

Con el apoyo de:



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ

OIM
ONU MIGRACIÓN



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Balance Ley 1448 de 2011 Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras



PROCUREMOS
la paz

Proyecto

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

Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras

Balance implementación de la acción de restitución en la Ley de Víctimas y los Decretos Leyes Étnicos: brechas y recomendaciones



PROCUREMOS
la paz



Cifras modelo analítico de Restitución de Tierras*

Etapa administrativa

Total solicitudes	No microfocalizadas
127.071	26.784

Número de solicitudes negadas

Total solicitudes
55.885

Etapa judicial

Ruta individual

Total demandas presentadas
23288

Demandas individuales
9537

Demandas acumuladas
13751

Etapa posfallo

Ruta individual

Cantidad de órdenes
275.726

Ruta étnica

Total órdenes	Etnias	Territorios/Comunidades
1356	13	18
Órdenes en proceso de cumplimiento	Órdenes cerradas	Órdenes cumplidas
1070	37	184

Ruta étnica

Total de familias	Total solicitudes	Solicitudes con demanda			
166.472	632	95			
Total de solicitudes por comunidades negras (CN) o indígenas (CI)	Auto medidas cautelares	Sentencias			
<table><tr><td>Comunidades</td></tr><tr><td>● CI</td></tr><tr><td>● CN</td></tr></table>	Comunidades	● CI	● CN	64	18
Comunidades					
● CI					
● CN					
Total solicitudes por etnia o pueblo					

* Fuente: Unidad de Restitución del Tierras para Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación, con corte a octubre 2020.





Brechas

Etapa administrativa	Etapa judicial	Etapa posfallo
<ol style="list-style-type: none">1. Pendiente gestión sobre la microfocalización.2. Falta de claridad en las causales en las que se basan las decisiones que niegan la inscripción en el RTDAF.3. Debilidades en la valoración y recaudo probatorio.	<ol style="list-style-type: none">1. Incumplimiento de los términos procesales y rezago en sentencias: solo 2 sentencias para comunidades negras en 9 años; procesos en sede judicial desde hace 3 y 4 años (Cocomopoca, Caño Ovejas, etc.)2. Situación de pobreza exacerba diferencias al interior de las comunidades étnicas sobre transacciones de propiedad.	<ol style="list-style-type: none">1. Bajo nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales.2. Audiencias posfallo desbordadas o carencia de ellas.3. Ausencia de voluntad y desarticulación de las entidades territoriales y nacionales, lo que impide cumplir con lo ordenado.

- Articulación intra e inter administrativa con falencias.
- Tratamiento a segundos ocupantes: incumplimiento a órdenes.
- Grave situación de orden público que aún persiste en zonas del país.
- Insuficiencia en la información de la política pública de restitución de tierras a las víctimas.
 - Poca representación de víctimas en cabeza de organismos diferentes a la URT.





Recomendaciones

Etap

Etapa Administrativa	Etapa judicial	Etapa posfallo
<ol style="list-style-type: none">1. Revisar las causales por las cuales se toman las decisiones de no inscripción por parte de la URT.2. Cumplir con la norma que establece la carga de la prueba en cabeza del Estado.3. Fortalecer las gestiones de la microfocalización.	<ol style="list-style-type: none">1. Redistribuir del mapa judicial para optimizar la labor de los jueces en los territorios.2. Fortalecer las capacidades para el seguimiento posfallo, por ejemplo a través de incidentes de desacato y la utilización del poder sancionatorio sobre entidades y funcionarios que incumplen las órdenes proferidas en sentencias.3. Fortalecer a la Defensoría del Pueblo para que ejerza la representación étnica.	<ol style="list-style-type: none">1. Fortalecer el ejercicio de las competencias de los funcionarios judiciales en el seguimiento a las sentencias de restitución.2. Fortalecer a la Defensoría del Pueblo para el seguimiento posfallo en la ruta étnica.



Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Balance implementación Ley 1448 de 2011



PROCUREMOS
la paz

Objetivo

Hacer un balance de la Ley 1448 de 2011, con el fin de presentar recomendaciones desde la PGN de cara al proceso de prórroga y ajuste que deberá surtir en el Congreso de la República para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, sin generar retrocesos o discontinuidades en su atención y reparación.

¿Qué se esperaba?

- a. Contar con un balance propio de la PGN, frente a la implementación de la Ley, a partir de los mecanismos de seguimiento y monitoreo previstos para ello, identificando los principales obstáculos que puedan ser superados mediante reforma legislativa.
- b. Presentar un balance específico frente a algunos de los derechos más complejos de garantizar en la implementación de la Ley: rehabilitación, reparación colectiva, retornos y reubicaciones, vivienda, tierras.
- c. Profundizar en aspectos relacionados con la Estrategia de Corresponsabilidad, prevista para la coordinación nacional y territorial. De igual manera profundizar en el componente de Mediciones de la Ley.
- d. Profundizar en enfoques de género y diferenciales.
- e. Presentar recomendaciones y propuestas concretas al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para los ajustes en el marco de la prórroga de la Ley 1448 de 2011.



PROCUREMOS
la paz



Recolección de información

Operativo de Campo



Participantes del Balance

328



Víctimas participantes

111



PROCUREMOS
la paz



Consideraciones generales

- Es un balance, no una evaluación.
- Reconoce aciertos, desaciertos y plantea recomendaciones.
- Las recomendaciones buscan sobre todo contribuir a favorecer el GED.
- El análisis de brechas es una herramienta para comparar el estado y desempeño de la política pública respecto a las necesidades de las víctimas, frente a los estándares nacionales e internacionales para procesos de reparación integral.
- Brechas asociadas a procesos de desplazamiento de la política pública, déficits en implementación, falta de continuidad, consistencia, integralidad, coberturas, así como déficits relacionados con el surgimiento de consecuencias no intencionadas (lo planificado vs lo aplicado).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS

la paz



¿Por qué un balance desde la Procuraduría?

- Por las acciones que se adelantan desde el rol preventivo de la PGN en coherencia con la competencia de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes, en especial la Ley 1448/2011.
- Por el rol específico que tiene la PGN en el marco del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz.
- Porque a través del balance se busca cuidar los intereses y derechos de las víctimas del conflicto armado.
- Por la proximidad con las víctimas a partir del trabajo territorial que realiza la entidad.
- Porque se han recogido sistemáticamente voces que dan cuenta de los problemas estructurales en la implementación de la Ley.
- Por el interés de analizar la implementación de la ley desde los enfoques diferenciales midiendo la satisfacción de los derechos de manera diferenciada para hombres, mujeres y víctimas población OSIGD.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz



Brechas

1. **Modelo de Reparación Colectiva:** ¿Armonizar o delimitar?
2. **Implementación del PRC:** Desafíos en coordinación y articulación para implementación del Programa.
3. **Acuerdo de Paz:** oportunidad para el fortalecimiento del Programa.

MODELO DE
REPARACIÓN
COLECTIVA



En clave de Recomendaciones

REPARACIÓN COLECTIVA

1. **Revisar categorías,** ajustar procedimientos de valoración e instrumentos.
2. **Adecuar Modelo de Gestión de oferta.**
3. **EG y ED, Rehabilitación / Casos Nacionales.**
4. **Establecer % de acciones en POA** que den cuenta del universo de SRC en ruta y de las metas PND.
5. **Criterios e indicadores** de salida para SRC.
6. **Nuevo proceso de planificación** (Conpes) a partir de realidades del PRC, (Universo, caracterización de daños y medidas concertadas) Fortalecer participación de entidades - SNARIV en ruta de reparación colectiva.
7. **Reglamentar participación de Sujetos de Reparación Colectiva.**
8. **Estrategia de corresponsabilidad** - mecanismos de concurrencia que permitan la articulación de oferta para RC – involucrando entidades nacionales y territoriales.
9. **Incluir en procesos de planeación de PDET,** etapa de revisión y ajuste de nuevas medidas, (3 años previstos)
10. **Fortalecer medidas de satisfacción** mediante los actos de reconocimiento de responsabilidad en procesos de Reparación Colectiva.



PROCURAMOS
la paz



Brechas

1. **Falta de coordinación y articulación** Institucional y de los instrumentos de Planeación territorial.
2. **Ausencia de Programas específicos** en materia de generación de ingresos, vivienda y tierras, para atender a la población retornada reubicada.
3. Restringida aplicación de EG y ED.
4. **Participación efectiva de las víctimas** para la incidencia y seguimiento efectivo a los planes RyR.
5. **Demoras** en la emisión y aprobación de las percepciones y conceptos de **seguridad**.
6. **Falta de claridad** en la norma **sobre las competencias** de las entidades del SNARIV en el acompañamiento a los retornos y reubicaciones.
7. **Dificultades en la garantía del derecho al RyR** para las **víctimas en el exterior**



En clave de Recomendaciones

RETORNO, REUBICACIÓN E INTEGRACIÓN LOCAL

1. Fortalecer la estrategia de articulación y coordinación nación - territorio.
2. Identificar la coincidencia entre las acciones contempladas en los PRyR, los PIRC y las iniciativas de los PATR
3. Transversalizar los enfoques diferenciales y de género.
4. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y veeduría ciudadana.
5. Diseñar una estrategia para la identificación y armonización de las acciones y medidas de los PRyR y los PIRC.
6. Diseñar programas que atiendan de manera específica las necesidades particulares de los hogares en proceso de retorno y reubicación.
7. Establecer alianzas con gobiernos receptores, organizaciones sociales y comunidad internacional, para el apoyo al traslado al territorio nacional de los connacionales víctimas que desean retornar.

Ante un eventual ajuste de la Ley

- Reglamentación específica- artículo 160 ley 1448 de 2011- en cuanto a las competencias de las entidades en materia de retornos y reubicaciones.
- Crear el Subcomité Técnico de retornos y reubicaciones.



PROCUREMOS
la paz



Brechas

1. **Plan Nacional de Rehabilitación / Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)**
2. **Difusión / Desconocimiento**
3. **Articulación Externa:** Rehabilitación y Reparación Integral
4. **Articulación Interna:** psicosocial y salud
5. **Integralidad**, más que atención médica y psicológica
6. **Continuidad, estabilidad, duración.**
7. **Atención oportuna** y pertinente a daños
8. **Talento humano**
9. **Evaluaciones y mediciones.**
10. **Rehabilitación para SIVJRNR y Fuerza Pública.**



En clave de Recomendaciones

REHABILITACIÓN

1. **Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación.**
2. **Reh. transformadora** y comprensiva del Enfoque de Género.
3. **Estrategias amplias de difusión** (Sistemas)
4. **Transversalización del Enfoque.**
5. **Resolución MSPS** para establecer responsabilidades específicas del SGSSS.
6. **Acciones - ICBF, PS** y entidades comprometidas en Conpes 3992 de 2020.
7. **Fortalecimiento del talento humano del SNARIV** y del SIVJRNR.
8. **Focalizar PAPSIVI** en departamentos con aumento de dinámicas del conflictos (CSMLV 2019).
9. **Acciones del MEN**, Gobernaciones, Alcaldías. MSPS y UARIV.
10. **Mecanismos DNP y MSPS** para fortalecer medición de indicadores.
11. **Plan Nacional para la Rehabilitación, Convivencia y no Repetición** - En el marco del régimen especial crear estrategias especializadas y diferenciadas para las víctimas de la fuerza pública.



PROCUREMOS
la paz



Brechas

1. **Panorama incierto** del cumplimiento y continuidad del CONPES 3784.
2. **Centralidad de acciones** afirmativas omite otras acciones para avance - transversalización del enfoque de género.
3. **Participación efectiva y representación** satisfactoria de los grupos diferenciales.
4. **Sistemas de información**, monitoreo y evaluación desde el enfoque de género.
5. Debilidades en la apuesta por la garantía del enfoque de género del Acuerdo de Paz.



En clave de Recomendaciones

GÉNERO Y ENFOQUES DIFERENCIALES

1. **Estrategias para atender incumplimientos** del CONPES 3784.
2. **Creación de una instancia intersectorial** de alto nivel
3. **Adecuar y poner en marcha el Modelo** de gestión de la oferta atendiendo a principios y lineamientos del Modelo de Operación con EDyG.- Resolución 3557 de 2018 (Art.7) en materia de gestión interinstitucional
4. **Revisar y ajustar reglas de participación de Subcomités** - fortalecer capacidad de incidencia de delegados(as) en decisiones del Subcomité de enfoques diferenciales.
5. **Integrar al MI** la información disponible de las entidades de la RNI acerca de VBG. Interoperabilidad y uso adecuado de las fuentes.
6. **Garantizar la inclusión del enfoque de género** en los diversos reportes de seguimiento al PMI. No relegarlo a los indicadores de género específicos.



PROCUREMOS
la paz



Brechas

1. **Claridad de Universos a reparar,** según hecho victimizante.
2. **Red Nacional de Información – RNI.**
3. **Modelo Integrado.**
4. **Mecanismo Único de Seguimiento** (tableros de seguimiento)
5. **Batería de Indicadores GED.**



En clave de Recomendaciones

MEDICIONES

1. **Organizar** desde el Modelo Integrado un Registro Único de Víctimas espejo.
2. **Definir los aspectos temáticos** que deben ser incluidos en el formato SISBEN.
3. **Adaptar y ajustar el Modelo Integrado**, MI, a la conformación de registros estadísticos (primarios, integrados y longitudinales)
4. **Realizar seguimiento al Mecanismo Único de Seguimiento** para que cumpla los objetivos para los que fue creado.
5. **Ampliar el tiempo de seguimiento de la medición,** antes de declarar la SSV.
6. **Hacer mediciones para identificar impactos por COVID.**
7. **Considerar la realización de una encuesta de verificación que permita establecer una segunda línea base** que incorpore los elementos del Acuerdo Final, para medir los avances en el GED de las víctimas .



Brechas

1. Actuación sincrónica de las entidades.
2. Efectividad de instancias de coordinación a nivel nacional.
3. Rol coordinador de la UARIV.
4. Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SNARIV.



En clave de Recomendaciones

ARTICULACIÓN

- 1. Elaboración de un nuevo documento CONPES:** i) Clarifique competencias institucionales; ii) Redefina la política de generación de ingresos y entidades responsables; iii) incorpore una mirada diferencial y articulación con PMI; iv) En el proceso de certificación del GED deberá reflejarse cumplimiento de metas CONPES 3726/ 2012 y medidas para superar rezago en cumplimiento.
- 2. Comité Ejecutivo. Seguimiento a gestión presupuestal y nuevos recursos.** Análisis de gestión de subcomités y reestructuración de estos a nivel nacional.
- 3. Fortalecer funciones de Secretaría Técnica de UARIV en Comité Ejecutivo.** Direccionamiento estratégico interno enfocado a armonizar visión de coordinación. Evaluar alternativas de fortalecimiento de la coordinación del SNARIV (sector especializado, entidad de mayor jerarquía, cambio de sector). Articular mecanismos de coordinación y seguimiento diseñados por la UARIV.
- 4. Articulación entre mecanismos de certificación de entidades del Nivel Nacional y Nación Territorio.** Establecer línea base y criterios que permitan hacer seguimiento a la contribución del goce efectivo por parte de las entidades del orden nacional, evidenciar su evolución en materia de capacidad institucional, oferta e implementación de la estrategia de corresponsabilidad. El mecanismo de certificación de contribución al GED liderado por un organismo de control o una instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas.





Brechas

5. Capacidad de las Entidades Territoriales.
6. Multiplicidad de mecanismos de planeación seguimiento y monitoreo en la Ley 1448 de 2011
7. Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al GED.
8. Lineamientos de articulación entre SIVJRNR y SNARIV.
9. Ausencia de diálogo estratégico entre el SIVJRNR.



En clave de Recomendaciones

ARTICULACIÓN

5. **Adelantar reforma legal al Sistema General de Participaciones** para crear una partida específica para víctimas y dotar de recursos a las Entidades Territoriales.
6. **Acelerar el ejercicio de racionalizar, simplificar y optimizar los instrumentos y herramientas de planeación y seguimiento** a nivel territorial.
7. **Ampliación de los principios de subsidiariedad a otras medidas** (RC, RR, además de AH); creación de bancos de proyectos sectoriales en el marco del principio de concurrencia; fortalecer articulación dentro de las entidades territoriales. Identificar la contribución de la entidad territorial en materia de GED.
8. **Adelantar una planeación estratégica para definir lineamientos que orienten articulación** de SIVJRNR y SNARIV;
9. **Regular y organizar articulación de SIVJRNR y SNARIV**; articulación de acciones del SIVJRNR con los Comités de Justicia Transicional.



PROCUREMOS
la paz