del desarrollo de nuevas estrategias de rehabilitación psicosocial a nivel familiar y comunitario que respondan al daño que generó el desplazamiento forzado, pero que sobre todo impulsen y fortalezcan las capacidades y recursos de las familias en el marco de los retornos y las reubicaciones. Lo anterior adicionalmente contribuiría a mitigar las limitaciones de cobertura de la rehabilitación en las zonas rurales y a llegar como Estado a un territorio de manera armónica y articulada.

Por lo tanto, la Procuraduría hace énfasis en la urgencia de i) formular un indicador principal que incluya la rehabilitación física; ii) formular indicadores de resultado a partir de los logros y efectos de los programas de rehabilitación sobre el grupo de víctimas que han accedido a la medida; iii) determinar si el indicador cumple una función instrumental incluyendo indicadores de proceso que permita medir la oportunidad y efectividad del goce del derecho.

Aunque el Gobierno insiste en que en materia de rehabilitación se cumplen con los estándares de progresividad, no regresividad y racionalidad, la Procuraduría observa que el IGED diseñado por el gobierno es insuficiente frente a su función sustancial e instrumental, pues no proporciona los elementos necesarios para valorar los avances, rezagos o retrocesos en la garantía de los derechos de la población desplazada.

De la misma manera, afirmar que: “es claro que, a la luz de dichas metas, no existe una práctica inconstitucional en lo que se refiere a la medida de rehabilitación, sino un enorme reto frente al alcance de la medida en razón al universo total de víctimas incluidas en el RUV”¹³; obliga a poner en consideración la metodología de oferta inducida y búsqueda activa con la cual el universo de atención no está en función del titular del derecho.

Enfoque de género



Frente a los avances respecto a los procesos de retorno y reubicación, es fundamental señalar la necesidad de contar con lineamientos de género dentro de la ruta establecida en la Resolución 3320 de 2019; así como la importancia de garantizar una capacitación sobre la inclusión del enfoque de género y el documento de transversalización del enfoque¹ que se menciona en el informe, de manera que se garantice la materialización del mismo.

Ahora, sobre las medidas reportadas respecto a la prevención y protección, se resaltan las acciones reportadas por parte del Ministerio del Interior respecto a la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, la adopción de su Plan de Acción y los avances en los procesos de territorialización. Así como, la labor que hace la Consejería para la Equidad de la Mujeres en la difusión de derechos de las mujeres, y la Policía Nacional respecto a la adopción de políticas de género. En cuanto a las medidas de protección brindadas por la UNP se destaca el funcionamiento del CERREM de Mujeres, sin embargo, resulta fundamental avanzar en la aprobación e implementación del Protocolo de Análisis de Nivel Riesgo a Mujeres Líderesas y Defensoras, herramienta fundamental para poder hacer un análisis del riesgo con enfoque de género, solicitud constante por parte de plataformas de mujeres.

Aunado a esto, tal como se dijo en el Séptimo Informe sobre la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2019-2020², y como han reiterado las plataformas de mujeres, es necesario que se adelanten acciones para la aplicación efectiva del enfoque de género en el accionar de la entidad. Así, se debe garantizar que los funcionarios de los cuerpos de protección cuenten con capacitaciones sólidas frente al enfoque de género, ya que lo adelantado hasta ahora con el apoyo de cooperación internacional o los requisitos establecidos para la contratación de escoltas y conductos de manera tercerizada, no bastan. En este sentido, es necesario implementar acciones que efectivamente permitan prevenir que continúen los casos de violencia sexual y otras formas de violencia de género a los que se han enfrentado las beneficiarias y mujeres y niñas que componen sus núcleos familiares, por parte de escoltas y conductores, además de la necesidad de contar con un Protocolo que brinde una pronta respuesta ante posibles quejas.

Se llama la atención, frente a la ausencia del reporte de acciones para materializar el enfoque de género por parte de otras entidades del SNARIV. Lo anterior, evidencia que se desconoce la necesidad de brindar medidas integrales, de manera articulada con las entidades responsables de garantizar los derechos a la salud, educación, y vivienda, a las mujeres víctimas. Además, preocupa a la Procuraduría que no se evidencia el estado de implementación del Programa de prevención del impacto de género, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado, según lo establecido en el Auto 092 del 2008. Además, que no se muestre en el informe el diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 737 de 2017.

Si bien el Gobierno Nacional hizo un análisis de los riesgos identificados en los Autos 098 de 2013 y 009 de 2015, es preocupante que a la fecha no presentan el resultado de dicho



análisis para la construcción de la línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Tampoco se muestra cuál fue la línea base que manifiesta el Gobierno que les sirvió para la incorporación efectiva y verificable en la política de medidas para atender cada uno de los riesgos de género identificados en el hecho victimizante de violencia sexual para el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

Respecto al acceso a la justicia, este ente de control reconoce el trabajo realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para la vigencia 2019 en desarrollo del proceso de capacitación en género a gestores de justicia, el programa de formación sobre la ruta intersectorial para la atención a la violencia sexual, la Guía de atención a mujeres y población LGBTI en estos servicios y el trabajo de formación a 96 víctimas en los mecanismos de justicia transicional desde una perspectiva de género. Ahora bien, preocupa que no se evidencia por parte de la Fiscalía General de la Nación cuál es el resultado de la estrategia de priorización de la investigación y judicialización de la violencia sexual³ implementada en los casos de violencia sexual atribuibles a miembros de grupos guerrilleros y de la fuerza pública, cometidos en el marco y con ocasión al conflicto armado; cuál es el resultado de la implementación del Protocolo de investigación de violencia sexual por parte de la Fiscalía General de la Nación; ni, cuál es el estado actual de los procesos e investigaciones que se desprenden de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional mediante Auto 092 de 2008 (Sentencia T 025 de 2004), especialmente las relacionadas con los actos que involucran como actores a miembros de la Fuerza Pública.

Respecto a la estrategia para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales en materia de asistencia, pese a que se refieren a la importancia de que prime la flexibilidad en la atención, de manera que esta se adapte a las características de las y los actores, no hay lineamientos claros sobre la manera en la que se debe incorporar el enfoque de género en esta tarea. Este ente de control reconoce como fundamental que los funcionarios cuenten con herramientas concretas para implementar el enfoque de género dentro de las acciones que adelantan. Se recomienda que se cuente con una estrategia de enfoque diferencial de género, tal como pasa con el enfoque étnico, de manera que las competencias de las entidades territoriales se fortalezcan.

De manera transversal, se debe señalar que, pese a que se han incrementado los recursos destinados para atención y reparación⁴, es necesario advertir que el presupuesto para enfoques diferenciales representa únicamente el 0.6% del Presupuesto de víctimas de desplazamiento por medidas y Componentes de la Ley⁵. Aunque se resaltan herramientas que garantizan la transparencia en la información sobre el presupuesto destinado a políticas para mujeres, es necesario que se evalúe la posibilidad de incrementar el presupuesto para la implementación de los enfoques, que permita dar pie a acciones diferenciadas en materia de atención, asistencia y reparación integral. Esto, con el propósito de responder a las barreras a las que se enfrentan mujeres, población con OSIGD, y demás poblaciones de especial protección constitucional, para el goce efectivo de sus derechos.

Frente a los avances respecto a los procesos de retorno y reubicación, es fundamental señalar la necesidad de contar con lineamientos de género dentro de la ruta establecida en la Resolución 3320 de 2019; así como la importancia de garantizar una capacitación sobre



la inclusión del enfoque de género y el documento de transversalización del enfoque⁶ que se menciona en el informe, de manera que se garantice la materialización del mismo.

Así mismo, frente a las herramientas de seguimiento y medición, es fundamental señalar la importancia de contar con indicadores claros que den seguimiento al enfoque de género. Esto, de la mano de la necesidad de que los reportes de las entidades nacionales y territoriales cuenten con información particular sobre el tema, para identificar las barreras que impiden avanzar con la garantía de derechos de las mujeres.

Por otro lado, sobre la información presentada, se resalta que la mayoría de las cifras se encuentran desagregadas por sexo, y en algunos casos se brinda información particular sobre población con OSIGD atendida. Ahora bien, contar con las cifras no resulta suficiente si no hay un análisis sobre el motivo de la brecha entre el número de mujeres y de hombres beneficiadas/os por alguna medida, pues este análisis resulta fundamental para identificar barreras. A su vez, es necesario que toda la información presentada cuente con cifras particulares respecto a la población con OSIGD, y que se tenga en cuenta que las categorías de sexo, género y orientación sexual son diferentes al momento de presentar las cifras.

Para finalizar, es de resaltar que, de acuerdo al ejercicio de seguimiento que hace la Procuraduría respecto a la incorporación del enfoque en el cumplimiento de la política, hemos concluido que, en primer lugar, la falta de incorporación de los enfoques diferenciales dentro de la política, en este caso el de género, limita el componente transformador que pretende la ley, al no implementar medidas de reparación integrales. Además, la debilidad en los grupos responsables de la implementación y transversalización de los enfoques en las diferentes entidades responsables, en cuanto a la falta de presupuesto, capacidad de decisión, falta de personal, o conocimientos técnicos, imposibilita que haya tantos avances como son necesarios, y en algunos casos, como los mismos equipos querrían. Por último, el abordaje de la violencia sexual como principal hecho victimizante al que se enfrentan las mujeres y población OSIGD, desconoce el impacto de otras formas de violencia en sus vidas, y la necesidad de contar con herramientas para implementar el enfoque para repararlas.

Así, es necesario contar con estrategias para responder a las debilidades señaladas, y avanzar en una debida articulación con los indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, los cuales se presentan como una oportunidad para fortalecer la política de víctimas.

Conclusiones

De acuerdo a lo manifestado en este informe, se presentan las siguientes conclusiones en cuanto a los componentes transversales:

- Se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional en el aumento permanente de los **recursos** previstos para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Sin embargo, los mismos siguen



resultando insuficientes para garantizar el restablecimiento de derechos y la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

- La alta demanda de las víctimas ha desbordado la capacidad del Estado, impidiéndole a esta población acceder a soluciones duraderas. Esto implica necesariamente no solo más recursos, sino una articulación y gestión eficiente por parte de las autoridades nacionales y territoriales.
- Se reconoce que se han desarrollado esfuerzos por parte del Gobierno para avanzar en la coordinación nacional y territorial, sin embargo, estos no han sido suficientes para materializar la adecuada aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad. En este sentido, se comparte la conclusión del Gobierno frente a la necesidad de revisar y mejorar el uso y disposición de las herramientas que componen la Estrategia de Corresponsabilidad, y se hace un llamado para acelerar la puesta en marcha de la estrategia prevista en el PND con el fin de ajustar las herramientas de seguimiento territorial a la política, para aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales, con el fin de identificar muchas de las brechas identificadas por la Corte que aún persisten.
- Si bien son notables los avances en materia de **sistemas de información**, en relación con la situación inicial cuando se declaró el ECI, persiste la necesidad de fortalecer los reportes de información y avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores de proceso y resultado, de tal forma que se pueda evaluar el avance de la política en términos de derechos.
- En materia de gestión de la información, se considera que el Gobierno hace un planteamiento adecuado sobre la estrategia del Modelo Integrado para articular las fuentes de información, los retos y recomendaciones hacia lo que se requiere dentro del componente metodológico y operativo del mismo deben fortalecerse.

Frente a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, se concluye que:

- Si bien los resultados de los indicadores en materia de **subsistencia mínima** muestran un nivel de cumplimiento importante, persiste la falta de articulación entre las entidades territoriales y la UARIV para medir con información conjunta el derecho en relación con la entrega de atención humanitaria Inmediata, razón por la cual no se puede tener certeza frente a la garantía del derecho en esta primera fase. Adicionalmente se advierte que la entrega de atención humanitaria en general, no se realiza de manera imperativa y urgente a las víctimas como lo ha indicado la Corte. Esto se evidencia en la alta demanda de peticiones que las víctimas interponen solicitando ayuda humanitaria, lo que evidencia que persisten algunas de las barreras identificadas por la Corte.
- Si bien los ajustes normativos (Resoluciones 1249 de 2016 y 271 de 2014) y los esfuerzos adelantados por la UARIV han contribuido a mejorar la puesta en marcha del mecanismo de subsidiariedad para la entrega de la ayuda inmediata, las



entidades territoriales como principales responsables de entregar esta ayuda aún no logran atender de manera oportuna a toda la población que lo requiere.

- La Procuraduría reconoce que el Gobierno Nacional ha realizado acciones con el fin de superar el ECI en materia de **retornos y reubicaciones**. Sin embargo, considera que aún no es posible determinar si éstas efectivamente permiten avanzar en dicha superación. A juicios de este órgano de control, el nuevo protocolo no genera cambios de fondo que conlleven a superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales que ha identificado la Corte Constitucional. Por el contrario, se han advertido algunas deficiencias que, de no ser atendidas a tiempo, pueden profundizarlas estas dificultades.
- Sobre **restitución de tierras**, persiste la desarticulación en la oferta de las entidades para garantizar los derechos posfallo. No se evidencia que las entidades del SNARIV adelanten acciones para mejorar las fuentes de información y el proceso de intercambio interinstitucional de datos para la creación de indicadores conjuntos, que permitan medir el goce efectivo del derecho en esta materia.
- Si bien se reconocen los esfuerzos del Gobierno en materia de **educación** con el fin de mejorar el nivel de escolarización en la población víctima de desplazamiento forzado, lo cual se evidencia en las cifras de la tasa de asistencia y repitencia, se hace un llamado para fortalecer las acciones con el fin de superar otras problemáticas. Entre otras: (i) Bajo nivel de herramientas pedagógicas y técnicas de los docentes para abordar el contexto actual de la población víctima; (ii) insuficiente acompañamiento pedagógico y socio afectivo para el cumplimiento de las trayectorias educativas de la población víctima; (iii) falta de kits escolares, uniformes y transporte escolar de la población víctima; (iv) Deficiencias en la cualificación de la atención educativa y la búsqueda activa de la población desplazada; (v) Falta de prioridad en estrategias que garanticen la permanencia de personal docente en aquellas zonas rurales y de difícil acceso.
- Aunque se han generado vinculaciones de hogares a las diferentes estrategias adelantadas por el Gobierno en materia de **vivienda urbana y rural**, el impacto de las mismas es aún muy bajo. Se advierte que la discusión actual del derecho a la vivienda para población desplazada se está centrando en resolver la accesibilidad económica y fomentar la construcción, sin que se tenga en cuenta el acceso de las víctimas a estos programas ya que los mismo van dirigido a todos los colombianos y las metas para la población vulnerable, en la cual son incluidas las víctimas de desplazamiento forzado, resultan insuficientes para el déficit de oferta identificado.
- Si bien las entidades han realizado un esfuerzo en el componente de **generación de ingresos** para mejorar el acceso de las víctimas a las rutas de emprendimiento y empleabilidad, aumentar los cupos en los diferentes programas, sigue sin reformularse la política de generación de ingresos y empleo para víctimas de desplazamiento forzado, lo que constituye una barrera institucional para la



superación del ECI. Es alarmante que después de tantos años, el debate siga girando en torno al rediseño y reformulación de algunos programas. A juicio de la Procuraduría aún no son suficientes las acciones institucionales para brindar a las víctimas oportunidades para su formación y desarrollo empresarial, que les facilite su incorporación al mercado laboral y la generación de proyectos autosostenibles.

- Preocupa a la Procuraduría que los resultados presentados en los indicadores de **vida, libertad, integridad y seguridad personal** muestran la persistencia de ocurrencia de hechos victimizantes, pero sobre todo de revictimización de la población desplazada que no cuenta con garantías de no repetición. Las acciones tomadas han resultado insuficientes para contrarrestar escenario de riesgo se ha venido agravando desde 2017 en el país. Han sido recurrentes situaciones de crisis humanitarias por la ocurrencia de desplazamientos masivos, confinamiento, riesgos de reclutamiento, uso y utilización, violencias sexuales, amenazas y asesinatos de líderes y lideresas.
- En materia de **rehabilitación** los esfuerzos realizados, no han logrado mejorar el acceso a este derecho de manera integral. En particular, se considera necesario que el Gobierno realice una valoración a profundidad sobre los alcances y limitaciones del esquema de oferta inducida y de sus efectos en el estímulo a las víctimas para ser parte de los procesos de atención psicosocial en las diferentes modalidades. Si bien en el Informe se mencionan algunos factores que limitan este resultado, no se mencionan las estrategias para superar estas dificultades, que en opinión de la Procuraduría están relacionadas con aspectos de coordinación de las entidades del SNARIV. Adicionalmente, los indicadores no permiten a juicio de este órgano de control, conocer el goce efectivo del derecho.
- La Procuraduría ha reconocido un mayor esfuerzo presupuestal durante los últimos dos años para el pago de la medida de **indemnización**, aunque la capacidad presupuestal continúa siendo insuficiente. Aunque se reconoce el avance en los procesos de documentación como lo es la implementación de mecanismo de toma de solicitud simplificada, el cual podría contribuir a superar los rezagos en el agendamiento y la atención, sin embargo, preocupa las dificultades técnicas y tecnológicas que estos puedan representar para las víctimas.
- Se destaca que en este año si se incluya la inclusión de un capítulo que permite dar cuenta de las gestiones y de los avances que las instituciones competentes han desplegado para garantizar el esclarecimiento de la **verdad** y la construcción de la memoria histórica, dividiendo entre verdad histórica y verdad judicial, aunque en este último componente no se observan resultados en detalle. Se reitera la urgencia de articular acciones con el SIVJRN, con el fin de avanzar en la garantía de este derecho, tanto en su dimensión individual como colectiva.