



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

# Balance Ley 1448 de 2011

Recomendaciones para  
garantizar los derechos  
de las víctimas del  
conflicto armado

Componente de Arquitectura  
Institucional del Sistema  
Nacional de Atención y  
Reparación Integral a las  
Víctimas

## Proyecto

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

### **Componente de Arquitectura Institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas**

Realizado con el apoyo de:

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz

Organización Internacional para las Migraciones

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



PROCUREMOS  
*la paz*

**Balance Ley 1448 de 2011**

República de Colombia  
**Procuraduría General de la Nación**  
Balance Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas

**Fernando Carrillo Flórez**  
Procurador General de la Nación

**Adriana Herrera Beltrán**  
Viceprocuradora General

**Elena Ambrosi Turbay**  
Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

**Equipo Procuraduría**  
Elena Ambrosi Turbay  
María Camila Sacristán Carvajal  
Claudia Santamaría Vecino

**Equipo Consultor**  
Alba García Polanco  
Paula Gaviria Betancur  
Sandra Moreno Hernández

|   |    |
|---|----|
| Índice de ilustraciones.....  | 5  |
| Índice de Tablas.....   | 6  |
| LISTA DE ACRÓNIMOS.....   | 7  |
| INTRODUCCIÓN.....   | 9  |
| CAPÍTULO 1.....   | 12 |
| ANTECEDENTES DE LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.....  | 12 |
| 1.1 Antecedentes normativos y de política en materia de asistencia humanitaria a víctimas:<br>Medidas de carácter humanitario para víctimas de atentados terroristas..... | 12 |
| 1.2. Antecedentes normativos y de política en materia de articulación frente a la atención y<br>asistencia para la población desplazada.....                              | 13 |
| 1.2.1 Sentencia T-025 de 2004.....  | 20 |
| 1.3. Antecedentes normativos frente a la institucionalidad a cargo de la reparación.....  | 24 |
| 1.3.1 Ley 975 – Ley de Justicia y Paz.....  | 24 |
| 1.3.2 Decreto 1290 de 2008, Programa Administrativo de Reparación Individual.....   | 26 |
| 1.4. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: creación del SNARIV.....  | 27 |
| 1.4.1 Instancias de articulación a nivel nacional.....  | 31 |
| 1.4.2 Coordinación entre la nación y el territorio.....   | 34 |
| 1.4.3 Mesas de participación efectiva de víctimas.....  | 34 |
| 1.5. El Acuerdo Final: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<br>frente a la política de víctimas.....  | 35 |
| 1.5.1 El proceso amplio participativo: la necesidad de fortalecer la política de víctimas....   | 37 |
| CAPÍTULO 2. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE<br>ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.....  | 39 |
| 2.1 Baja capacidad de actuación sincrónica de las entidades: los retos de la acción conjunta<br>.....   | 39 |
| 2.1.1 Limitado proceso de Planeación en la política de víctimas a nivel nacional: Plan<br>Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – PNARIV.....             | 43 |
| 2.1.3 Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional.....  | 58 |
| 2.1.4 Las debilidades en el modelo de coordinación del SNARIV.....  | 70 |
| 2.1.5 Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación<br>del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.....           | 76 |
| 2.2 Territorialización de la política de víctimas: Dificultades para la articulación entre la nación<br>y el territorio.....  | 88 |
| 2.2.1 Baja capacidad institucional de las entidades territoriales.....  | 89 |

|   |            |
|---|------------|
| 2.2.2 Limitada definición de competencias de las entidades territoriales sin la respectiva asignación de recursos. .... | 91         |
| 2.2.3 Debilidades en la articulación entre la nación y el territorio: la implementación de la Ley de Víctimas. ....     | 94         |
| 2.2.4 Debilidades de los Comités de Justicia Transicional .....   | 96         |
| 2.2.5 Múltiples mecanismos planeación, seguimiento y monitoreo en la política de la Ley de Víctimas .....               | 100        |
| 2.2.6 Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al goce efectivo de derechos .....                   | 116        |
| <b>CAPÍTULO 3. LA AGENDA PENDIENTE DE LA ARTICULACIÓN ENTRE EL SNARIV Y EL SIVJRNR .....</b>                            | <b>131</b> |
| 3.1 Generalidades del SIVJRNR.....  | 131        |
| 3.2 Ausencia de lineamientos y reglas claras para la articulación inter sistémica.....                                  | 136        |
| 3.3 Débil articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR por la ausencia de un diálogo estratégico. ....                     | 144        |
| 3.4 Débil articulación territorial de las acciones entre los Sistemas .....   | 155        |
| <b>CAPÍTULO 4. BRECHAS Y RECOMENDACIONES .....</b>  | <b>161</b> |
| 4.1 Brechas asociadas al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas .....                            | 161        |
| 4.2 Brechas asociadas a la articulación del SNARIV y el SIVJRNR.....  | 196        |
| Bibliografía .....  | 203        |

## Índice de ilustraciones.

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Ilustración 1 Principales decisiones frente a la política de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.....</i>        | <i>14</i> |
| <i>Ilustración 2. Estrategias del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.....</i>        | <i>15</i> |
| <i>Ilustración 3. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIDP .....</i>                                  | <i>17</i> |
| <i>Ilustración 4. Fallas estructurales de la política de desplazamiento forzado.....</i>  | <i>22</i> |
| <i>Ilustración 5. Transición de instancias de coordinación de la Ley 387 de 1997, 418 de 1997 y 975 de 2004 a la Ley 1448. ....</i> | <i>29</i> |
| <i>Ilustración 6. Instancias de Articulación de la Ley 1448 de 2011 .....</i>   | <i>32</i> |
| <i>Ilustración 7. Subcomités Técnicos del SNARIV .....</i>  | <i>33</i> |
| <i>Ilustración 8. Observaciones y propuestas proceso amplio participativo .....</i>   | <i>38</i> |
| <i>Ilustración 9. Medidas de Asistencia. Competencias para Oferta Individual. ....</i>  | <i>47</i> |
| <i>Ilustración 10. Esquemas de medidas de Reparación Individual.....</i>  | <i>49</i> |
| <i>Ilustración 11. Esquema de Medidas de Reparación Colectiva.....</i>  | <i>50</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Ilustración 12. Decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo en las 10 sesiones realizadas entre 2011 y 2019.....</i> | <i>59</i>  |
| <i>Ilustración 13. Mecanismos de Planeación y Certificación a nivel nacional.....</i>                                  | <i>77</i>  |
| <i>Ilustración 14. Estructura Planes de Acción.....</i>  | <i>78</i>  |
| <i>Ilustración 15. Departamentos por Categoría.....</i>  | <i>90</i>  |
| <i>Ilustración 16. Municipios por Categoría.....</i>   | <i>90</i>  |
| <i>Ilustración 18. Articulación de Planes en el marco del PAT.....</i>   | <i>104</i> |
| <i>Ilustración 17. Principios Constitucionales en el marco de la estrategia de corresponsabilidad.....</i>             | <i>117</i> |
| <i>Ilustración 19. Funcionamiento Principio de Subsidiariedad.....</i>   | <i>124</i> |
| <i>Ilustración 20. Composición del SIVJNR.....</i>   | <i>132</i> |
| <i>Ilustración 21. Articulación intersistémica.....</i>  | <i>146</i> |
| <i>Ilustración 22. Funciones Comités de Justicia Transicional.....</i>   | <i>157</i> |

## Índice de Tablas

|   |            |
|---|------------|
| <i>Tabla 1 Categorías de Análisis y Preguntas Orientadoras.....</i>   | <i>9</i>   |
| <i>Tabla 2. Contenido de la Ley 387.....</i>  | <i>18</i>  |
| <i>Tabla 3. Resultados Subcomité de Coordinación Nación Territorio.....</i>   | <i>62</i>  |
| <i>Tabla 4. Resultados Subcomité Técnico Atención y Asistencia. Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.....</i>   | <i>63</i>  |
| <i>Tabla 5. Resultados Subcomité Reparación Colectiva.....</i>  | <i>64</i>  |
| <i>Tabla 6. Resultados Subcomité de Rehabilitación.....</i>   | <i>65</i>  |
| <i>Tabla 7. Resultados Subcomité de Enfoques Diferenciales.....</i>   | <i>65</i>  |
| <i>Tabla 8. Resultados Subcomité de Sistemas de Información.....</i>  | <i>66</i>  |
| <i>Tabla 9. Evolución certificación 2012 - 2017.....</i>  | <i>84</i>  |
| <i>Tabla 10. Competencias de las entidades territoriales.....</i>   | <i>92</i>  |
| <i>Tabla 11 Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas – RUSICST.....</i> | <i>110</i> |
| <i>Tabla 12. Fórmula individualizadora.....</i>   | <i>112</i> |
| <i>Tabla 13. Índice de Capacidad Territorial.....</i>   | <i>113</i> |
| <i>Tabla 14. Informes de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.....</i>   | <i>115</i> |
| <i>Tabla 15. Indicadores PMI asignados a la UARIV como coordinadora del SNARIV... </i>  | <i>149</i> |
| <i>Tabla 16. Limitado proceso de planeación en la política de víctimas a nivel nacional. PNARIV.....</i>  | <i>162</i> |
| <i>Tabla 17. Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional.....</i>   | <i>166</i> |
| <i>Tabla 18. Débil coordinación al interior de la UARIV.....</i>  | <i>173</i> |
| <i>Tabla 19. Débil rol coordinador de la UARIV.....</i>   | <i>174</i> |
| <i>Tabla 20. Brechas relacionadas con los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SNARIV.....</i>  | <i>178</i> |
| <i>Tabla 21. Territorialización e implementación de la política de víctimas.....</i>  | <i>183</i> |

Tabla 22. Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al GED. .... 186

Tabla 23. Débil articulación entre los dos sistemas en la medida que no existe un diálogo estratégico..... 197

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ANT: Agencia Nacional de Tierras

ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización

ART: Renovación del Territorio

BANCÓLDEX: Banco de Comercio Exterior de Colombia

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No

CGR: Contraloría General de la República

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica

CNAIPD: Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada

CNRR: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

CPEM: La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

COLDEPORTES: Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CRAV: Centros Regionales de Atención Integral a Víctimas

CSLMV: Comisión de Seguimiento y monitoreo de la Ley de Víctimas

CTJT: Comités Territoriales para la Justicia Transicional.

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

DGI: Dirección de Gestión Interinstitucional

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ECl Estado de Cosas Inconstitucional

EETT: Entidad Territorial

EIAT: Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública.

FCM: Federación Colombiana de Municipios

FND: Federación Nacional de Departamentos

FENALPER: Federación Nacional de Personeros

FINAGRO: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

FUT: Formulario único Territorial

GED: Goce Efectivo de Derechos

HRU: Hoja de Ruta Única

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

ICT: Índice de Capacidad Territorial

IGED: Indicadores de Goce Efectivo

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

LGTBI: Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero.

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MEN: Ministerio de Educación Nacional

MinTIC: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
MSPS: Ministerio de Salud y Protección Social  
MVCT: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio  
NARP: Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros  
NNA: Niños, Niñas y Adolescentes  
OSIGD Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas  
PAPSIVI Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas  
OPD: Organizaciones de Población Desplazada  
OSIGD: Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa  
PAT: Plan de Acción Territorial  
PATR: Plan de Acción para la Transformación Regional  
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial  
PGN Procuraduría General de la Nación  
PIRC: Plan integral de Reparación Colectiva  
PMI: Plan Marco de Implementación  
PND: Plan Nacional de Desarrollo  
PNARIV: Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición  
PONAL Policía Nacional  
POA: Plan Operativo Anual  
PS Prosperidad Social  
RAPE: Regiones Administrativas y de Planificación Especial  
RC: Reparación Colectiva  
RR: Retorno y/o Reubicaciones  
RT: Restitución de Tierras  
RNI: Red Nacional de Información  
RUSICST: Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno  
RUV Registro Único de Víctimas  
SENA Servicio Nacional de Aprendizaje  
SGR Sistema General de Regalías  
SIGO Sistema de Información de Gestión de Oferta  
SIC Superintendencia de Industria y Comercio  
SIVJRNR Sistema Integral de Verdad Justicia y No Repetición  
SINERGIA Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados  
SIBEN  
SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas  
SNAIPD Sistema Nacional de Atención a la población desplazada  
SRC Sujetos de Reparación Colectiva  
SSV Superación de Situación de Vulnerabilidad  
TOAR Trabajos, Obras o Actividades con Contenido Reparador-Restaurador  
UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
UBPD: Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas  
UNP: Unidad Nacional de Protección  
URT: Unidad de Restitución de Tierras  
UGRT: Unidad de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas

## INTRODUCCIÓN

Este documento desarrolla el componente de Articulación Institucional, dentro del balance de la ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, elaborado en el marco del proyecto financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz orientado a “*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*”.

El presente balance busca analizar los aspectos más importantes de la coordinación y arquitectura institucional creada en el marco de la Ley, destacando las principales dificultades que se han presentado durante los 9 años de implementación. Para el desarrollo del documento se adelantó una primera fase de acopio y revisión de información, enfocada en la recolección de informes, consultorías especializadas, sentencias de la Corte Constitucional y otros documentos que dan cuenta de los avances y dificultades de la implementación de la Ley 1448, en materia de coordinación y articulación institucional.

Con este componente del balance se buscó determinar cómo a través de la institucionalidad y sus herramientas, es posible o no garantizar el Goce Efectivo de Derechos de las víctimas, que es el principal objetivo de la Ley. A continuación, se presentan las categorías de análisis y las preguntas centrales abordadas.

*Tabla 1 Categorías de Análisis y Preguntas Orientadoras.*

| Categoría de Análisis  | Preguntas centrales   |
|--|---|
| <b>Arquitectura institucional y herramientas de política pública</b> | ¿Cuáles son los factores críticos que deben ser considerados para que los instrumentos de planeación y seguimiento de las entidades del SNARIV (nacional y territorial) sean pertinentes y efectivos y aporten en la comprensión y avance del goce efectivo de derechos de las víctimas?  |
| <b>Rol de las entidades</b>  | ¿Cuáles son los factores críticos de éxito que deben ser considerados a partir del análisis del rol de la Unidad antes y después de la implementación del acuerdo de paz?   |
| <b>Modelos de articulación, coordinación y gestión de la oferta</b>  | ¿Cuáles son los principales aciertos en términos de coordinación y articulación de cara a la implementación de la ley 1448 y el Acuerdo de Paz?<br>¿Cuáles son las principales dificultades y retos que se presentan al interior de las instancias de coordinación y articulación y qué se recomienda para hacer frente a ello? |
| <b>Territorialización e implementación de la Ley de Víctimas</b>     | ¿Cuáles son los factores críticos de éxito para lograr la territorialización de la política de víctimas e implementación del acuerdo de paz?  |

|   |  |
|---|--|
|   | ¿Cuáles son los principales cuellos de botella o limitaciones que reconocen los diferentes actores?<br>¿Qué recomendaciones de ajuste realizan estos actores para fortalecer la territorialización de la ley y el acuerdo? |
| <b>Articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR.</b> | ¿Cuáles son los factores críticos de éxito en la coordinación entre el SNARIV y el SIVJRNR?<br>¿Qué recomendaciones hay desde las diferentes voces de los actores en este sentido?   |

Fuente: Elaboración propia.

Una vez definidas las categorías de análisis y las preguntas centrales se procedieron al desarrollo de la ruta metodológica establecida para la construcción del balance. En especial se establecieron acciones conjuntas para el análisis con los siguientes componentes: i) Mediciones; ii) Reparación Colectiva; iii) Rehabilitación iv) Enfoques diferenciales; v) Retornos y Reubicaciones; vi) Vivienda; y, vii) Tierras.

La metodología estableció el abordaje de métodos mixtos, cualitativos y cuantitativos, de forma tal que desde la fase inicial de construcción del balance se tomaron fuentes secundarias para el análisis. Adicionalmente, el proyecto contempló un trabajo de campo en el cual se buscó recoger las voces de las víctimas que integran los subcomités técnicos del SNARIV<sup>1</sup>. De otra parte, se tuvieron en cuenta las voces de 8 sujetos de reparación colectiva que hicieron parte del estudio de caso elaborado en el marco del componente de reparación colectiva, en lo que se refiere a la coordinación y articulación institucional, en especial de las entidades territoriales que acompañan sus procesos.

De igual forma, se realizaron entrevistas a otros actores estratégicos como delegados de entidades del orden nacional, entidades del nivel territorial, la Federación Nacional de Personeros, en adelante FENALPER, con quien además se coordinó la realización de una encuesta online que fue publicada en la página de la entidad para la recolección de las opiniones y perspectivas de estos delegados del Ministerio Público. Por último, se entrevistaron representantes de organizaciones sociales y organismos internacionales que han venido acompañando la implementación de la Ley.

Paralelo al trabajo de campo, se inició el análisis de la información secundaria, en clave de identificar las necesidades de las víctimas en relación con el goce y garantía de sus derechos. La apuesta metodológica para la construcción de este balance da cuenta de la identificación de las principales brechas existentes en términos de la política pública de atención a víctimas de cara a las necesidades y problemáticas expresadas por las víctimas.

Las brechas son entendidas como la distancia que hay entre las necesidades expresadas por las víctimas y la respuesta institucional actual, en coherencia con lo establecido

---

<sup>1</sup> En razón a la emergencia sanitaria producida por el COVID19, los espacios se adelantaron a través de plataformas de videoconferencia y en algunos casos vía telefónica, teniendo en cuenta que muchas de las víctimas se encuentran en zonas apartadas con difícil acceso a internet, así mismo se aplicó un cuestionario online que fue respondido por algunos de los delegados de los subcomités que no pudieron ser entrevistados.

desde la ley<sup>2</sup>. Reconocer y tipificar las brechas es un paso necesario para recomendar las acciones necesarias que permitan cerrar estos vacíos y mejorar la implementación de la Ley de Víctimas y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

El componente de coordinación y arquitectura institucional se entendió en el marco de este proyecto como un eje transversal de toda la política de víctimas, en la medida que, a través de los instrumentos de política, las acciones desplegadas por parte de las diferentes instituciones a nivel nacional y territorial y la implementación de los planes y proyectos por parte de las diferentes entidades es que se concretan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. De acuerdo con lo anterior, este componente integra análisis de los otros documentos, en tanto éstos tienen relación con las categorías consideradas.

Este documento tiene cuatro capítulos. El primero presenta los principales antecedentes de la articulación institucional abordando los desarrollos institucionales en relación con las medidas de atención, asistencia y reparación integral de víctimas. El capítulo segundo aborda el SNARIV en su conjunto haciendo un énfasis en la arquitectura institucional, los roles de las entidades y la territorialización de la política de víctimas. El capítulo tercero presenta las principales dificultades identificadas en relación con la articulación inter sistémica entre el SNARIV y el SIVJRNR; y el último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>2</sup> Esta definición es parte del desarrollo metodológico del proyecto.

## CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES DE LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La existencia de un prolongado conflicto armado y el número de víctimas que éste ha producido ha requerido una respuesta institucional que ha venido sufriendo transformaciones conforme a las decisiones que el Estado ha debido adoptar. Desde la década de los 90 los diferentes gobiernos han adoptado medidas con las que han buscado brindar una respuesta institucional ante la emergencia humanitaria que han tenido que enfrentar millones de víctimas en Colombia, por cuenta del conflicto armado.

En el presente capítulo se recogen los principales antecedentes en materia de articulación institucional. Para ello se abordará el marco legal y de política que enmarca la respuesta estatal frente a las víctimas del conflicto armado, haciendo referencia a las medidas de carácter humanitario adoptadas en la década de los 90 para la atención de atentados terroristas, siguiendo con la atención y asistencia a la población desplazada por la violencia, los documentos de política y la legislación adoptados por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República y la intervención de la Corte Constitucional a través de la sentencia T- 025 de 2004. Se hará referencia también a la Ley 975 de 2005, el Decreto 1290 del 2008, y la Ley 1448 del 2011, para terminar con una breve referencia acerca del Acuerdo Final.

### 1.1 Antecedentes normativos y de política en materia de asistencia humanitaria a víctimas: Medidas de carácter humanitario para víctimas de atentados terroristas.

Los primeros desarrollos de la respuesta estatal en relación con la atención de las necesidades de las víctimas se dan en la década de los 90, con la Ley 104 de 1993<sup>3</sup>, a través de la cual se adoptaron medidas de asistencia humanitaria a víctimas de atentados terroristas<sup>4</sup>, ocasionados por grupos criminales y tomas guerrilleras<sup>5</sup>. En dicha norma, se reconocen como víctimas a aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población. Las medidas de asistencia incluían la atención en salud, vivienda, crédito y educación. Estas medidas posteriormente fueron recogidas por la Ley 418 de 1997, la cual incorporó en el artículo 16<sup>6</sup> la norma que ha obrado como el fundamento jurídico medular del

<sup>3</sup> Esta norma fue derogada por la Ley 418.

<sup>4</sup> Las medidas se adoptaban en virtud del principio de solidaridad social.

<sup>5</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 104 de 1993 artículo 19.

<sup>6</sup> Ley 418 de 1997, artículo 16: “En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15.

desarrollo normativo de la atención humanitaria a las víctimas de la violencia política y el conflicto armado en Colombia<sup>7</sup>.

La definición de la aplicación de las medidas era responsabilidad del Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, Red de Solidaridad.<sup>8</sup> Y estas se orientaban a la asistencia humanitaria, entendiendo por tal, la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabados por la acción terrorista<sup>9</sup>. Su ejecución se daba a través de la Red de Solidaridad Social, entidad responsable de ejecutar los programas dirigidos a la población vulnerable, entre los cuales se encontraban las personas o grupos vulnerables por razones de la violencia<sup>10</sup>. La Red también se encargaba de la coordinación con las entidades nacionales responsables de los programas de solidaridad<sup>11</sup>. Esta norma fue posteriormente derogada por la Ley 418 de 1997.

La Ley 418 tenía como objetivo central brindar instrumentos para garantizar la vigencia del Estado Social de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales. Basándose en el principio de solidaridad, otorgaba asistencia humanitaria a las víctimas, en especial a quienes habían sido víctimas de atentados terroristas. Esta norma, con vigencia de 4 años, ha sido renovada de forma periódica pues incorpora mecanismos que permiten al Gobierno Nacional promover diálogos con grupos al margen de la Ley y la suscripción de acuerdos. Este marco legal permitió también la creación del Programa para la Atención de niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados, que ha venido ejecutándose desde el año 1999 por parte del ICBF.

En materia de asistencia humanitaria a víctimas, la arquitectura institucional ha estado concentrada en una sola entidad, del orden nacional, que ha tenido la tarea de implementar y coordinar el cumplimiento de dichas medidas.

## 1.2. Antecedentes normativos y de política en materia de articulación frente a la atención y asistencia para la población desplazada.

Uno de los hitos más importantes en la articulación institucional tiene origen en la atención a la población desplazada a través de la adopción de documentos CONPES y la aprobación de la Ley 387 de 1997 que recogería los arreglos institucionales definidos

---

<sup>7</sup> LOZANO, Carlos. Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia, pág. 255.

<sup>8</sup> Esta denominación se le otorga a partir del Decreto 2099 de 1994.

<sup>9</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 104 de 1993. Artículo

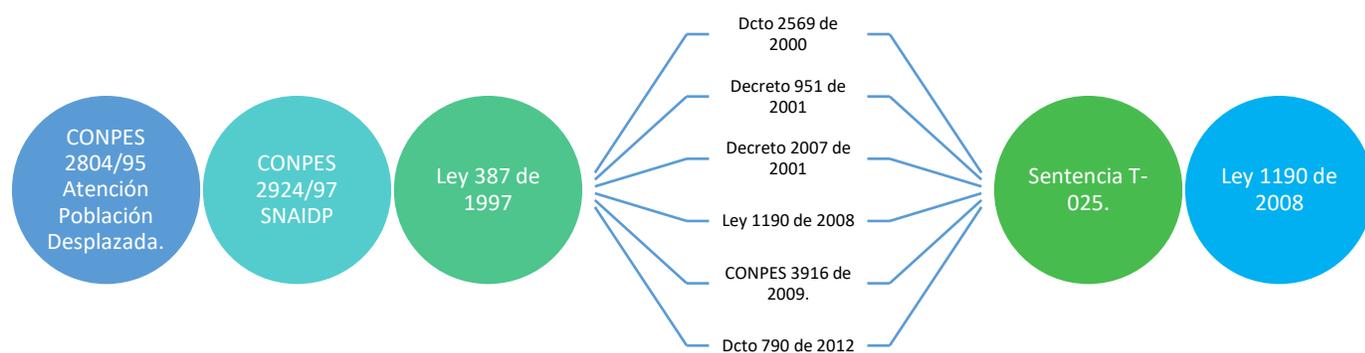
<sup>10</sup> Decreto 2099 de 1994. Artículo 3.

<sup>11</sup> Ibid. Artículo 4.

por el Gobierno Nacional en los primeros años en la década de los 90 con el fin de dar respuesta al creciente fenómeno de desplazamiento forzado.

En esta parte del documento se recogen los principales avances en materia de articulación institucional, que como se verá más adelante, son el antecedente más próximo de la política de atención y reparación integral a las víctimas en términos de arreglos institucionales.

*Ilustración 1 Principales decisiones frente a la política de Atención a la Población Desplazada por la Violencia*



Fuente: Elaboración Propia.

La ilustración presenta el marco normativo en materia de atención a población desplazada. Como se observa, los primeros ajustes se dieron por vía de documentos de política hasta llegar al marco legal a través de la expedición de la Ley 387 de 1997, siendo complementados finalmente por la Ley 1190 de 2008, que insta a las autoridades locales a tomar las acciones necesarias para el cumplimiento y materialización de los derechos de esta población. Dispone además que el Consejo Nacional para la Atención integral a la población desplazada (CNAIPD) coordine con las instancias locales a fin de garantizar el compromiso con la materialización y cumplimiento de los derechos de la población.

A continuación se explicarán en mayor detalle los ajustes introducidos hasta llegar a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional.

Un primer antecedente importante es el documento CONPES 2804 de 1995, a través del cual se crea el *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, que buscaba principalmente:

- i. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana;
- ii. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y

sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 1995).

Este fue el primer esfuerzo institucional que, si bien tenía una visión multisectorial, fue una respuesta que no contaba con un diagnóstico claro frente a esta problemática. Organizaciones como la Cruz Roja Internacional y la Conferencia Episcopal eran quienes llevaban los datos aproximados sobre el desplazamiento forzado, además de proporcionar atención de carácter humanitario a las víctimas. No existía una institucionalidad que prestara atención especial a los desplazados y las respuestas estatales se articulaban desde los sistemas de atención de desastres naturales. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 1995)

Con el CONPES entonces se adoptan las siguientes estrategias, algunas de las cuales hoy se siguen implementando:

*Ilustración 2. Estrategias del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.*

|   |  |
|---|--|
| Prevención  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Conformación del Sistema de Alertas Tempranas.</li><li>• Creación de los Consejos Regionales y Municipales de seguridad.</li></ul>   |
| Atención Inmediata  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Creación del Programa de Asistencia Especial de emergencia a desplazados</li><li>• Protección en atención inmediata.</li></ul>   |
| Fortalecimiento Institucional, organización y participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"><li>• Asistencia técnica a entidades territoriales.</li><li>• Acceso a cofinanciación de proyectos para el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, a través del Fondo de Participación Ciudadana y Desarrollo Comunal.</li></ul> |
| Consolidación y Estabilización Socioeconómica                         | <ul style="list-style-type: none"><li>• Proyectos productivos</li><li>• Atención Social (Educación, salud, vivienda, empleo, atención al adulto mayor).</li><li>• Atención territorial (Cofinanciación de proyectos a nivel territorial).</li></ul>                                |
| Programa de retornos  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Brindar apoyo a quienes deseen retornar a sus lugares de origen implementando las estrategias de protección, consolidación y estabilización socioeconómica.</li></ul>  |
| Estrategias de comunicación, divulgación e investigación              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Acciones para difundir los programas y proyectos creados</li><li>• Desarrollo de líneas de investigación financiadas por COLCIENCIAS.</li></ul>  |

*Fuente: CONPES 2804 de 1995. Elaboración Propia.*

Desde el punto de vista de la arquitectura institucional este documento adoptó decisiones como:

- i. La creación del Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada CNAIPD<sup>12</sup>, instancia a través de la cual se debían adoptar los acuerdos para definir la política nacional de atención a la población desplazada.
- ii. Creación del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la protección de los Derechos Humanos del Ministerio del interior, la cual además de realizar la Secretaría Técnica del CNAIPD, tenía la misión de crear el Registro Nacional de Desplazados.
- iii. Se determinó que los programas de entidades nacionales orientados a la atención de la población desplazada debían ser registrados en el banco de proyectos<sup>13</sup> con una leyenda que los diferenciara. Estos proyectos hacían referencia a: a) Proyectos de vivienda de interés social urbana y rural; b) Adjudicación de tierras; c) Proyectos productivos agropecuarios; d) Proyectos de mejoramiento de calidad y cobertura de la educación; e) Proyectos de atención en salud; f) Cobertura de servicios públicos; g) Ampliación de programas sociales.
- iv. Recomendar al Gobierno promover ante el Congreso de la República la adopción de una legislación que protegiera jurídicamente a la población desplazada.

Sin embargo, las anteriores decisiones no dieron los resultados esperados. Por el contrario, se evidenciaron serios problemas de coordinación y articulación institucional por el bajo compromiso de las entidades frente a la atención de la población desplazada, a lo cual se sumó la demora en la implementación del Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada<sup>14</sup>. La ausencia de una cabeza que orientara y coordinara la acción institucional conllevó también a que los esfuerzos que se venían haciendo no produjeran el impacto deseado y los recursos existentes se dispersaran. Las estrategias creadas no fueron implementadas por varias de las entidades responsables, un ejemplo fue la medida de asistencia especial de emergencia que debía implementar la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, la cual nunca diseñó los procedimientos para ello<sup>15</sup>. Sobre estos puntos se profundizará en el capítulo segundo.

---

<sup>12</sup> Este Consejo lo presidía el Ministro del Interior, y lo conformaban un delegado del Presidente de la República, Consejero de Derechos Humanos, Consejero de Seguridad y Defensa Nacional, delegado del Ministro de Defensa, Alto Comisionado para la Paz, delegado del Ministerio de Agricultura, Director Atención y Prevención de Desastres, el Gerente de la Red de Solidaridad Social y contaba con la asesoría permanente del Departamento Nacional de Planeación. La secretaría técnica de este espacio la realizaba el jefe de la Unidad Administrativa Especial del Programa para la Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

<sup>13</sup> Hace referencia al Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación, y a la leyenda “Programa Desplazados por la violencia”.

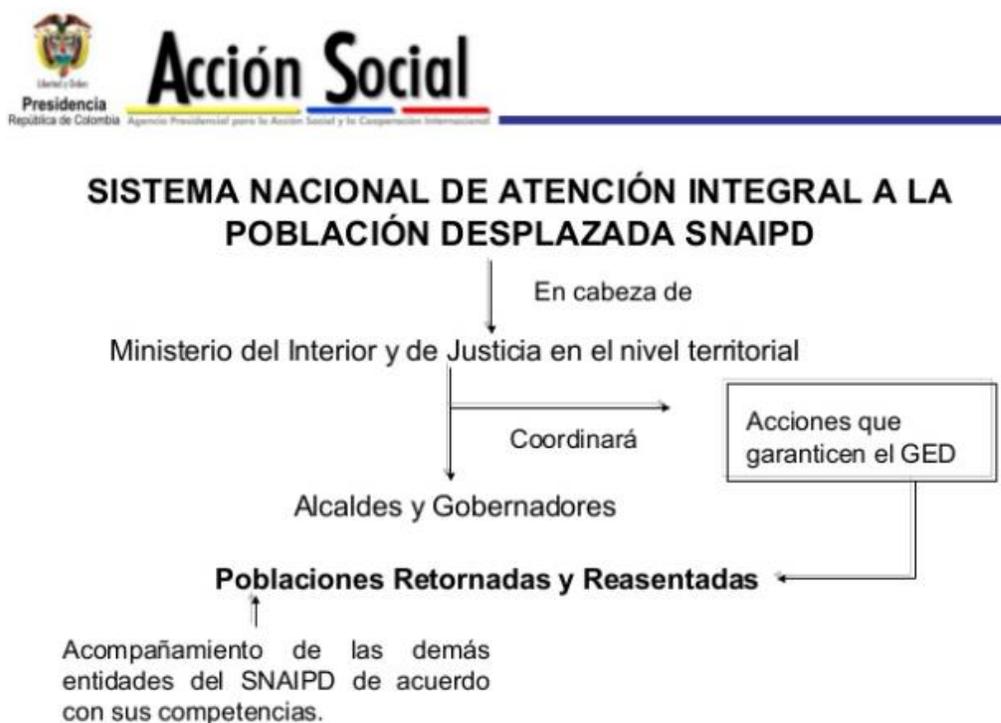
<sup>14</sup> La creación del Programa tomó al menos un año y enfrentó dificultades administrativas que impidieron su adecuada implementación.

<sup>15</sup> CONPES 2924 de 1997.

De igual forma, a pesar de las recomendaciones consignadas en el CONPES 2804 para la creación de un sistema de información sobre el desplazamiento forzado y un registro para la población víctima de este flagelo, esta acción no fue priorizada<sup>16</sup>, por lo cual las entidades no contaban con información necesaria para la atención de un fenómeno tan complejo. Problemas frente a los que, si bien hoy se cuenta con mayor y mejor información, aún siguen siendo un reto para la articulación institucional. Sobre este aspecto se profundizará en el segundo capítulo, en especial en relación con los instrumentos existentes para la articulación con las entidades territoriales.

Para responder a estas falencias, el Gobierno, a través del *CONPES 2924 de 1997*, crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El cual se presenta en la siguiente ilustración.

*Ilustración 3. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIDP*



Fuente. Acción Social.

Este nuevo desarrollo de la política incorporó el diseño de un Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, al igual que planes locales, la creación de

<sup>16</sup> Consejo de Política Económica y Social, Documento CONPES 2924 de 1997. Pág. 3

comités territoriales de desplazados integrando la participación de la población desplazada y organizaciones de la sociedad civil. Así mismo se definieron los objetivos del Sistema, enfocándose principalmente en los siguientes<sup>17</sup>:

- i. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o eventualmente el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana;
- ii. Neutralizar los procesos de violencia que provocan el desplazamiento y mitigar sus efectos sobre esta población;
- iii. Integrar los esfuerzos públicos y privados para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención del desplazamiento y su atención.

Estos esfuerzos se plasmarían posteriormente en la Ley 387 de 1997, a través de la cual el Congreso de la República incorporó en el ordenamiento jurídico la política de atención a desplazados, en la que se reconocen derechos a esta población, además de incluir los diseños institucionales introducidos en los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997. Estos avances se referían principalmente a la creación en el ordenamiento jurídico del Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, entre otros, los cuáles se presentan en la siguiente tabla:

*Tabla 2. Contenido de la Ley 387*

| Medida Legislativa  | Contenido   |
|---|---|
| <b>Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada (CNAIPD)</b>               | Órgano consultivo y asesor del SNAIPD encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.   |
| <b>Sistema Nacional de Atención a la población desplazada (SNAIPD)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atender a la población desplazada buscando su integración en la sociedad, en el marco del retorno voluntario o del reasentamiento.</li> <li>-Intervención en territorio para neutralizar y mitigar efectos y dinámicas de la violencia que provoca el desplazamiento. (Medidas de carácter preventivo).</li> <li>- Integrar los diferentes esfuerzos para la prevención y atención del desplazamiento forzado.</li> <li>- Manejo oportuno y eficiente de los diferentes recursos destinados a la prevención y atención del desplazamiento forzado.</li> </ul> |
| <b>Comités municipales, distritales y departamentales de Población Desplazada</b> | Prestar apoyo y brindar colaboración al SNAIPD a nivel local.   |

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 10.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Plan Nacional de Atención y Asistencia a Población Desplazada</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar diagnósticos de las causas y actores que generan el desplazamiento por la violencia.</li> <li>-Diseñar y adoptar medidas orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.</li> <li>-Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada.</li> <li>-Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada.</li> <li>-Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.</li> <li>-Adoptar medidas de retorno voluntario o reubicación dirigido a la población desplazada.</li> <li>-Brindar atención especial a mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.</li> <li>-Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, propiciando el retomo a sus territorios.</li> </ul> |
| <p><b>Red Nacional de Información</b></p>                                   | <p>Se define como el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.</p>  |
| <p><b>Programas requeridos para la política de desplazamiento</b></p>       | <p>Además de los arreglos institucionales, la Ley incorpora al ordenamiento legal la atención humanitaria de emergencia, medidas en torno a la consolidación y estabilización socioeconómica, además de establecer mandatos a diferentes entidades, con el fin de atender las necesidades de la población desplazada. Adicionalmente crea el Fondo Nacional de Atención Integral a la población desplazada.</p>   |

La aprobación de la Ley 387 de 1997, constituyó un importante avance en el reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado y la necesidad de contar con mecanismos institucionales de atención de las víctimas. A pesar de los mecanismos incluidos en la Ley, la implementación de los mismos no se produjo de forma inmediata; en el caso del Plan Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia, este fue adoptado en el CONPES 3057 de 1999<sup>18</sup>. Con este Plan se buscaba corregir las falencias de la política que principalmente se referían a:

<sup>18</sup> Este Plan fue posteriormente adoptado por el Decreto 250 de 2005.

- i. La dispersión de competencias de las entidades concernidas;
- ii. La ausencia de mecanismos de seguimiento y gestión de las instituciones frente a la política;
- iii. Las dificultades en la articulación de esfuerzos con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales;
- iv. La disparidad en la provisión de la oferta en los diferentes territorios afectados por el desplazamiento forzado;
- v. Las deficiencias en los sistemas de información por la dispersión de fuentes para determinar el número de personas afectadas por el desplazamiento forzado;
- vi. Las debilidades en los mecanismos de prevención, en especial frente a la Alerta Temprana;
- vii. La débil articulación con departamentos y municipios<sup>19</sup>.

Algunas de estas dificultades siguen estando vigentes en la Ley de víctimas y son abordadas en este documento en el capítulo segundo, en especial aquellas relacionadas con las competencias institucionales, los mecanismos de seguimiento de la política, las dificultades de articulación, y la articulación entre la nación y el territorio.

Posteriormente, en 2000, se expidió el Decreto 2569 a través del cual se reglamentó la Ley 387 de 1997. Mediante este se incluyeron las funciones de la Red de Solidaridad Social, se precisó la definición de desplazado al igual que se establecieron reglas para el Registro Único de Población Desplazada, la atención humanitaria de emergencia, el funcionamiento de la Red Nacional de Información de población Desplazada y se buscó reglamentar los Comités locales para generar un mayor involucramiento de las entidades territoriales en la atención de la población desplazada.

A pesar de los esfuerzos, las debilidades institucionales persistieron, por lo que como se verá a continuación la Corte Constitucional tomó una trascendental decisión al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la política de desplazados por la violencia.

### 1.2.1 Sentencia T-025 de 2004

La Sentencia T-025 de 2004, es uno de los referentes más importantes en relación con la política de atención y asistencia de la población víctima del desplazamiento forzado. Mediante esta decisión, el alto tribunal hace seguimiento a la implementación de la política de atención a la población desplazada y una vez se producen los cambios legislativos, dicho seguimiento se orientó a la política de víctimas, en lo que refiere a la población desplazada<sup>20</sup> y profiere órdenes en procura de movilizar la acción institucional buscando garantizar los derechos de las víctimas.

---

<sup>19</sup> Consejo de Política Económica y Social, CONPES 3057 de 1999, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Páginas 2 – 5.

<sup>20</sup> Varios elementos confirman la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que

Lo anterior, como expresión de dos situaciones que, de acuerdo con esta Corporación, se conjuraron simultáneamente: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención” <sup>21</sup> tal como lo manifiesta en su Auto 373/16 al señalar: “A partir de ambos criterios, de *resultado* y de *proceso*, la Corte concluyó que la capacidad institucional es uno de los factores estructurales que explica el ECI: “la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada”.

Los principales efectos de la sentencia T-025, han sido los ajustes de orden normativo y de política pública para corregir problemas estructurales que ha identificado la Corte y que impiden la garantía de derechos por parte de las entidades y el goce efectivo de los derechos de esta población.

Desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional y a pesar los distintos esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, incluyendo las modificaciones incorporadas por la Ley 1448 de 2011, para la Corte, aún persisten obstáculos que impiden lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas. A la fecha han transcurrido 16 años y aunque hay avances importantes, aún persisten dificultades y retos. Frente a estos, la Corte se pronunció a través del Auto 373 de 2016, allí fijó los umbrales que tendrán que alcanzar las autoridades para entender superado el ECI<sup>22</sup>.

---

enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

<sup>21</sup> Rodríguez Garavito Cesar, Rodríguez Diana. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el Desplazamiento Forzado en Colombia*, página 82.

<sup>22</sup> En materia de capacidad institucional, la Corte Constitucional precisó que las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e indiscutible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales. Si la cobertura y el grado de

En el balance adelantado por la Unidad para la Atención y Reparación integral a Víctimas en 2015, como parte de la estrategia diseñada por esa entidad como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con población desplazada, se identificó un universo de 1179 órdenes proferidas por la Corte<sup>23</sup>, de las cuáles el 21% corresponden a órdenes de carácter estructural. Entre los aspectos estructurales identificados por la Corte se destacan<sup>24</sup>:

*Ilustración 4. Fallas estructurales de la política de desplazamiento forzado.*

|  |  |                                       |                                    |
|--|--|---------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Capacidad Institucional</b>                 | Presupuesto                                | <b>Coordinación Nación territorio</b> | Registro y sistemas de información |
| Participación; Prevención y protección         | Atención humanitaria y subsistencia mínima | Identificación                        | Salud                              |
| Educación                                      | Generación de ingresos                     | Vivienda (urbana y rural)             | Retornos y reubicaciones           |
| Protección de predios y restitución de tierras | Verdad                                     | Satisfacción                          | Justicia                           |

*Fuente: Informe anual. Análisis de cumplimiento de órdenes y superación de falencias. Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas. 2015*

En este capítulo se abordan aspectos estructurales señalados por la Corte relacionados con la capacidad institucional y la coordinación nación territorio. En el capítulo sobre coordinación entre el SNARIV y SIVJRNR se abordarán aspectos relacionados con dos elementos estructurales señalados: el derecho a la verdad y la justicia.

Si bien previo a la expedición de la Ley 1448 de 2011 se habían hecho ya ajustes a la política de desplazamiento, con la expedición de la Ley de Víctimas y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Gobierno Nacional buscó incorporar medidas que

---

satisfacción de derechos de la población desplazada fue una de las perspectivas que utilizó la Corte para declarar la existencia del ECI en el 2004, este criterio, en consecuencia, se tradujo en uno de los aspectos a tener en cuenta para evaluar su superación, tal como se precisó en el 2009. Además del concepto del GED de la población desplazada, la Corte se refirió al aspecto presupuestal y a la correlación que guarda con la capacidad institucional.

<sup>23</sup> Se refiere a las órdenes emitidas entre 2004 a septiembre de 2015

<sup>24</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Informe Anual: análisis de cumplimiento de órdenes y superación de falencias. Agosto de 2016. Pág. 3.

contribuyeran a la superación de estas falencias estructurales. Unas de estas medidas fueron los arreglos institucionales para la coordinación del SNARIV a nivel nacional y territorial, que si bien eran previos a la Ley 1448 como se ha mencionado, incorporaron mecanismos y estrategias ordenadas por la Corte Constitucional como, por ejemplo, la inclusión de los Planes de Acción Territorial (PAT) en los Planes de Desarrollo Municipal, y la creación del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de víctimas del conflicto Armado Interno (RUSICST).

En materia de coordinación institucional la Corte encontró importantes retos, los cuales la Unidad para Víctimas, en el marco de la estrategia de superación del ECI, denominó: *“elementos habilitantes de la política, entendidos estos como aquellos cuya consolidación se constituye en una condición necesaria para asegurar el desarrollo y la sostenibilidad de las medidas de política pública que tienen un impacto directo en el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento. Estos componentes son: i) Capacidad Institucional, ii) Presupuesto, iii) Coordinación Nación-Territorio, (...)”*<sup>25</sup>.

Las intervenciones de la Corte en esta materia se han centrado en buscar superar falencias asociadas a la débil capacidad institucional frente a la problemática del desplazamiento forzado, la ausencia de un sistema de evaluación y seguimiento a las entidades frente a la implementación y ejecución de la política, y la adopción de mecanismos para evitar que la Ley 1448 de 2011 implique un desbordamiento de la capacidad real de las entidades territoriales<sup>26</sup>, lo cual dio origen a mecanismos de seguimiento como el RUSICST, el FUT y la certificación nacional y territorial.

La superación del Estado de Cosas Inconstitucional para la Corte podrá darse en la medida que se superen los *umbrales* asociados a la naturaleza del derecho que se examina, su título jurídico, alcance y razón de ser. Esto implica determinar si el derecho: (i) cubre a la población en razón de la situación de vulnerabilidad que genera el desplazamiento y la respectiva obligación estatal de acuerdo con la afectación específica (registro, atención humanitaria, retornos y reubicaciones y restitución de tierras); (ii) hace parte de la garantía de derechos civiles y políticos como la vida, seguridad e integridad personal, o de derechos económicos, sociales y culturales (educación, vivienda y generación de ingresos); (iii) integra el conjunto de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado (verdad, justicia y reparación). Lo anterior, teniendo en cuenta que los umbrales son puntos de referencia para determinar que se ha alcanzado un nivel de protección razonable de los derechos de acuerdo con su naturaleza y el contenido de protección de estos<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid. Pág. 6.

<sup>26</sup> Ibid. Pág. 10.

<sup>27</sup> Corte Constitucional Auto 331 de 2019. MP. Gloria Stella Díaz. Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm>

La superación de la falta de capacidad institucional y los problemas asociados a la coordinación entre la nación y el territorio se abordan en detalle en el capítulo segundo, recogiendo las diferentes brechas identificadas en este balance.

### 1.3. Antecedentes normativos frente a la institucionalidad a cargo de la reparación

En materia de reparaciones de carácter administrativo los primeros avances se dan en virtud de la expedición de la Ley 975 de 2005. A partir de esta norma se dan importantes desarrollos que hoy hacen parte de la estructura de la Ley 1448 de 2011.

#### 1.3.1 Ley 975 – Ley de Justicia y Paz

La Ley 975, *por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*, surge como una respuesta a los diálogos y acercamientos adelantados por el Gobierno Nacional, con el fin de definir mecanismos que facilitarían la reincorporación de miembros de los grupos de autodefensa. Esta constituyó el marco jurídico para facilitar dicho tránsito, al tiempo que incorporó algunos elementos en relación con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación además de mecanismos e instituciones para hacerlos efectivos<sup>28</sup>.

Esta Ley reconoce derechos individuales y colectivos a la reparación integral, adoptando medidas como restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, e incorpora desarrollos del escenario internacional luego de experiencias de graves violaciones a los derechos humanos en países como Yugoslavia y Ruanda, los cuales abrieron el debate frente a la importancia del reconocimiento de los derechos de las víctimas.

La Ley 975 constituye un antecedente en la creación de programas administrativos de reparaciones en Colombia y sobre los arreglos institucionales para su implementación. Entre las instituciones creadas por esta Ley, están la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, creada a instancias de la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Fondo de Reparación para las Víctimas cuya administración era competencia de Acción Social y al cual debían allegarse los bienes con los cuales se debían reparar a las víctimas. Así mismo la Ley estableció mecanismos para la restitución de tierras, y la construcción de memoria histórica. Estos mecanismos posteriormente serían parte de los arreglos institucionales creados en el marco de la ley 1448 y los Decretos Ley 4633, 4634, y 4635.

---

<sup>28</sup> Díaz, Catalina y Bernal Camilo. El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: Una evaluación preliminar. En Reparar en Colombia: Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Pág. 583.

Por otra parte, a través del Decreto 3391 de 2006, artículo 21, se ordena la creación de un Comité Interinstitucional, el cual, basado en el principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, integraba a la Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Acción Social, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Bienestar Familiar, y un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y otro de las comisiones regionales de restitución de bienes. La función principal de instancia se refería a la articulación y coordinación de la actuación de las entidades que intervienen en la implementación de la Ley 975 de 2005, no fijaba una periodicidad para sus sesiones y su liderazgo fue encargado al Ministerio del Interior y de Justicia<sup>29</sup>.

En cuanto a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en adelante CNRR, esta cumplía funciones de diseño de política, tales como el Programa Administrativo de Reparación Colectiva, un Programa de restitución de bienes, y se le otorgó la facultad de diseñar e implementar programas de corte restaurativo<sup>30</sup> dirigidos a reestablecer vínculos sociales y a favorecer la reconciliación<sup>31</sup>.

Si bien la CNRR no tenía a su cargo funciones de coordinación, si tenía un mandato legal de propiciar la colaboración armónica entre los diferentes estamentos del Estado y podía generar mecanismos de diálogo expeditos para estos propósitos. Esta comisión fue creada a instancias de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, por lo cual no tenía autonomía administrativa y presupuestal. Su conformación era mixta en la medida que incorporaba representantes de la institucionalidad y representantes de organizaciones de víctimas. El liderazgo de la CNRR estaba a cargo del Vicepresidente de la República y la secretaría técnica se ejercía por parte de Acción Social.

Entre los aportes de esta Comisión se encuentran las recomendaciones para la creación del Programa de Reparación Colectiva y los 7 planes piloto: 1) Corregimiento Libertad, San Onofre, Sucre; 2) Comunidad afrocolombiana de Buenos Aires, Cauca; 3) Corregimiento La Gabarra, Tibú, Norte de Santander; 4) Corregimiento El Salado,

---

<sup>29</sup> Para la fecha de expedición de la Ley 975 y sus decretos reglamentarios, los ministerios de interior y justicia se habían fusionado, los cuales posteriormente fueron escindidos. Hoy las funciones derivadas de la Ley de Justicia y Paz son asumidas por el Ministerio de Justicia a través de su dirección de justicia transicional.

<sup>30</sup> De acuerdo con el Decreto 3391 de 2006 artículo 19 estos programas de corte restaurativo podían: a) Propiciar la reconstrucción personal de la víctima y el victimario como sujetos sociales, de las relaciones entre ellos, y de ellos con la comunidad; b) Recuperar la situación emocional de la población afectada; c) Fortalecer las organizaciones sociales, a través de capacitación especializada, y acompañamiento en los procesos de reconciliación que estimulen la participación activa y responsable de las víctimas, las comunidades y los ofensores; d) Propender por la elaboración de la memoria histórica del proceso de reconciliación; e) Propiciar el restablecimiento de las víctimas en el plano emocional físico y social; f) Impulsar la vinculación de las víctimas y de los desmovilizados a proyectos productivos o programas de generación de ingresos y capacitación vocacional que posibiliten su acceso a empleos productivos, estimulando el apoyo por parte del sector privado y la sociedad civil para facilitar su reinserción social.

<sup>31</sup> Decreto 4760 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.

Carmen de Bolívar, Bolívar; 5) la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) ubicada en el corregimiento de La India, Landázuri, Santander; 6) La Inspección El Tigre, Valle del Guamuéz, Putumayo y 7) Universidad de Córdoba que comprende la comunidad universitaria compuesta por trabajadores, profesores, estudiantes y pensionados, que posteriormente darían paso a la creación del Programa de Reparación Colectiva en el marco de la Ley 1448 de 2011.

El trabajo del Grupo de Memoria Histórica es otro de los aportes de la CNRR. En sus primeros pasos hacia la construcción de la memoria histórica colectiva, contribuyó a que el legislativo reconociera la necesidad de institucionalizar la reparación simbólica como medida para restablecer la dignidad de las víctimas. Además, a través del Informe “Basta Ya”<sup>32</sup>, cuya elaboración concluyó durante la vigencia de la Ley de Víctimas el país no solo conoció las dimensiones del conflicto armado interno sino que además, evidenció la necesidad de crear un entorno favorable para la reparación integral las víctimas y de transición hacia la paz (Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH, 2013, pág. 87).

Al momento de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el legislador definió a través del artículo 171, que la UARIV sería la encargada de asumir las funciones y responsabilidades de la CNRR, para lo cual debían integrarse los aprendizajes de dicha entidad durante su proceso de implementación, a excepción de los asuntos relacionados con las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, las cuales se ordenó fueran asumidas por la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas.

### 1.3.2 Decreto 1290 de 2008, Programa Administrativo de Reparación Individual

En materia de programas administrativos de reparaciones individuales, a partir de la Ley 975, se expidió el Decreto reglamentario 1290 de 2008, a través del cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Este se creó como parte del Plan Nacional de Reparaciones cuyo liderazgo estaba en cabeza de la CNRR. En el marco de este programa se reconocen las violaciones a los derechos a la vida, la integridad física y mental, la libertad individual y la libertad sexual<sup>33</sup> y se enuncian medidas de indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>34</sup>. El alcance del programa se limitaba a aquellas víctimas que habían sufrido violaciones a los derechos antes mencionados y no incluía víctimas de agentes del Estado.

La administración del Programa estuvo a cargo del Comité de Reparaciones Administrativas, el cual era integrado por el Ministerio del Interior, la CNRR, y la subdirección de atención a víctimas de Acción Social, la cual tenía a su cargo a su vez

<sup>32</sup> Grupo de Memoria Histórica. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. 2013

<sup>33</sup> Decreto 1290 de 2008, por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley. Artículo 2º.

<sup>34</sup> Ibid. artículo 4º.

la secretaría técnica de este espacio. La Procuraduría y la Defensoría del Pueblo tenían asiento en este comité con voz, pero sin voto.

De otra parte, la medida más visible de este programa fue la indemnización, cuya ejecución material estaba en cabeza de Acción Social. En cuanto a las otras medidas, no se dieron mayores desarrollos, principalmente ante la ausencia de documentos de política que establecieran los responsables para el cumplimiento de las otras medidas previstas en el Decreto, pues si bien el artículo 18 establecía que se debía elaborar un documento CONPES para definir la ejecución y seguimiento de las medidas de reparación, y determinar los responsables de la implementación de cada una de estas medidas, este documento no llegó a materializarse<sup>35</sup>.

#### 1.4. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: creación del SNARIV

La Ley 1448 de 2011, fue precedida por un amplio debate cuyos inicios se dieron en el 2007 y que culminaron luego con el trámite y aprobación de una iniciativa presentada por el Gobierno Nacional y respaldada por las diferentes bancadas partidarias con asiento en el legislativo.

A través de esta legislación se buscaba, entre otros propósitos, recoger y armonizar la normatividad frente a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en especial en relación con las medidas de atención, asistencia y reparación dirigidas a víctimas contenidas en la Ley 418 y sus prórrogas, la Ley 387 de 1997 y la Ley de Justicia y Paz. En esa medida el proyecto de Ley presentado señalaba “(...) frente a la comprensible lentitud para satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas en los procesos judiciales, se instituyó, vía decreto, la reparación individual por vía administrativa. Debido a la escasa participación y la falta de información con la que contaban las víctimas acerca de sus derechos y los procedimientos para hacerlos efectivos, nació, creció y gradualmente se consolida el Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas. Para solventar la situación de riesgo y amenaza de que estas pueden ser objeto, se creó el Programa de Protección cuyos sujetos son justamente las víctimas que participan en los procedimientos de Justicia y Paz. No obstante, la pretensión de efectividad integral de tales esfuerzos, estos requieren ser compilados y complementados mediante un cuerpo normativo con características propias de una Ley de la República. La prolija normatividad y la multiplicidad de procedimientos administrativos en torno a la atención, protección y reparación a víctimas, que parte de los conceptos de las leyes 418 de 1997 y 975 de 2005, requiere reunirse en un articulado

---

<sup>35</sup> De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley 107 Cámara de 2010, por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario el Gobierno Nacional adelantó las gestiones necesarias para el trámite y aprobación del Documento CONPES, pero el proceso no se culminó en razón al cambio de gobierno que ocurriría en 2010.

*que busque crear las sinergias necesarias para el correcto encauce institucional hacia la satisfacción de las pretensiones de las víctimas”<sup>36</sup>.*

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV, es la entidad a cargo de la coordinación del SNARIV, esta coordinación se entiende como el conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas para el desarrollo de procesos ordenados y armónicos con carácter sistémico, que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas<sup>37</sup>. La UARIV es una unidad administrativa especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial cuyo objetivo es coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la ley<sup>38</sup>. Como parte de la institucionalidad creada también se da origen al sector de Prosperidad social y reconciliación, en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social<sup>39</sup>, el cual agrupa y ordena las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas<sup>40</sup>. Además de la creación de la UARIV en el marco de la Ley 1448 se crearon el CNMH, igualmente adscrito al sector de Prosperidad Social y la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas – URGTT, ésta última adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR.

Durante el desarrollo de las discusiones para la aprobación de la Ley de Víctimas, el Congreso de la República además tomó la determinación de dejar bajo el liderazgo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas todas las funciones de coordinación señaladas en las leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 975 de 2004 y el Decreto 1190 de 2008<sup>41</sup>, tal como se muestra en la siguiente ilustración:

---

<sup>36</sup> Congreso de la República, Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, “Por la cual se por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Gaceta del Congreso No. 622. Página 21

<sup>37</sup> Artículo 2.2.8.1.8. De la coordinación del sistema a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

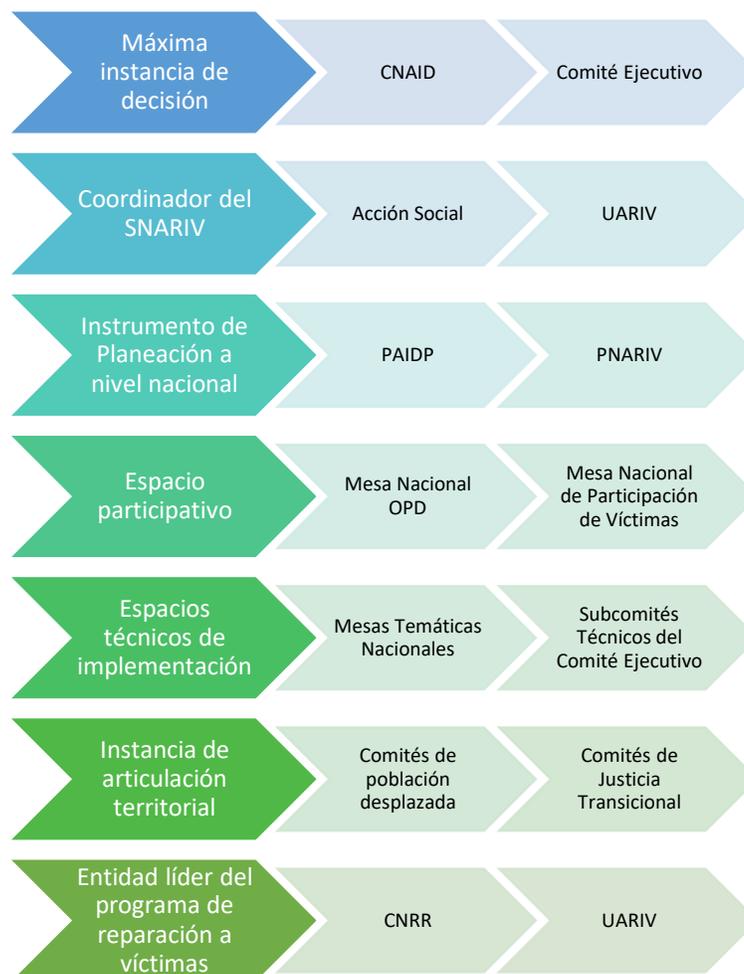
<sup>38</sup> Artículo 1.2.1.1. Entidades adscritas. Decreto 1085 de 2015.

<sup>39</sup> Artículo 170.

<sup>40</sup> Artículo 1.1.1.1 Decreto 1084 de 2015

<sup>41</sup> Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. artículo 168

Ilustración 5. Transición de instancias de coordinación de la Ley 387 de 1997, 418 de 1997 y 975 de 2004 a la Ley 1448.



Fuente: elaboración propia a partir de ilustración elaborada por Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Como se puede apreciar en esta ilustración, en el marco de la Ley 1448, se recogieron arreglos institucionales derivados de la Ley 387 al igual que de la 975. Las funciones que ejercía Acción Social en el marco de las medidas de carácter humanitario para víctimas de atentados terroristas consagrada en la Ley 418 de 1997, fueron trasladadas igualmente a la UARIV.

Ahora bien, en relación con el rol de la entidad es importante recordar que la UARIV fue inicialmente creada en la estructura administrativa del DAPRE<sup>42</sup>, lo cual tenía sentido teniendo en cuenta que la máxima autoridad de decisión es el Comité Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, sin embargo, con la creación del sector de

<sup>42</sup> El artículo 166 de la Ley 1448, inc. 1 estableció: “Créase la Unidad de Atención y Reparación Integral a las víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Prosperidad Social, Inclusión Social y Reconciliación, se toma la decisión de crear la UARIV como entidad adscrita a dicho sector.

Además de lo anterior, la ley estableció seis medidas para la consolidación de la institucionalidad para la atención y reparación integral a las víctimas:

- i. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante SNARIV. Este Sistema se constituye por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en el orden nacional y territorial, además de organizaciones públicas o privadas encargadas de la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos y acciones específicas para la atención y reparación de las víctimas. Su conformación es multisectorial e incorpora tanto a entidades de Gobierno como de otras ramas del poder público<sup>43</sup>. Los objetivos perseguidos por el SNARIV se enfocan en <sup>44</sup>:
  - La formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
  - Adoptar las medidas de atención, asistencia y reparación de las víctimas.
  - Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.
  - Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables.
  - Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.
  - Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.
  - Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la ley.
  - Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
  - Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales

---

<sup>43</sup> Ibid. Artículo 159.

<sup>44</sup> Ibid. Artículo 161.

- de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.
- ii. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Se establece en cabeza del Gobierno Nacional la expedición de un documento CONPES en el cual se integren las metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento, además de la determinación anual frente a las respectivas transferencias fiscales<sup>45</sup>. Este instrumento se materializó a través de la expedición de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. En el primero se hizo un costeo inicial de la Ley, sin embargo, éste fue actualizado a través del CONPES 3726, en el cual además se establecieron las metas y responsables de su cumplimiento, para el tiempo de vigencia de la Ley, en esa medida, las proyecciones fueron realizadas hasta el año 2021. En el desarrollo del siguiente capítulo se abordará este punto con mayor detalle.
  - iii. Fondo Nacional de Reparación a las Víctimas de la Violencia. Este fondo creado en el marco de la Ley de Justicia y Paz pasa a ser administrado por la UARIV y sus fuentes son ampliadas<sup>46</sup>.
  - iv. Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas<sup>47</sup>. (Artículo 178).
  - v. La Red Nacional de Información a cargo de la UARIV, se creó como el instrumento que debe garantizar al SNARIV información nacional y regional que permita la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron el daño a las víctimas. La información producida por la red constituye el principal insumo para que el SNARIV tome decisiones acerca de las medidas para la atención y reparación de las víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas<sup>48</sup>.
  - vi. Registro Único de Víctimas, en cabeza de la UARIV, el cual fue desarrollado por mandato legal, a partir del Registro Único de Población Desplazada, pero con la responsabilidad de incluir a las víctimas definidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>49</sup>. Para el funcionamiento del RUV, se estableció que la toma de declaraciones debía hacerse a través del Ministerio Público, incluyendo la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales.

#### 1.4.1 Instancias de articulación a nivel nacional

De acuerdo con el artículo 162 de la Ley, para el cumplimiento de sus funciones el SNARIV cuenta con dos instancias a nivel nacional para la implementación de la política, el Comité Ejecutivo<sup>50</sup> para la Atención y Reparación a Víctimas el cual tiene cargo el

<sup>45</sup> Ibid. Artículo 19 y 175.

<sup>46</sup> Ibid. Artículo 177.

<sup>47</sup> Ibid. Artículo 178.

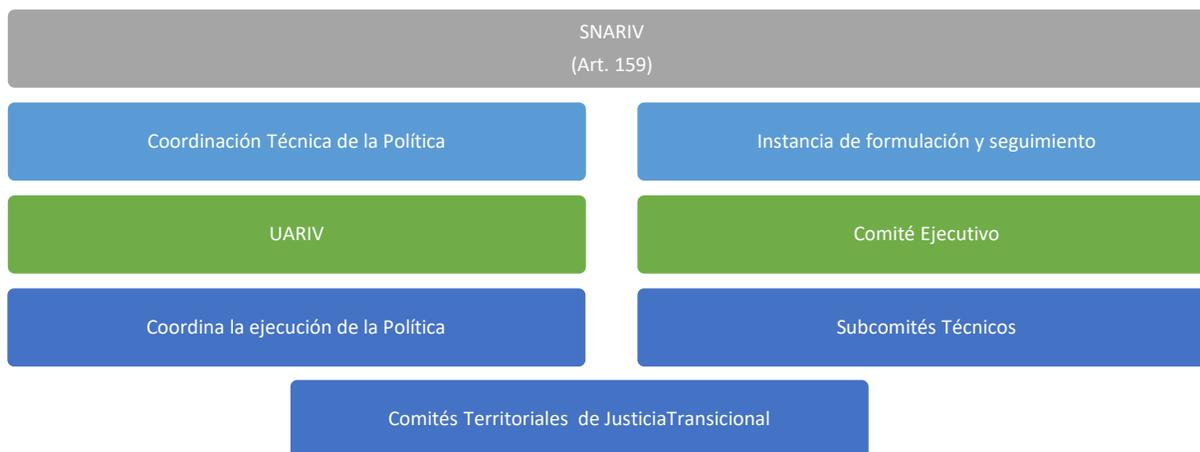
<sup>48</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 153.

<sup>49</sup> Ibid. Artículo 154.

<sup>50</sup> De acuerdo con el artículo 164, el Comité Ejecutivo está conformado por 1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá. 2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue. 4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue. 5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue. 6. El Director de la Agencia

diseño y adopción de la política de atención y reparación integral a víctimas y la Unidad para las víctimas que asume la coordinación de su ejecución.

*Ilustración 6. Instancias de Articulación de la Ley 1448 de 2011*



*Fuente: Ley 1448 de 2011. Elaboración Propia*

#### **1.4.1.1 Comité Ejecutivo**

La creación del Comité Ejecutivo tuvo como objeto, contar con una instancia de máxima decisión en cabeza del Presidente de la República, con el objetivo de lograr la movilización de los diferentes sectores hacia el cumplimiento de los compromisos para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>51</sup>. En el siguiente capítulo se abordan aspectos que generan preocupación frente a las funciones que no ha cumplido el Comité Ejecutivo.

#### **1.4.1.2 Subcomités técnicos del Comité Ejecutivo**

Los subcomités técnicos son grupos de trabajo interinstitucional, a cargo del diseño e implementación de la política de víctimas.

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue. 7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>51</sup> Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas.

## Ilustración 7. Subcomités Técnicos del SNARIV

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Comité<br/>Ejecutivo</b> | Subcomité de Coordinación Territorio                             |
|                             | Subcomité de Sistemas de Información                             |
|                             | Subcomité de Atención de Asistencia                              |
|                             | Subcomité de medidas de rehabilitación                           |
|                             | Subcomité de Reparación Colectiva                                |
|                             | Subcomité de Restitución   |
|                             | Subcomité de Indemnización Administrativa                        |
|                             | Subcomité de medidas de satisfacción                             |
|                             | Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición |
|                             | Subcomité de enfoque diferencial.                                |

Elaboración propia. Fuente: Decreto 1085 de 2015 Artículo 2.2.8.1.4.

De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, las responsabilidades atribuidas a los subcomités están relacionadas con la formulación de los planes operativos anuales, definir lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción, establecer lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para el efectivo cumplimiento de las medidas consagradas en la Ley, además de acoger las orientaciones técnicas del SNARIV y la designación de la secretaría técnica de cada subcomité.

### *1.4.1.3 Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas*

En materia de coordinación, esta entidad es la encargada de liderar la implementación de la política, aplicar los instrumentos de certificación de las entidades que conforman el SNARIV, en cuanto su contribución en el goce efectivo de derechos, en adelante GED. Ejerce la coordinación con el territorio, coordina la creación, fortalecimiento e implementación de los CRAV, entre otras actividades<sup>52</sup>. De acuerdo con lo anterior, en el marco de este balance se hace una mirada crítica frente a cuál ha sido el rol de la UARIV como coordinadora del SNARIV, en la medida que la coordinación de éste ha sido uno de los temas que se ha debatido en torno a quién y cómo debe ejercerse la coordinación, cuáles deben ser sus atributos y qué factores afectan dicha coordinación.

### *1.4.1.4 Instancias de articulación a nivel territorial*

A nivel territorial la instancia definida son los Comités de Justicia Transicional. Con la creación de esta instancia se buscó lograr que las entidades territoriales contaran con

<sup>52</sup> Ibid. Artículo 168.

espacios en los cuales bajo el liderazgo de la máxima autoridad de la entidad territorial se elaboraran e implementaran planes de acción territorial en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, coordinar las acciones de las entidades del SNARIV en el territorio, articular la oferta para las víctimas, coordinar acciones de inclusión social, coordinar la implementación de garantías de no repetición, entre otras.

## 1.4.2 Coordinación entre la nación y el territorio.

A nivel territorial, la Ley incorporó el concepto de coordinación nación- territorio, entendido este como la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de prevenir, asistir y reparar integralmente a las víctimas<sup>53</sup>. A través de este concepto se buscó que se desarrollaran los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De igual manera se incorporó el concepto de **corresponsabilidad** según el cual todas las entidades estatales tanto del nivel nacional como territorial tienen la responsabilidad de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, teniendo en cuenta sus competencias, responsabilidades, y con respeto a la autonomía territorial.

En el marco de la coordinación nación-territorio se busca también reconocer las capacidades diferenciales de las entidades territoriales, para esto se adoptó el **índice de capacidad territorial**. Adicionalmente en el marco de las funciones de coordinación de la UARIV se ordenó la creación de metodologías e instrumentos estandarizados que deberán adoptar las entidades territoriales y sobre las cuales la UARIV debía hacer un seguimiento y evaluación para verificar su cumplimiento en cada vigencia fiscal. Además de definir los criterios estandarizados para que las entidades territoriales puedan autoevaluar su contribución en el desarrollo de las diferentes medidas de la política de atención a víctimas, en cada vigencia fiscal. De igual forma, otra de las funciones asignadas por la Ley de Víctimas a la UARIV hace referencia al análisis de la información incorporada en el Formulario Único Territorial, el cual debe ser una fuente para la regionalización por parte de las entidades nacionales.

Además de estas herramientas adoptadas a partir de las funciones de coordinación de la UARIV, en el marco de la coordinación nación-territorio se incorporaron otras herramientas creadas desde la política de atención a la población desplazada como el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno -RUSICST, FUT, y la Certificación de contribución al goce efectivo de derechos de las entidades nacionales y territoriales.

## 1.4.3 Mesas de participación efectiva de víctimas

---

<sup>53</sup> Artículo 244 del Decreto 4800 de 2011

En el esquema previsto de conformación del SNARIV se definió que los espacios de participación de las víctimas serían parte de la estructura del Sistema, para lo cual se ordenó la creación de espacios de participación desde el nivel municipal hasta llegar a lo nacional. Estos espacios buscan generar interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento respecto de la implementación de la política de víctimas, por lo tanto son parte esencial de la coordinación y articulación del SNARIV. Como un derecho de la población víctima del conflicto se estableció su participación en la formulación, implementación y seguimiento de la política<sup>54</sup>, así mismo se contempló un deber correlativo por parte del Estado de garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento<sup>55</sup>.

A la fecha se han llevado a cabo cuatro procesos de elección de mesas de participación. En el último periodo (2019-2021) se cuenta con 1080 mesas. En particular, la organización y funcionamiento de las mesas de participación efectiva de víctimas ha fortalecido liderazgos tradicionalmente marginados. La promoción de la representatividad de grupos poblacionales específicos, así como las garantías para su participación se evidencian en algunas medidas afirmativas frente al enfoque diferencial y de género, a saber: cupos por hecho victimizante y grupo poblacional del enfoque diferencial, apoyos especiales para la participación de víctimas en situación de discapacidad y mujeres con hijos(as) menores de 5 años y la paridad de representación entre hombres y mujeres en las mesas de víctimas.

En el marco del balance, se buscó recoger las voces de las víctimas que ejercen su representación en los diferentes subcomités, con el fin de conocer, desde su experiencia, cómo se ha dado la participación en los espacios de coordinación existentes, ello está incorporado en el siguiente capítulo.

## 1.5. El Acuerdo Final: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición frente a la política de víctimas.

La creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, SIVJRNR constituye un reto importante en términos de la política de víctimas. Su creación supone un fortalecimiento de la respuesta del Estado frente a las víctimas en la medida que ofrece una respuesta en materia de verdad, justicia, con la creación de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad - CEV, la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP, y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y debido al conflicto – UBPD, en éste último caso además fortalece las medidas de satisfacción en el marco del proceso de reparación de las víctimas. Así mismo, el fortalecimiento de medidas como el Programa de Reparación Colectiva, la

---

<sup>54</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 28 numeral 5.

<sup>55</sup> Ibid. Artículo 192.

articulación con los PDET, entre otros, constituye una oportunidad para la transformación de los territorios afectados por el conflicto y un impulso a los procesos de reparación.

El SIVJRNR fue incorporado al ordenamiento jurídico a través del Acto Legislativo 01 de 2017 *“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”*. Específicamente en el artículo 18 se estableció que, *en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado*. Lo anterior no significa que los órganos creados en el marco del SIVJRNR estén a cargo de las medidas de reparación, por el contrario, lo que se buscó fue incorporar los avances de la política de víctimas, fortalecerla y a través del principio de integralidad, complementar los esfuerzos que en materia de verdad, justicia y reparación venían realizándose.

A partir de la expedición de la Ley 1957 de 2019, se ordena en el artículo 155, la creación de un comité de coordinación interinstitucional del SIVJRNR con el propósito de propiciar la articulación y coordinación de la actuación de los órganos del Sistema. Está conformado por los Presidentes de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Justicia Especial para la Paz, la Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el Director de la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales. El comité fue instalado el 6 de junio de 2019.

Para la Corte Constitucional, el trabajo del Comité Interinstitucional debe encaminarse a garantizar la colaboración necesaria entre los distintos componentes que integran el Sistema, para dar cumplimiento, no solo a lo señalado en el artículo 1 y en el Acto Legislativo 01 de 2017, sino también asegurar que el trabajo del SIVJRNR esté encaminado a otorgarle una respuesta integral a las víctimas y a la sociedad, garantizando de manera coherente y complementaria los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

Por otro lado, producto del Acuerdo Final, se instala la Alta Instancia de Género de Gobierno en enero de 2019<sup>56</sup>. Esta Instancia es la herramienta mediante la cual se busca hacer efectivos los derechos de las mujeres en el marco de la implementación del Acuerdo Final, de forma que una de sus principales funciones es el seguimiento y verificación de los indicadores y productos de género del Plan Marco de Implementación. Al respecto, el enfoque de género en el Plan Marco de Implementación se concreta en 51 indicadores que quedaron desagregados entre los diferentes puntos del Acuerdo

---

<sup>56</sup> Integrada por la Presidencia de la República, representada por la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, la Ministra del Interior, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, la directora del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Director de la Agencia de Renovación del Territorio y el director de la Agencia para la Reincorporación y Normalización. Disponible en: <http://mlr.vicpresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Gobierno-instala-la-Alta-Instancia-de-Genero-para-hacer-efectivos-los-derechos-de-las-mujeres.aspx>

Final: 19 sobre el desarrollo rural integral; 9 sobre la participación política; 2 sobre el fin del conflicto; 13 sobre la solución al problema de las drogas ilícitas; 3 sobre la reparación integral de las víctimas; y 5 relacionados con la transversalización del enfoque de género (GPAZ, 2018).

En relación con la articulación del SIVJRNR con la política de atención, asistencia y reparación integral, fue la Corte Constitucional quien determinó en la sentencia C-588 de 2019, el rol de la política de víctimas. Señaló la Corte que ésta tiene fundamento en las normas constitucionales de justicia transicional expedidas en el marco del Acuerdo Final, particularmente en el Marco Jurídico para la Paz de 2012 y en el artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La Ley de Víctimas es el componente de reparación del SIVJRNR, así lo había sostenido la Corte en varias sentencias sobre normas de implementación del Acuerdo de Paz, como la C-674 de 2017, la C-007 y la C-080 de 2018<sup>57</sup>.

### 1.5.1 El proceso amplio participativo: la necesidad de fortalecer la política de víctimas

En cumplimiento de lo dispuesto en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final, relacionado con la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas, con el objetivo de ajustarla al contexto luego de la firma del Acuerdo, se adelantó un proceso participativo en 2017, que convocó a organizaciones de víctimas, expertos académicos, organizaciones especializadas y de defensores y defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres víctimas, autoridades públicas pertenecientes a los niveles municipal, distrital, departamental y nacional integrantes del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a víctimas residentes en el exterior, con el propósito de contar con su perspectiva y propuestas en materia de planeación, articulación y fortalecimiento de la política pública. (Ministerio del Interior, 2017, pág. 7).

Este ejercicio recogió 3049 propuestas, cuyos resultados se enfocaron entre otros temas<sup>58</sup>, en ajustes a la arquitectura institucional y la territorialización de la ley de la Ley de Víctimas, destacándose los siguientes puntos:

---

<sup>57</sup> Marín Iris, Sentencia C-588 de 2019: La Ley de Víctimas y el Acuerdo de Paz. En Revista Derecho del Estado. 3 de marzo de 2020. Disponible en: [https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/03/03/sentencia-c-588-de-2019-la-ley-de-victimas-y-el-acuerdo-de-paz/#\\_ftnref6](https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/03/03/sentencia-c-588-de-2019-la-ley-de-victimas-y-el-acuerdo-de-paz/#_ftnref6)

<sup>58</sup> Las otras categorías identificadas se refieren a la articulación entre actores e instituciones involucrados en la política, la participación de las víctimas, enfoques diferenciales y atención a connacionales.

Ilustración 8. Observaciones y propuestas proceso amplio participativo

- Financiamiento de la política.
- Mecanismos de implementación.
- Oferta institucional y componentes de la política.
- Corresponsabilidad.
- Seguridad.
- Sistemas de Información. Propuestas en torno a la unificación de fuentes de información para la toma de decisiones de política.
- Instrumentos de Seguimiento.
- Ajustes a la arquitectura institucional

- Delimitación de competencias.
- Planeación y gestión del ordenamiento territorial.
- Enfoque territorial.
- Apuestas territoriales por integrar los diferentes elementos para ir hacia la construcción de una mirada integral de la reparación.

## Arquitectura Institucional



## Dimensión Territorial de la política



Fuente: Ministerio del Interior. Sistematización proceso amplio participativo. 2017. Elaboración propia.

Estas observaciones y propuestas recogidas en el proceso amplio de participación se encuentran contenidas en un documento que las sistematiza, muchas de las cuáles coinciden con los análisis hechos en el marco de la construcción de este balance y contribuyen a generar un debate en torno al fortalecimiento que se requiere en la política de víctimas, aun cuando el Gobierno ha señalado que las modificaciones propuestas han sido tenidas en cuenta en el marco de los ajustes operativos que se han venido adelantando lo cual a juicio de la PGN resulta insuficiente. (Procuraduría General de la Nación , 2019, págs. 267 - 268).

En el marco de este balance se pretende revisar cómo ha venido teniendo lugar el proceso de coordinación con las instancias del SIVJNR y del SNARIV y la implementación del Acuerdo Final, cuáles son las oportunidades y cuál debería ser el camino a seguir para lograr una respuesta integral a las víctimas en materia de verdad, justicia y reparación, lo cual se podrá encontrar en el capítulo 3 de este documento.

## CAPÍTULO 2. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS

El goce efectivo de los derechos de las víctimas implica un esfuerzo institucional que involucra la acción concertada y coordinada del Gobierno Nacional, las entidades territoriales y otros organismos del Estado, al igual que la participación de las víctimas. En este capítulo se presentan los desafíos derivados de la coordinación y articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial, enmarcando los análisis en la arquitectura institucional, el rol de las entidades, la gestión de la oferta, el modelo de articulación adoptado en el marco de la Ley, las herramientas de política adoptadas y la territorialización e implementación de la política de víctimas.

El SNARIV busca articular los esfuerzos de los diferentes integrantes para garantizar la canalización de recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos con el objetivo de lograr el GED de las víctimas, al igual que promover los procesos de coordinación y articulación de los diferentes esfuerzos institucionales y del sector privado, organizaciones sociales y la cooperación internacional.

Como se puede evidenciar en el texto de la Ley, este Sistema cuenta con una composición mixta en la cual se encuentran entidades del orden nacional, territorial, entidades descentralizadas, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y, en general, organizaciones públicas y privadas que participan en las diferentes acciones de atención y reparación dirigidas a las víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, en la actualidad, concurren 36 entidades que expresamente son mencionadas en la Ley como integrantes del SNARIV<sup>59</sup> y durante el proceso de implementación, 20 entidades más se han sumado en el marco del artículo 160 numeral 31 de la Ley 1448<sup>60</sup>, lo cual representa un reto en materia de articulación, sobre el cual se hablará a continuación, señalando en cada uno de los apartados las brechas encontradas.

### 2.1 Baja capacidad de actuación sincrónica de las entidades: los retos de la acción conjunta

El abordaje sistémico de las políticas públicas implica la acción conjunta de distintos actores, además de la provisión de los recursos, financieros y administrativos que permitan que los resultados esperados de la política puedan lograrse. Para el análisis sobre el SNARIV se abordarán en primera instancia las entidades del orden nacional, posteriormente las entidades territoriales, luego la Mesa de Participación de Víctimas y

---

<sup>59</sup> Originalmente el artículo 161 incluía 31 entidades, sin embargo, esta cifra ha ido cambiando, conforme las modificaciones en la estructura administrativa derivada de la creación de nuevas entidades.

<sup>60</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto 2019 pág. 14.

por último las organizaciones de la sociedad civil, estas dos últimas en cuanto a su relación con la articulación institucional.

Frente al SNARIV y sus objetivos, tanto las fuentes primarias como secundarias, coinciden en las dificultades frente a la coordinación del Sistema que impiden el logro de los objetivos del Estado con la política de víctimas, y que se puede entender como una baja capacidad de actuación sincrónica entre las entidades del SNARIV, en la medida que existen limitadas capacidades técnicas, administrativas y financieras institucionales. Esto en virtud de que el cumplimiento de los objetivos de la Ley requiere que todas las entidades integrantes del Sistema tengan la misma capacidad de respuesta, de forma que se pueda avanzar en el cumplimiento de los objetivos definidos por la Ley 1448. Las dificultades atribuibles a la puesta en marcha de la coordinación y articulación del SNARIV parecen ser una manifestación de la complejidad de la acción conjunta<sup>61</sup>. Esto sucede cuando las políticas del gobierno buscan impactar grandes grupos poblacionales en territorios extensos, en los que se requiere el concurso y la acción sincrónica de los actores institucionales, los cuales deben tener tanto la capacidad institucional como la suficiencia de recursos para cumplir con su rol y no volverse en sí mismo un cuello de botella de lo que otro tiene que hacer.<sup>62</sup> (Entrevista con organización especializada)

Algunos de los consultados expusieron lo que podría denominarse una tensión entre la capacidad real del Estado y la no regresividad en materia de derechos *“En la teoría todo suena muy bien. Los derechos tienen que ser progresivos especialmente los Económicos, Sociales y Culturales pero el Estado colombiano no está obligado a lo imposible; si bien se reconoce el esfuerzo enorme que ha hecho el Estado por reparar a las víctimas, seguimos estando lejos de alcanzar la meta por el número tan grande de víctimas y por la capacidad real del Estado”*<sup>63</sup>. (Entrevista Organización especializada.)

Lo anterior guarda relación con las debilidades en materia de coordinación institucional que ha identificado la Corte Constitucional. El alto tribunal ha señalado que existen bloqueos institucionales en virtud de la falta de coordinación o articulación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales, en virtud de una difusa asignación de funciones o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política no son suficientes, en comparación con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto. (Corte Constitucional, 2016)

---

<sup>61</sup> Esta tesis surge a partir del análisis de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1973), que analizan el fracaso de las políticas federales, en el ensayo “Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen. Saga de la oficina de Administración del Desarrollo Económico, narrada por dos observadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas”.

<sup>62</sup> Entrevista realizada a organización especializada en el marco de la construcción del balance.

<sup>63</sup> Entrevista a organización especializada en el marco de la construcción de este balance.

Es claro que la Ley de Víctimas encarna un propósito ambicioso al buscar atender, asistir y reparar integralmente a 7,287,610 de víctimas<sup>64</sup>, las cuales corresponden al número de personas que en la actualidad son sujetos de atención en medidas de asistencia o de reparación, quienes a su vez se encuentran en el RUV, que en total incluye 9.0140.766 víctimas<sup>65</sup>. Esto implica un importante reto para que el Estado pueda lograr generar la oferta de bienes y servicios adecuados y suficientes para atender las necesidades de las víctimas.

Las medidas consagradas en la Ley para la prevención, atención, asistencia y reparación integral implican la intervención de diferentes sectores, que desde su misionalidad deben contribuir a través de la adopción e implementación de las medidas que contribuyan a que las víctimas puedan acceder a la oferta dispuesta para restablecer sus derechos, o garantizar la reparación efectiva y eficaz<sup>66</sup>. Esta articulación recoge en gran medida la arquitectura institucional definida inicialmente en el marco de la Ley 387 de 1997, la cual como se pudo ver en el capítulo de antecedentes, presentaba serios problemas de articulación, a tal punto que fue necesaria la intervención de la Corte Constitucional con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional.

Como se verá más adelante es fundamental definir los roles de los distintos actores que hacen parte del SNARIV y establecer su alcance en cada una de las medidas, especialmente en materia de reparación colectiva, retornos y reubicaciones y generación de ingresos, de manera que se concrete a través de metas claramente definidas y la intervención de cada actor institucional resulte más estratégica y efectiva, de forma que la acción conjunta de las entidades pueda producir como resultado el GED.

Además de lo anterior, acorde con la teoría sobre la complejidad de la acción conjunta, el segundo factor señala que *“cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará un punto de decisión. Cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará claro”* (1973: XVI). *Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios “puntos de decisión” –conlleva determinadas decisiones de acción colectiva– y cada decisión a tomar tiene varios “claros” –conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante. Se interrumpe o se desvía del rumbo previsto.* (Porrúa & Aguilar, 1992), por lo cual resulta esencial tener en cuenta que más allá de la estructura institucional se requiere contar con elementos habilitantes que permitan una adecuada implementación de la política de víctimas, los cuáles no sólo requieren una orden legal, sino también un consenso de todos los actores involucrados en el proceso, acerca de los objetivos perseguidos, y una visión común que le dé legitimidad e impulso al proceso de

<sup>64</sup> Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Corte 1 de junio de 2020.  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 161 numerales 2, 3 y 4.

implementación hacia el cumplimiento del objetivo último de la política, que en este caso es el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En el desarrollo de este balance se pudo evidenciar que esta visión común no existe y si bien hay un Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, esto no refleja la existencia de un consenso institucional en pro de los derechos de las víctimas.

En 2014, la evaluación realizada por el *Carr Center for Human Rights Policy* para la Unidad para las Víctimas, señalaba entre sus recomendaciones que *“para reparar el 14% de la población colombiana, el Gobierno, en su conjunto, debe incorporar la política de reparación en su política macroeconómica. En los próximos años, la reparación deberá estar en el centro de cualquier discusión de economía política en Colombia. Los recursos financieros necesarios para el programa de reparación podrían venir de un nuevo impuesto. Para poder cumplir con sus compromisos de reparar a los individuos y los colectivos perjudicados por el conflicto en Colombia, el país necesita un pacto social para llevar a cabo el ambicioso programa que ha puesto en marcha”* (Sikkink, Marchesi, Dixon, & and D’Alessandra, 2014, pág. 61).

Si bien el Gobierno Nacional ha hecho importantes esfuerzos presupuestales para la financiación de la Ley 1448 de 2011, aún resultan insuficientes frente a la dimensión de las necesidades de las víctimas. En el VII informe de la CSMLV, se señala que el Gobierno nacional entre 2012 y 2020<sup>67</sup> ha asignado recursos por \$118 billones de 2020 para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras. Este valor resulta superior a lo establecido en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, lo cual a juicio de la CSMLV se explica en virtud del crecimiento cerca del 302% en el universo de víctimas y por el cambio en el costo unitario de algunas medidas de soporte del cálculo realizado inicialmente<sup>68</sup>.

A la fecha no existe un costeo oficial elaborado por el Gobierno Nacional que establezca cómo se va a dar cumplimiento a los compromisos hechos por el Estado en el marco de la Ley 1448, y los Decretos Ley étnicos. Al respecto, la CSMLV ha recomendado de forma reiterada al *“Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la necesidad de realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la ley, teniendo en cuenta el cumplimiento de metas e indicadores de la misma frente a los montos asignados por medida, la efectividad e impacto del gasto realizado, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de la ley”* (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2019, pág. 50).

---

<sup>67</sup> Valor establecido en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020.

<sup>68</sup> Medidas como el acceso a la vivienda por el cumplimiento de la Sentencia C-912 de 2013, crecimiento en el valor asignado a programas de generación de ingresos, atención a los segundos ocupantes y fallos judiciales por valores superiores a los esperados, entre otros.

A continuación se profundiza en el proceso de planificación a nivel nacional, posteriormente se hace referencia a la definición de roles y competencias de las entidades del orden nacional, las instancias de coordinación previstas en la Ley; para continuar con el análisis de las instancias de coordinación a nivel nacional, el modelo de coordinación de la UARIV, los mecanismos de seguimiento y evaluación del SNARIV, y posteriormente lo referente a la territorialización de la política de víctimas.

## 2.1.1 Limitado proceso de Planeación en la política de víctimas a nivel nacional: Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – PNARIV

El proceso de planeación nacional de la Ley de Víctimas tiene tres instrumentos, (i) el CONPES 3712 de 2011, a través del cual se define el Plan de Financiación de la Ley de Víctimas, que posteriormente fue actualizado a través del (ii) CONPES 3726 de 2012, que contiene los Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y (iii) el CONPES 3784 de 2013, que incluye los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

La elaboración de estos documentos fue responsabilidad del Consejo Nacional de Política Económica y Social, la máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país<sup>69</sup>. A través de estos documentos se buscó ordenar y planificar la acción de las entidades del orden nacional. El documento CONPES 3726 fue posteriormente adoptado por el Decreto 1725 de 2012<sup>70</sup> que en cumplimiento del artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, adoptó el Plan Nacional de Atención de Reparación Integral a las Víctimas, dándole a través de este decreto una fuerza vinculante.

En el caso de las entidades territoriales, el artículo 2.2.8.3.3 del Decreto 1085, establece la articulación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con los Planes de Acción Territorial.

### 2.1.1.1 CONPES 3712 de 2011

El CONPES 3712 de 2011, Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, responde al artículo 19 de esta Ley, que ordenó la expedición, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la Ley, de un Plan Nacional de Financiación. Este se construyó sobre la base de los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad contenidos en la Ley 1448 de 2011, y advirtiendo desde un inicio las dificultades del plan de financiación de la Ley, en la medida que no se contaba con un universo determinado de las personas que accederían a las medidas; al igual que reconocía la dificultad de proyectar un costeo sobre medidas creadas en el marco de la Ley 1448 de 2011 que se encontraban en fase de diseño o cuyas especificaciones técnicas partían exclusivamente de la Política Nacional de Atención a Población Desplazada. (Consejo Nacional de Política Económica y Social , 2011, pág. 9)

<sup>69</sup> <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/CONPES.aspx/Portals/0/Cronogramas/146-SGP-146.pdf>

<sup>70</sup> En la actualidad, este decreto se encuentra en el Decreto 1725 de 2012, Decreto 1085 de 2015, artículo 2.2.8.1.10

El costeo fue realizado, sin embargo, no todas las medidas consagradas en la Ley fueron incluidas en el primer costeo, por ejemplo en materia de reparación colectiva, ésta se refería únicamente a sujetos étnicos. Las medidas incorporadas en el costeo fueron: i) Medidas de asistencia; ii) Medidas de atención; iii) Medidas de reparación; iv) Costos Institucionales y v) Otros costos<sup>71</sup>. Posteriormente, este documento sería actualizado en el CONPES 3726 de 2012.

### 2.1.1.2 Los contenidos del CONPES 3726 de 2012

El documento CONPES 3726 buscó principalmente brindar lineamientos, establecer el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

En el desarrollo del CONPES se buscó abordar, desde la perspectiva de rutas, los componentes de atención, asistencia y reparación en sus dimensiones individual y colectiva. Lo cual se podría decir fue un primer esbozo de lo que deberían ser las rutas para el acceso de las víctimas a esas medidas, las cuales si bien la Ley buscaba que se contara con una ruta única, la práctica ha demostrado que de acuerdo con los impactos y características de cada hecho victimizante e incluso dependiendo de cada uno de los grupos poblacionales se requiere una respuesta diferencial<sup>72</sup>. En total el CONPES incorpora 34 indicadores asociados a las acciones en el marco de las rutas creadas para dar cumplimiento al Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

Este proceso de planeación enfrentó diversos retos, especialmente derivados de la dificultad de planificar una política frente a la cual existía una gran expectativa en su materialización, pues no se contaba con la información suficiente acerca del universo de víctimas a atender y las características de esta población<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Incluye medidas de asistencia: asistencia judicial, educación, salud, identificación; en medidas de atención se incluyeron medidas de atención humanitaria a víctimas, en emergencia, transición, alimentación, alojamiento, retornos y reubicaciones y centros regionales de atención; entre las medidas de reparación se incluyeron medidas de restitución de tierras, vivienda, indemnización a través de subsidios de vivienda e indemnización de otros hechos victimizantes, empleo y generación de ingresos, créditos y pasivos, medidas de satisfacción, garantías de no repetición; por su parte en el rubro correspondiente a otros se cuantificó la reparación colectivo de étnicos, fortalecimiento institucional y la creación de programas dirigidos a mujeres.

<sup>72</sup> El artículo 203 de la Ley 1448 de 2011, estableció que el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas en el marco de sus funciones, deberá elaborar la ruta única de acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación contempladas en la presente Ley, a través de las cuales las víctimas podrán ejercer sus derechos. De igual manera, y de acuerdo con el artículo 30 de la presente Ley, el Ministerio Público deberá velar, para que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas hagan uso de la ruta única.

<sup>73</sup> La estimación realizada para este Plan de Financiación involucra 830 mil hechos victimizantes, de los cuales 618 mil están asociados únicamente al delito de desplazamiento forzado, 134 mil casos de otros hechos victimizantes y 78 mil que fueron simultáneamente víctimas del desplazamiento forzado y otro hecho victimizante. CONPES 3726 de 2012.

Adicionalmente, al igual que otras políticas de corte social, enfrentaba el reto de la territorialización, el cual, hoy sigue siendo uno de los grandes cuellos de botella, como se podrá ver en el acápite correspondiente a territorialización. De otro lado y como se mencionó inicialmente, otra de las dificultades se relaciona con la planificación que se hiciera en su momento sobre medidas que estaban en proceso de diseño o adaptación de la política de desplazados a la política de víctimas.

Si bien esta situación se fue corrigiendo en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011, y del CONPES mismo, es importante que en un próximo proceso de planeación que se adelante con ocasión de la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634, 4635<sup>74</sup>, se planifique teniendo en cuenta las brechas existentes para garantizar los derechos de las víctimas y se determinen de manera clara los productos específicos que cada entidad deberá aportar en materia de atención, asistencia y reparación en sus dimensiones individual y colectiva.

#### 2.1.1.2.1 Limitada definición de roles y competencias en el marco del documento CONPES 3726 de 2012

El Gobierno Nacional al momento de elaborar el CONPES 3726 optó por no caracterizar las competencias y la oferta de las entidades, y más bien señalar retos de las mismas en cada una de las rutas, (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2012, pág. 14) lo cual en la práctica se tradujo en una indeterminación de sus responsabilidades que en la actualidad se sigue reflejando en los diferentes instrumentos de política que se han desarrollado como parte del proceso de implementación de la Ley.

De igual forma, en la elaboración del documento no se incluyeron todas las entidades responsables de implementar planes y programas, incluso, no todas las entidades que hacen parte del SNARIV tenían indicadores asociados que permitieran individualizar su responsabilidad y garantizar que las medidas a su cargo efectivamente se cumplieran.

Este es el caso de Prosperidad Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Policía Nacional, ICETEX, ICBF, Archivo General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Superintendencia de Notariado y Registro, Bancóldex, Finagro, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Dirección de Acción contra minas, Fiscalía General de la Nación, y Defensoría del Pueblo, quienes no tenían roles definidos en el marco del CONPES, aun cuando el legislador había definido que deberían hacer parte del SNARIV y les asignó responsabilidades en el marco de la Ley. Esta situación ha generado un problema estructural de la Ley de víctimas que se podría denominar débil definición de los roles y competencias del orden nacional y territorial, la cual se abordará a continuación.

---

<sup>74</sup> En este documento no se abordan lo referente a los decretos ley étnicos pues son abordados en un documento específico liderado por la Delegada de la PGN para Asuntos Étnicos.

## 2.1.1.2.2 Débil definición de los roles y competencias de las entidades del orden nacional y territorial

Como se mencionó previamente el SNARIV se conforma por al menos 56 entidades del orden nacional, algunas de las cuales fueron incluidas expresamente en la Ley 1448 de 2011, mientras otras se han ido sumando como aliadas, y contribuyen en el proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, el Sistema cuenta además con la totalidad de Departamentos y Municipios como integrantes del SNARIV. La intervención de estas entidades está definida en virtud de la oferta institucional que pueden ofrecer a las víctimas y otras como parte de los procesos estratégicos para garantizar que las medidas puedan ser cumplidas, como en el caso del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad para las Víctimas en relación con la articulación entre la nación y el territorio<sup>75</sup>.

En el marco de la construcción de este balance se identificaron debilidades en la definición de los roles de las entidades nacionales que hacen parte del SNARIV, los cuales se presentan a continuación.

De acuerdo con el artículo 2.2.8.1.8. del Decreto 1084 de 2015, como se mencionó en el capítulo de antecedentes, el modelo de coordinación del SNARIV implica un conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas para el desarrollo de procesos ordenados y armónicos con carácter sistémico, que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a víctimas<sup>76</sup>.

En los diferentes instrumentos adoptados en el marco del proceso de planeación, implementación y seguimiento de la Ley no fue posible identificar un instrumento que clarifique el alcance de las competencias de las entidades que conforman el Sistema, lo cual dificulta el ejercicio de coordinación, diluye las responsabilidades institucionales e impide una adecuada gestión de la oferta.

Un ejemplo de esta situación es el manual de gestión de oferta adoptado por la UARIV, el cual se encuentra en el Sistema Integrado de Gestión de la entidad y cuya finalidad es promover la concreción de la oferta. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, 2020). Su objeto principal es: *“presentar los roles de los actores que intervienen en la disposición de gestión de oferta nacional y territorial (públicos, privados, cooperantes, entre otros); con el fin de consolidar programas/proyectos que dan cuenta de los bienes y/o servicios ofrecidos por las instituciones públicas o privadas, a los cuales pueden acceder las víctimas y que contribuyen al goce efectivo de los derechos de dicha población”* (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016, pág. 4). Y aunque dice abordar los roles de las entidades, en realidad no existe una delimitación de competencias de las instituciones del nivel nacional ni de las del nivel territorial, con

<sup>75</sup> Decreto 1084 de 2015, Artículos ARTÍCULO 2.2.8.2.2.1. a ARTÍCULO 2.2.8.2.2.4.

<sup>76</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.8.1.8.

lo cual no resulta claro cómo se pueden impulsar procesos de gestión de oferta, si el instrumento definido para tal fin no delimita de manera clara las responsabilidades.

El manual se enfoca en tres procesos de gestión de oferta, en los cuales relacionan las entidades del orden nacional concernidas en las medidas que conforman los componentes de la política en asistencia, reparación individual y reparación colectiva. Las entidades territoriales son enunciadas de manera general y no se especifica su rol en ninguna de las medidas. Esta situación refleja un problema más profundo que tiene que ver con una débil definición de los roles y competencias de las entidades del orden nacional, al igual que la falta de articulación entre las competencias entre el orden nacional y el orden territorial. Con las siguientes ilustraciones se busca explicar con mayor detalle esta situación.

*Ilustración 9. Medidas de Asistencia. Competencias para Oferta Individual.*

| Medidas de Asistencia | Medidas                | Entidades responsables  |
|-----------------------|------------------------|---|
|                       | Alimentación           | ICBF  |
|                       | Alojamiento            | UARIV<br>EETT   |
|                       | Salud                  | Min Salud<br>EETT   |
|                       | Educación              | MEN<br>EETT   |
|                       | Identificación         | Registraduría del Estado Civil<br>Ministerio de Defensa Nacional. |
|                       | Reunificación familiar | ICBF  |
|                       | Vivienda               | Min Vivienda<br>MADR (Cambio de responsable).                     |
|                       | Generación de Ingresos | MADR, PS, ANT, UARIV, Bancoldex, SENA, EETT                       |
| Asistencia funeraria  |                        |   |

Elaboración propia. Fuente: Manual de Oferta UARIV.

El anterior esquema expone las diferentes medidas relacionadas con el componente de la política de asistencia, las cuáles incorporan las diferentes entidades concernidas con cada medida, sin embargo, no hay claridad en el alcance del rol de las entidades nacionales y territoriales en el caso de generación de ingresos<sup>77</sup>, frente al cual la Corte

<sup>77</sup> De acuerdo con la entrevista realizada a entidad del orden nacional en el marco del balance, en la actualidad se viene avanzando en la construcción de un CONPES de Emprendimiento o Política Nacional de Emprendimiento, que tiene una línea relacionada con todos los temas de inclusión social, atención a Poblaciones vulnerables en Generación de Ingresos y con temas de alto impacto de Emprendimiento Productivo. Hay unas fases que se han planteado para lograr este Emprendimiento y que van desde acciones o Políticas Públicas relacionadas con la fase de Superación de Subsistencia y que tiene énfasis en la Población Vulnerable. La siguiente fase se da con otro tipo de acciones de Política direccionadas a la Inclusión del Emprendimiento, dónde estará la Población con pobreza, pobreza extrema y con alguna condición de vulnerabilidad, pero que tienen la capacidad para emprender. En la siguiente fase se enfocará en las acciones de crecimiento productivo y emprendimiento dirigido a grandes productores.

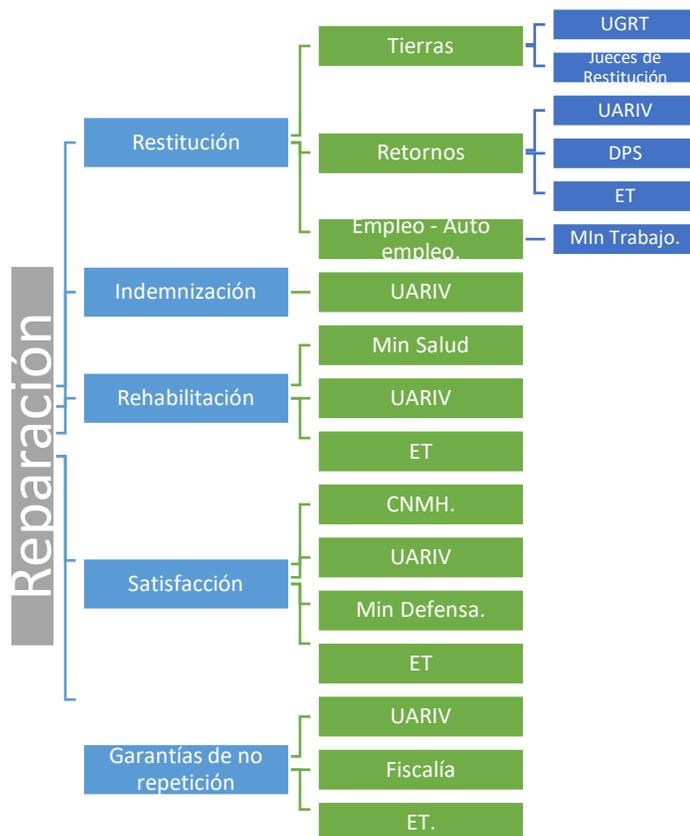
Constitucional en el Auto 373 de 2016 había señalado que debían ser replanteados, y en esa medida no resulta claro qué entidades están concernidas y cómo contribuyen en el GED, además de las reglas para articularse con las entidades territoriales.

En este mismo sentido no es clara la articulación del nivel departamental con el nivel municipal, en la medida que las referencias que se hacen en el manual de la oferta a las entidades territoriales son de carácter general, lo cual genera ambigüedad en la definición de sus responsabilidades frente a las víctimas. Para la Corte Constitucional, las medidas de generación de ingresos implementadas en esta política se han caracterizado por la fragmentación y la inclusión de reglas disímiles de articulación con el territorio, lo cual dificulta brindar una atención integral a las víctimas.

De otra parte, la CMSLV ha reiterado su preocupación frente a las falencias identificadas en materia de generación de ingresos que abarcan desde la ausencia de la política, la falta de claridad de roles, dificultades relacionadas con la oferta institucional, dificultades con la oferta en zonas rurales, ausencia de mecanismos de seguimiento y falta de articulación, frente a lo cual es necesario que el Gobierno Nacional avance en un rediseño de ésta política. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 255 y 259)

En materia de vivienda, el manual no da cuenta de los cambios introducidos a la política en el Plan de Desarrollo en donde se redefinieron las competencias en materia de vivienda rural.

Ilustración 10. Esquemas de medidas de Reparación Individual.



Elaboración propia. Fuente: Manual de Oferta UARIV.

En la revisión adelantada en el Manual de Oferta no se evidencia la articulación del programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos contemplada en el artículo 2.2.7.3.13 del Decreto 1084, cuya creación es responsabilidad de la UARIV y del cual hacen parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Fondo Nacional de Vivienda, Banco Agrario de Colombia, Banco de Comercio Exterior, y los Comités Territoriales de Justicia Transicional, a través de sus Secretarías Técnicas.

Adicionalmente las medidas atribuidas a las entidades territoriales en materia de retornos y reubicaciones no están claramente definidas, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional con el Protocolo adoptado en la Resolución 3320 de 2019, y las medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición no se especifican de manera clara. Sobre este punto se ahondará en el componente del balance sobre retornos y reubicaciones.

Ilustración 11. Esquema de Medidas de Reparación Colectiva.

|                      | Medidas                    | Entidades  |
|----------------------|----------------------------|--|
| Reparación Colectiva | Indemnización              | UARIV  |
|                      | Rehabilitación             | UARIV  |
|                      | Satisfacción               | UARIV, CNMH, Min Cultura, Min Justicia, CEPEM, PS, COLDEPORTES, Fiscalía y EETT.   |
|                      | Restitución                | Min Tic, Min Trabajo, Min Minas, PS, MADR, Min Interior, MEN, Min Trans. Min Salud. Min Comercio, Min Vivienda, Jueces de Restitución de Tierras, SENA EETT. |
|                      | Garantías de no Repetición | UARIV, DAPRE, Min Justicia, Min Defensa, Min Interior, Consolidación <sup>78</sup> , UNP, PONAL, ICBF.   |

Elaboración propia. Fuente: Manual de Oferta UARIV.

En materia de reparación colectiva, una de las inquietudes planteadas por las entidades durante el proceso amplio de participación realizado en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final, refería *el desconocimiento de las rutas diseñadas para la conducción de los procesos por parte de las entidades y de la población víctima, la falta de claridad sobre las competencias y capacidades de intervención de las entidades del orden nacional, entre otros.* (Ministerio del Interior , 2017, pág. 28).

Así mismo, según el Decreto 1084 de 2015, en el artículo 2.2.7.8.9, el cual reglamenta el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas tiene la competencia para diseñar en conjunto con la representación del Sujeto de Reparación Colectiva las medidas de reparación; la cuales deberán contener enfoque diferencial, definición de los responsables, el presupuesto y los tiempos de ejecución.

Adicionalmente, las medidas deben contar con un mecanismo de seguimiento y monitoreo. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020). Luego de los cambios introducidos en el Modelo Operativo del Programa de Reparación Colectiva, a través de la Resolución 3143 de 2018, se adelantó un ejercicio de parametrización de medidas, en la cual se establecen los productos asociados a los diferentes atributos, la descripción de los productos, la unidad de medida, el indicador y la medida a la cual corresponde, sin embargo, no se incluye la entidad responsable de cada una de las medidas. Adicionalmente, no hay una articulación entre el Modelo de Reparación Colectiva y el manual de gestión de oferta.

Es importante agregar que en general, de los esquemas presentados en los tres componentes de la política no se ha adelantado un proceso de actualización y armonización con otros instrumentos de coordinación como los Planes de Acción de las Entidades del Orden Nacional, sobre los cuales se hará referencia más adelante. De igual manera no se evidencia una articulación con las entidades creadas en el marco del

<sup>78</sup> Las funciones de la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial fueron asumidas por PS, a través del Decreto 2460 de 2016.

SIVJNRN, al igual que con aquellas que tienen la responsabilidad de implementar el punto 1 del Acuerdo Final.

De otra parte, la Unidad como coordinadora del SNARIV no incorpora en sus procedimientos de oferta a las entidades que se vinculan a la implementación de la Ley de Víctimas<sup>79</sup> y que sin haber sido incluidas de manera expresa en la Ley, se han convertido en aliadas para la garantía de derechos de las víctimas. Esto a pesar de que en el balance del Gobierno se hace referencia a las alianzas realizadas con dichas entidades. (Gobierno Nacional, 2020) Por último, no se evidencia una articulación entre el manual y la implementación de la estrategia de corresponsabilidad en cada una de las medidas contempladas en la Ley.

Lo anterior contrasta con el esfuerzo que el Gobierno Nacional viene impulsando para la definición de productos concretos en el marco de los proyectos de inversión, lo cual podría contribuir a clarificar los aportes de cada entidad en lo que se refiere a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

De acuerdo con lo anterior la concreción de los roles de las entidades públicas que intervienen constituye un factor fundamental para consolidar los programas y proyectos de las distintas entidades, a través de las cuáles se puede lograr la materialización del GED, bien sea a través de la asistencia, o la reparación en sus dimensiones individual y colectiva.

De otra parte en el manual de gestión de la oferta adoptado por la UARIV se advierte que la “articulación y gestión de la oferta se encuentra sustentado en la participación e incidencia en los escenarios de coordinación, nacionales y territoriales, promoviendo que la oferta cumpla con criterios de: i) *Acceso (que la población víctima que lo requiere, efectivamente sea incluida en los programas y servicios que ofrece el Estado); ii) Oportunidad (que el acceso se dé en el momento en el que es requerido); iii) Pertinencia (que cada persona reciba la atención y asistencia adecuada para responder a sus necesidades particulares -sea individual o colectivo- y en concordancia con los alcances de cada medida).*

*Para ello los escenarios en los cuales se articula interinstitucionalmente son:*

- *Subcomités técnicos del SNARIV*
- *Comités Territoriales de justicia transicional*
- *Mesas de participación de las víctimas*
- *Mesa Nacional para el acompañamiento social de Vivienda Gratuita (Nacional y Territorial)*
- *Centros Regionales: espacios de integración y disponibilidad de acceso a la oferta*
- *Escenarios bilaterales<sup>80</sup>.*

<sup>79</sup> Ley de víctimas en virtud artículo 160 numeral 31.

<sup>80</sup> Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas. Manual de Gestión de la Oferta. Versión 02. Del 5 de julio de 2016.

Puntualmente en lo que refiere a los subcomités técnicos del SNARIV se advierte una desconexión entre los espacios de articulación y las herramientas diseñadas para traducir la articulación en el acceso de las víctimas a la oferta que permita la realización del GED, lo cual trae consigo que espacios como los subcomités técnicos del Comité Ejecutivo se conviertan en espacios que producen documentos que no tienen un impacto concreto en el acceso de las víctimas a las medidas que contribuyen a su garantía de derechos.

Si bien, las funciones previstas en la Ley para los subcomités técnicos se refieren a la elaboración de lineamientos dirigidos a las entidades territoriales para la formulación de sus planes de acción, además de lineamientos, metodologías y procesos, éstos deben centrarse en garantizar una efectiva implementación de la Ley que se traduzca en el acceso y goce de las medidas que las víctimas requieren.

La definición de los roles institucionales tanto de las entidades integrantes del SNARIV como de otras aliadas es fundamental para establecer el alcance de las intervenciones de cada entidad, los territorios focalizados y evitar la duplicidad de inversiones y la distorsión de costos, además de establecer criterios que permitan establecer la diferencia de la inversión exclusiva para población víctima y la que se hace para toda la población en general como parte de la oferta social del Estado.

### 2.1.1.2.3 Limitado cumplimiento de las metas propuestas en el CONPES 3726 de 2012.

El Departamento Nacional de Planeación en su rol de secretaría técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social, hace seguimiento al cumplimiento de los documentos CONPES relacionados con la política de víctimas, con base en los reportes que hacen las entidades del orden nacional responsables de las medidas en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA<sup>81</sup>. Como parte del seguimiento que se realiza periódicamente se han identificado rezagos en el cumplimiento de los compromisos derivados del CONPES 3726, entre los cuales se encuentran:

- Limitado proceso de reporte de los avances alcanzados, con el propósito de informar en su integralidad sobre los avances de cumplimiento del Documento CONPES 3726. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 19). El reporte periódico del cumplimiento de los avances obtenidos en las metas a cargo de las entidades es un insumo para los procesos de seguimiento y monitoreo de la Ley, por lo que la falta de información impide evidenciar los logros alcanzados o encender alertas ante los retrasos que se puedan presentar.
- El DNP invita a las entidades responsables no solo a realizar el reporte de manera oportuna, sino que éste sea coherente con los recursos asignados y reportados para el cumplimiento de los compromisos con la población víctima; así como a evaluar la posibilidad de transferir los recursos de las medidas con baja ejecución a aquellas

---

<sup>81</sup> De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas.

que sean centrales para la política pública de víctimas. (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

- De acuerdo con la CSMLV en el VII Informe, al comparar la cifra reportada por el Gobierno nacional de 838.138 personas con atención psicosocial, con la meta de 3.000.000 definida en el CONPES 3726 de 2012 para el año 2021, se tiene que, transcurridos nueve años de vigencia de la ley, el avance en el cumplimiento del indicador es del 28%. A este ritmo, el tiempo necesario para atender al 72% de la población víctima, es de 24 años aproximadamente. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 171)
- En cuanto al porcentaje de subsidios asignados a los hogares víctimas de desplazamiento forzado en los programas de vivienda, a un año de cumplirse el término del CONPES 3726, no parece posible que se llegue a cumplir la meta. El porcentaje de avance a diciembre de 2019 era del 78%. (Departamento Nacional de Planeación, 2019).
- En cuanto a los avances en materia de retornos y reubicaciones, el DNP señala que frente al indicador *“Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales”*, teniendo en cuenta que su nivel de cumplimiento para el año 2019 fue tan solo de un 10,71%, lo cual, al compararlo con la ejecución presupuestal del proyecto de inversión, da cuenta de una ejecución de 74% de los recursos. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 21).

#### 2.1.1.2.4 Incierto panorama de cumplimiento del CONPES de mujeres desde la perspectiva institucional.

En el año 2013, se expidió el CONPES 3784 de “Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado” que tuvo por objeto: *“(i) prevenir los riesgos y vulnerabilidades y proteger los derechos de las mujeres víctimas; (ii) promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en distintos entornos socioculturales; y (iii) fortalecer y promover la coordinación interinstitucional para la garantía de una oferta pertinente y eficaz en los niveles nacional y territorial”*. Para ello se establecieron tres objetivos específicos relacionados directamente con el alcance de los anteriores.

El último de estos objetivos se concentraba en el fortalecimiento de la articulación institucional y la superación de las barreras de acceso que enfrentan las mujeres cuando son atendidas, asistidas o reparadas; de ahí que las estrategias asociadas a este objetivo se enmarcaron en el CONPES 3726 de 2012 y se dirigen a las entidades que componen el SNARIV. Entre otras, cabe destacar estrategias como la implementación de criterios y lineamientos para que la atención, asistencia y reparación integral de las mujeres víctimas responda a sus particularidades étnicas, etarias, de orientación sexual e identidad de género, de origen y de discapacidad.

Si bien su implementación finalizó en 2015, los informes de seguimiento y evaluación de 2017 y 2018 recogieron avances, barreras y acciones no concluidas para su efectivo

cumplimiento. En especial, por parte de la UARIV y el DNP. Como una barrera preponderante se reconoció la llegada desarticulada y sectorizada de la política pública de víctimas al territorio, y particularmente de los enfoques diferenciales y de género (DNP, 2017a). Como consecuencia, la tercera acción del Objetivo No. 3 *“Fortalecer las capacidades institucionales e implementar acciones a nivel nacional y territorial que den respuesta a las necesidades de las mujeres víctimas en la atención, asistencia y reparación integral de sus derechos<sup>82</sup>”* reportó un nivel de cumplimiento del 63%. (CONPES, 2013)

Por su parte, en el proceso de cierre de la implementación del CONPES 3784, se reiteró mediante el Auto 373 de 2016 el Estado de Cosas Institucional frente a las mujeres y otros sujetos de especial protección constitucional víctimas del conflicto armado. Igualmente, la Corte Constitucional solicitó información adicional respecto a la implementación del CONPES, las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres desplazadas, las dificultades en el goce efectivo del derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en favor de la población desplazada, entre otras.

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

Ante este panorama, por medio del Auto 737 de 2017 la Corte Constitucional evaluó los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas. Entre sus planteamientos, consideró el balance del CONPES 3784 de 2013 y resolvió una serie de disposiciones orientadas a entidades que integran el SNARIV y medidas y/o componentes de la política pública de víctimas. Entre las más relevantes para el desarrollo del presente balance se encuentra:

- i. *“Orden tercera: Documento de plan de trabajo para la construcción de una línea base de riesgos de género y violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de incorporación efectiva de las presunciones constitucionales”* (UARIV, DNP y DANE)
- ii. *“Orden cuarta: elaborar y presentar un documento técnico que contenga los criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque diferencial de mujeres y género en la política pública de desplazamiento forzado”* (Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, UARIV y DNP).

---

<sup>82</sup> Recogida principalmente en el Auto 443 de 2015 y los informes de respuesta del Gobierno Nacional al mismo.

- iii. *“Orden quinta: plan de trabajo para adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013, anunciada en el informe final de seguimiento de la primera fase” (UARIV, CPEM, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP).*
- iv. *“Orden décima: documento que contenga plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado” (UARIV, Ministerio de Salud y Protección Social, DNP).*

Posteriormente, para responder al compromiso de actualizar la política pública dirigida a las mujeres víctimas del conflicto (orden quinta), el Gobierno Nacional ha reportado en sus informes de implementación de la ley la creación de unos criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque de género en esta política (Gobierno Nacional, 2020, pág. 76). Cabe destacar que su creación se relaciona también con la orden cuarta del Auto 737 de 2017. Al respecto, el Gobierno Nacional (2020) ha manifestado que es necesario el diseño y puesta en marcha de un mecanismo de forma que dé continuidad a las garantías implementadas para la protección de las mujeres.

A su vez, el Gobierno Nacional (2020) sostuvo que con base en dichas directrices su respuesta se ha orientado a la implementación de medidas de atención psicosocial y salud integral, dirigidas a las víctimas de violencia sexual, así como a la adopción de un enfoque interseccional o de discriminación compuesta como base de la estructuración de las intervenciones a favor de este grupo poblacional. Es preciso reconocer que esta respuesta institucional guarda relación con la orden décima del mencionado auto, en la medida en que esta propone la elaboración de un plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

No obstante, se argumentó que *“los progresos al respecto no pueden ser identificados, ya que no se dispone de mecanismos de monitoreo y seguimiento, siendo esta limitante identificada por los órganos de control y la propio Corte Constitucional, frente a la cual se ha requerido establecer una línea base”* (Gobierno Nacional, 2020, p. 77). Se entiende que la línea base mencionada hace referencia a aquella de la orden tercera del Auto 737 de 2017. No obstante, en octubre de 2018, el Gobierno Nacional ya había presentado el documento correspondiente al plan de trabajo sobre la línea base e indicado los avances que, desde la Unidad para las Víctimas, se habían realizado. Estos se concentraban en un ejercicio de pilotaje sobre los indicadores propuestos para la medición de los riesgos de género.

En resumen, no se identifican mayores avances frente al compromiso de adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013 y otras de las órdenes del Auto 737 de 2017 en materia de atención, asistencia y reparación de las mujeres víctimas. Tal como se amplía en el componente de enfoque diferencial y de

género, donde se presenta con mayor detalle la implementación y seguimiento al CONPES 3784, se identifica una falta de claridad sobre el devenir de políticas públicas con apuestas de transformación estructural para las mujeres víctimas.

#### 2.1.1.2.5 Debilidades en términos de la flexibilización de la oferta para los sujetos de especial protección constitucional.

Teniendo en cuenta la relevancia de la garantía del enfoque diferencial y de género en la gestión de la oferta nacional y territorial, desde la Resolución 3557 de 2018 y los desarrollos el Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género se ha planteado, entre las acciones relevantes para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado sujetos de especial protección constitucional, acciones de adecuación de la oferta en términos de su flexibilización, exclusividad y especialidad (Art.5).

A continuación, se abordan las dificultades asociadas a la gestión de la oferta desde la perspectiva de los enfoques diferenciales. Tal como se profundiza en el componente respectivo, se identifican debilidades en términos de la flexibilización de la oferta para los sujetos de especial protección constitucional. En detalle, la “débil definición de roles y competencias de las entidades del orden nacional, al igual que la falta de articulación entre las competencias del nivel nacional y territorial”, deriva en la falta de oferta flexible, adecuada y acorde a las necesidades y particularidades de los sujetos de especial protección constitucional. Y, en concreto, implica que acciones como “la construcción de un directorio o mapas de oferta institucional con programas y proyectos dirigidos a sujetos de especial protección constitucional” –previstas en el marco del fortalecimiento del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género – sean incumplidas por varias de las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas involucradas en la implementación del Modelo, pues implican necesariamente hacer frente primero a brechas sistemáticas.

Frente a la necesidad de contar con una oferta flexible y adecuada según los enfoques diferenciales, las Direcciones Territoriales reportaron como retos para el alcance de los planes de fortalecimiento territorial del Modelo de Operación que: “se requiere gestionar oferta a través de los subcomités del SNARIV Nacionales con enfoque diferencial, ya que cada grupo tiene sus particularidades y necesidades (...) Se recomienda que desde el nivel nacional se haga incidencia en los espacios del SNARIV nacional para que la oferta de servicios institucional que se gestione, sea visible en los territorios y se enmarque en cada uno de los grupos diferenciales” (DT Putumayo, 2019). En este sentido, la Dirección Territorial de Nariño comentó la necesidad de: “Articular o gestionar con los representantes de las Entidades del SNARIV, para lograr la flexibilización de la oferta para los sujetos de especial protección” (tomado de Anexo 2 del componente de enfoque diferencial y de género)

En detalle, el hecho de no contar con oferta acorde a los grupos de los enfoques diferenciales se evidencia también en la ausencia de acciones y/o medidas afirmativas en las rutas de acceso a la oferta institucional del SNARIV y los entes territoriales. Por ejemplo, la ausencia de acciones afirmativas para el acceso a proyectos productivos y/o

servicios de salud acorde a los intereses, necesidades y expectativas de la población OSIGD. Asimismo, se identifican graves vacíos en los ajustes de la oferta institucional para las mujeres con la jefatura única del hogar, toda vez que los programas y/o proyectos tienden a priorizar a las mujeres víctimas de delitos contra la integridad y formación sexual.

Al respecto, desde el enfoque diferencial de discapacidad se reconoció que: *“la oferta de educación y empleo está atada a muchos trámites y condiciones que difícilmente pueden cumplir la gran parte de la población en situación de discapacidad. No sacan un proyecto para una persona en situación de discapacidad campesina o rural, con menos tramites y menos requisitos legales”*. (Entrevista semiestructurada a delegado del subcomité de enfoque diferencial) En este sentido, la ausencia de acciones afirmativas en el acceso a la oferta institucional implica que sujetos de especial protección constitucional se vean excluidos de esta y, por ende, no logren la SSV y/o el goce efectivo de sus derechos. Cabe reiterar que, respecto de las dificultades en la implementación de las acciones afirmativas, se presentan mayores desarrollos en el componente de enfoque diferencial y de género.

De otra parte, cabe mencionar que la no definición de los roles y las competencias de las distintas entidades frente a la Ley de víctimas redonda en la falta de articulación y/o complementariedad entre la política de víctimas y otras de carácter sectorial y/o poblacional de especial interés de los grupos del enfoque diferencial. En palabras de expertos(as): "Siguen existiendo retos con las entidades del SNARIV, sobre todo relacionados con problemas estructurales que se van al lado de la política poblacional específica. Y no únicamente la política de víctimas con enfoque diferencial"

De hecho, esto fue identificado como una brecha por parte de las víctimas y expertos(as) consultados(as) en el balance. Entre estas se destaca la Política Nacional LGBTI, la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (2013-2022) y la Política Nacional de Niñez y Adolescentes (2018-2030). Siendo así, se comentó la falta de articulación y coordinación entre asuntos de víctimas (políticas, espacios e instituciones) con asuntos de grupos poblacionales y/o sectoriales específicos. (Panel de Género y derechos de personas OSIGD)

Se percibe una distancia reiterativa, de los asuntos de víctimas y/o construcción de paz con los asuntos de género, discapacidad, étnico y NNA, entre otros. Se precisa que las debilidades asociadas a los asuntos del enfoque diferencial en la articulación entre la nación y territorio se abordarán más adelante en este componente.

A modo de conclusión de este aparte se encuentra que existe una débil definición de roles y competencias en materia de generación de ingresos, la gestión del programa para la inversión adecuada de los recursos es inexistente en el manual de oferta de la UARIV. Así mismo no se encuentra la definición de las competencias en materia de retornos y reubicaciones, tampoco se especifican de una manera clara las medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición y reparación colectiva al igual que articulación para la gestión de la oferta con las entidades creadas en el marco del SIVJNR.

Una falencia general de las distintas medidas es que no se especifican las competencias de las entidades territoriales, sencillamente se generaliza frente a ellas. Por último, es necesario mencionar que la débil definición de las competencias es una de las causas que impide el ejercicio de delegación de competencias, lo cual se expondrá en el apartado de territorialización de la política de víctimas.

En materia de flexibilización de la oferta con enfoque diferencial se encuentran vacíos de oferta para sujetos de especial protección constitucional, así mismo existe una falta de articulación y/o complementariedad entre la política de víctimas y otras de carácter sectorial y/o poblacional de especial interés de los grupos de los enfoques diferenciales.

A continuación se abordarán las instancias de coordinación definidas en el marco de la Ley de Víctimas las cuales tienen como misión liderar y dinamizar el proceso de implementación de la ley.

### 2.1.3 Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional

Para el desarrollo de los procesos de coordinación y articulación, la Ley 1448 de 2011 estableció instancias de coordinación a nivel nacional, entre las que se encuentra el Comité Ejecutivo, el cual a su vez cuenta con 10 instancias técnicas denominadas subcomités técnicos, que se constituyen como el brazo operativo del comité, es decir son la instancia encargada de dinamizar las órdenes del Comité Ejecutivo. Otra instancia de coordinación es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, entidad que ejerce la secretaría técnica del Comité Ejecutivo y a su vez ejerce la coordinación de los integrantes del SNARIV. A continuación se hará un balance frente al Comité Ejecutivo, los subcomités técnicos y la Unidad para la Atención a Víctimas en su rol de entidad coordinadora del SNARIV.

El Comité Ejecutivo es una instancia de alto nivel de decisión, que tiene a su cargo la adopción de las políticas, estrategias e instrumentos de planeación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, la asistencia y reparación integral a las víctimas. En su composición, el legislador buscó definir una instancia con un número reducido de miembros, liderado por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa, y con la participación del Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del DNP, el Director del Departamento de Prosperidad Social y el Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, quien a su vez ejerce la secretaría técnica de dicho Comité. Esta composición buscó corregir una falencia del SNAIPD en donde existía un Consejo Nacional como órgano máximo compuesto por 14 funcionarios, la coordinación en cabeza de Acción Social (inicialmente la Red de Solidaridad Social) y la secretaría técnica en cabeza del Ministerio del Interior. (Centro Nacional de Consultoría - Departamento Nacional de Planeación. , 2016, pág. 46).

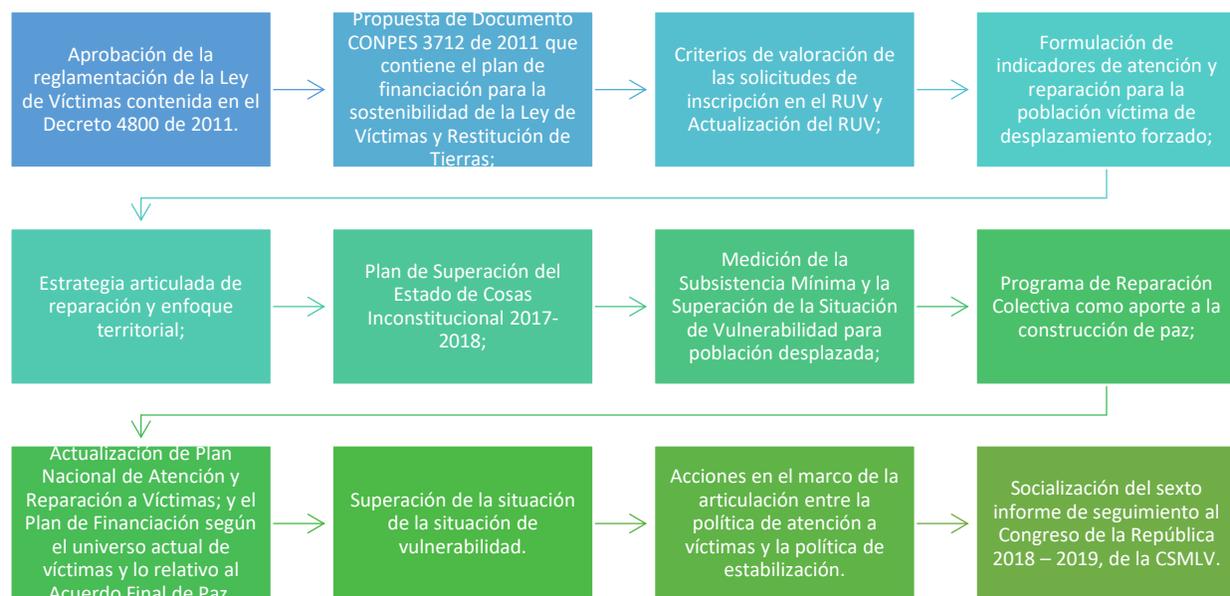
En el marco de las discusiones del Congreso, se puede entender que el legislador buscaba darle el más alto nivel posible a la política de víctimas *“La política o la implementación de la ley, la política de la reparación a las víctimas, su diseño y su dirección, estará a cargo de un Comité Ejecutivo del más alto nivel. (...) Un comité muy reducido, muy pequeño para que tenga un peso político específico que será ese comité*

*prácticamente el que oriente y dirija toda la política de reparación a las víctimas. (...) Con el propósito señor Presidente, de que la política de reparación a las víctimas tenga una especificidad, tenga una prioridad y tenga todo un andamiaje dedicado única y exclusivamente a la reparación a las víctimas". (Congreso de la República, 2011, pág. 5).*

### 2.1.3.1 El debilitamiento del liderazgo del Comité Ejecutivo

Como instancia de coordinación el Comité Ejecutivo tiene la tarea de impulsar la política desde el más alto nivel, para lo cual una primera mirada en la construcción de este balance se dirige a señalar las principales decisiones tomadas en el marco de esta instancia, las cuales se identificaron a partir de los informes del Gobierno Nacional. Entre 2011 y 2019 se han llevado a cabo 10 sesiones, bajo el liderazgo del Presidente de la República, en las cuales se tomaron las siguientes decisiones:

*Ilustración 12. Decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo en las 10 sesiones realizadas entre 2011 y 2019.*



*Fuente. Balance Gobierno Nacional. Julio 2020. Elaboración propia.*

Pero el rol del Comité Ejecutivo también incluye el cumplimiento de otras funciones relacionadas con la gestión presupuestal, en especial lo relacionado con garantizar que las entidades del SNARIV aseguren la consecución de recursos de fuentes alternativas al Presupuesto General, al igual que apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la gestión de los diferentes programas que conforman la política de víctimas, además de aprobar las bases y criterios de inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el

adecuado desarrollo de su mandato<sup>83</sup>. En el marco del seguimiento al documento CONPES 3726, el DNP ha recomendado de manera insistente a esta instancia del SNARIV que llame la atención de las entidades para que realicen los reportes de manera oportuna y así realizar el seguimiento e identificación de los ajustes que sean urgentes para la adecuada implementación del PNARIV (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 19)

De otra parte, en los informes elaborados por la CSMLV se da cuenta del número de sesiones realizadas, al igual que la participación de las víctimas en las mismas y la respuesta de esta instancia frente a las propuestas presentadas por parte de las víctimas. Al respecto señalan: *“En cuanto al nivel nacional, en el Comité Ejecutivo (Art 1.1.3.1 Decreto 1084 de 2011)- escenario principal de formulación y adopción de políticas públicas en favor de las víctimas - no se aprecia que tengan lugar las principales discusiones de construcción de planes o programas de reparación integral. Esto se afirma en razón a que: (i) no sesionó las veces reglamentarias, salvo en 2015; (ii) las propuestas de las víctimas no han tenido respuesta sobre su valoración y pertinencia para su inclusión en él y; (iii) no se encuentra que se hayan abordado técnicamente en estos espacios, temas de trascendencia como los cambios en la política de reparación colectiva, indemnización y PND”* (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2019, pág. 279).

Sin duda alguna este espacio es un escenario que tiene la vocación de toma de decisiones al más alto nivel posible, sin embargo, su liderazgo debe ser fortalecido, en lo que va corrido del actual gobierno sólo se han adelantado dos sesiones del Comité Ejecutivo, que se llevó a cabo el 19 de octubre de 2019, y el pasado 21 de octubre, en ambas ocasiones a solicitud de la PGN. Al respecto, es importante recordar que de acuerdo con el artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, el Comité Ejecutivo debe reunirse por lo menos cada seis meses y de forma extraordinaria cuando se requiera, lo cual no viene sucediendo, evidenciando la falta de liderazgo del Gobierno Nacional para dinamizar dicha instancia y dar la prioridad que requiere en la agenda pública.

Esto fue evidente en las entrevistas realizadas: *“Nosotros creemos que el Comité Ejecutivo es una instancia de toma de decisiones altas y en los momentos en que se han podido sesionar y demás se ha podido aprobar cosas en materia de valoración, aprobación. Adicional hay un tema a resaltar y es la presencia de las víctimas de manera directa como participantes de este comité, lo que ha pasado es que a veces el tema de voluntad política es complejo y tenemos el caso por ejemplo del año pasado cuando verificamos el tema ya hacía dos años y medio este comité no había sesionado y no se había podido convocar, esto fue algo complejo para esta sesión y el espacio en el tema de articulación me parece fundamental”*<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Artículo 165 numerales 3, 4, 5, 6, 7.

<sup>84</sup> Entrevista realizada en el marco de la construcción del balance a la Ley 1448 de 2011, para la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

De otra parte, retomando las recomendaciones de la CSMLV es necesario que el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, realice las sesiones reglamentarias y debata los temas trascendentales respecto al cumplimiento de la política de reparación integral a las víctimas del conflicto armado prevista en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta las observaciones y planteamientos de los delegados de la Mesa Nacional de Víctimas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2019, pág. 281), adicionalmente, es fundamental que asuma un rol mucho más activo frente al seguimiento de compromisos por parte del SNARIV, al igual que frente a los recursos requeridos para atender las necesidades de las víctimas en materia de atención, asistencia, reparación en sus dimensiones individuales y con un especial énfasis en la reparación colectiva dada su relación con la implementación del Acuerdo Final y el impacto que ésta puede tener en la reconciliación.

Si bien la Ley y el decreto 1084 de 2015 establecieron los subcomités existentes, también se otorgó al Comité Ejecutivo la potestad de conformar los subcomités o ajustar los existentes, potestad que no ha sido utilizada por parte de esta instancia, y como se verá más adelante, los subcomités no están contribuyendo de manera adecuada a fortalecer la implementación de la política pública de víctimas.

Otra de las funciones que no se ha ejercido por parte del Comité Ejecutivo es la potestad de adelantar espacios periódicos con organizaciones de derechos humanos y de víctimas con el objeto de hacer seguimiento al contexto de garantías de seguridad y riesgo de las víctimas en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, sin perjuicio de los demás espacios institucionales existentes para abordar esta problemática.

### *2.1.3.2 Limitadas funciones de los Subcomités del Comité Ejecutivo*

Los subcomités técnicos son espacios creados en el marco de la Ley 1448 y reglamentados en el Decreto 1085, a través de los cuales se busca operativizar directrices del Comité Ejecutivo, acoger orientaciones técnicas del Coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, elaborar planes operativos anuales, en concordancia con las responsabilidades y funciones de su competencia. Adicionalmente están encargados de definir lineamientos para las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción, establecer lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías para la implementación de las medidas consagradas en la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley Étnicos y los distintos Decretos reglamentarios.

De acuerdo con el CONPES 3726 el proceso de atención y reparación a las víctimas responde a una serie de medidas que de manera complementaria con los otros componentes de la política y los ejes transversales, buscan el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En ese marco corresponde a los diferentes subcomités velar por su implementación efectiva y adelantar un monitoreo permanente. (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2012, pág. 20). Sin embargo, como se verá más adelante, los subcomités no logran el cometido de velar por el GED de las víctimas

y su labor termina limitada a la construcción de protocolos, lineamientos y otra serie de documentos que si bien pueden ser necesarios, no resultan del todo estratégicos.

Según el reciente balance presentado por parte del Gobierno Nacional los logros de los subcomités son los siguientes:

*Tabla 3. Resultados Subcomité de Coordinación Nación Territorio.*

|  |  |
|--|--|
| Coordinación nacional territorial  | Análisis de la información reportada por las entidades territoriales en el RUSICST y sistematización de la información de implementación de la política.       |
|  | Definición de agendas estratégicas entre ministerio de Interior y la Unidad para las Víctimas para la territorialización de la política en ciudades capitales. |
|  | Vinculación de las entidades territoriales a través de federaciones y asociaciones para mejorar la coordinación nación territorio.                             |
|  | Posicionamiento del enfoque territorial en diferentes espacios de coordinación.  |
|  | Estrategia con nuevos mandatarios para incorporar la política de víctimas en los planes territoriales de desarrollo.   |
|  | Diseño e implementación de la estrategia de corresponsabilidad.  |
| Estrategia de intervención diferenciada de asistencia técnica territorial. |  |

*Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.*

En cuanto al **subcomité de coordinación nación territorio** no es muy clara la articulación de este espacio con el resto de los subcomités. Siendo la coordinación entre la nación y el territorio un elemento estructural de la coordinación y, por lo tanto, transversal a todos los escenarios de coordinación existentes no se evidencia cómo este espacio ha contribuido a lograr que los diferentes subcomités logren una incidencia en el territorio a través de los instrumentos que producen.

De otra parte, es importante revisar y analizar la pertinencia de mantener el subcomité de coordinación nación territorio y el equipo interinstitucional<sup>85</sup>, si bien se dice que éste último es el brazo operativo del primero, en la práctica hay un traslape en sus competencias, lo cual genera desgaste institucional. Se recomienda unificar los espacios e implementar mecanismos que hagan mucho más efectiva la articulación entre la nación y el territorio por parte de las diferentes entidades del orden nacional. Al decir de uno de los entrevistados “ (...) en la práctica más que ser una herramienta [equipo interinstitucional] se identifica que este espacio pareciese una instancia más en la que confluyen los mismos actores en su mayoría (a excepción de los representantes de la

<sup>85</sup> Conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual actúa a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, el cual además debía definir de forma conjunta sus funciones en relación con las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7, del Decreto 1084 de 2015.

*población víctima, la URT y los representantes de la FCM, ACC, FND)[subcomité de coordinación nación territorio] y se abordan los mismos temas tratados en el ahora denominado Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial.”<sup>86</sup>*

*Tabla 4. Resultados Subcomité Técnico Atención y Asistencia. Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.*

|                                |          |   |
|--------------------------------|----------|---|
| <b>Atención<br/>Asistencia</b> | <b>y</b> | Formulación de rutas por cada medida de atención y asistencia.  |
|                                |          | Adopción de un modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.                                   |
|                                |          | Divulgación de mecanismos de entrega de auxilio funerario.  |
|                                |          | Fortalecimiento ruta del PAPSIVI.   |
|                                |          | Participación de víctimas en Plan Decenal de Salud Pública.   |
|                                |          | Articulación intersectorial de procesos frente a la violencia de género y la violencia sexual en el conflicto armado. |
|                                |          | Socialización de los protocolos de atención a tomas por vías de hecho.  |

Fuente: Balance de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Gobierno Nacional.

En relación con **el subcomité de atención y asistencia**, no es claro si los protocolos elaborados han contribuido a fortalecer los Centros de Atención a Víctimas, en los que la principal dificultad ha sido poder lograr que las distintas entidades concurren, a pesar que en el Decreto 1084 de 2015, se definen como escenarios de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial, cuyo objetivo es atender, orientar, remitir acompañar y realizar seguimiento a la situación de las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal, en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación<sup>87</sup>. En palabras de uno de los entrevistados: *“Una de las limitaciones es que estos centros se crearon para que la oferta institucional esté en un solo lugar para las víctimas y nos hemos dado cuenta de que independientemente que esté la oficina puede que el funcionario no se encuentre allí porque su función no lo permite, porque atienden otros asuntos en sus oficinas. hay que revisar este tema en términos que esté la oferta, pero no implique la presencialidad de los funcionarios todo el tiempo. es más acceso a información de la oferta independientemente de la presencia de un funcionario”<sup>88</sup>.*

Al respecto es necesario que en el marco de este subcomité se establezcan lineamientos claros acerca de cómo se procederá para dar cumplimiento al artículo 2.2.6.6.2. sobre la conformación de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas de manera que las diferentes entidades concernidas para concurrir con su oferta a los CRAV dispongan lo necesario y garanticen la atención, orientación y acompañamiento a las víctimas. Este lineamiento se recomienda sea aprobado por el Comité Ejecutivo y que se

<sup>86</sup> Entrevista experto coordinación nación territorio, realizada en el marco de la construcción del balance de la Ley 1448 de 2011, para la Procuraduría delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

<sup>87</sup> Artículo 2.2.6.6.1. Definición de los Centros Regionales.

<sup>88</sup> Entrevista realizada a servidor público del orden nacional. 9 de julio de 2020.

constituya en un criterio para la certificación de las entidades nacionales y territoriales que resulten concernidas.

*Tabla 5. Resultados Subcomité Reparación Colectiva.*

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Reparación Colectiva</b> | Acompañamiento en formulación de planes de reparación colectiva  |
|                             | Seguimiento e incidencia a proyectos de inversión.   |
|                             | Formulación de Lineamientos técnicos para medidas de satisfacción en reparación colectiva.                         |
|                             | Posicionamiento de la estrategia de planes de reparación colectiva con organizaciones de mujeres.                  |
|                             | Priorización de oferta para los planes de reparación formulados desde la CNRR.                                     |
|                             | Socialización de la Estrategia “Entrelazando” sobre rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social. |
|                             | Propuesta del Protocolo de articulación institucional y rol de los sujetos de reparación colectiva.                |

*Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.*

En cuanto al subcomité de reparación colectiva, los resultados obtenidos por este subcomité no dan cuenta de los cambios que se han incorporado al Programa a través del modelo operativo, aun cuando en la respuesta remitida por la UARIV se señala que los esfuerzos de localización de la oferta en la fase de implementación de los PIRC en la ruta cuentan con varias instancias, que puntualmente en el ámbito nacional es el Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva desde donde el SNARIV imparte lineamientos y cuya función principal es relacionarse con las instituciones que acuden con carácter permanente o como invitados. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020, pág. 2)

Si bien en el Plan Operativo de este subcomité se señala el compromiso frente a 30 acciones implementadas por entidades del SNARIV en sujetos de reparación colectiva étnicos y 40 acciones implementadas por el SNARIV en entidades territoriales, los compromisos definidos no dan cuenta del número de acciones identificadas en los 156 SRC que se encuentran en la etapa de implementación, a saber 4113. Adicionalmente no se corresponde con las metas establecidas en el PND que prevé que 37 SRC hayan implementado su PIRC y se encuentren reparados.

En el marco del trabajo de campo realizado en este balance pudo evidenciarse la falta de capacitación y de formación de los representantes de las víctimas que integran este espacio y sobre el cual se hará referencia más adelante en el punto sobre la falta de garantías para la participación de las víctimas que integran los subcomités.

De otra parte, en los resultados reportados por la UARIV y en el diálogo establecido no fue posible evidenciar la articulación de acciones del SIVJRNR, específicamente en materia de reparación colectiva.

Tabla 6. Resultados Subcomité de Rehabilitación.

|                             |    |   |
|-----------------------------|----|---|
| Subcomité de Rehabilitación | de | Diseño y publicación de directrices de enfoque psicosocial.<br>Diseño e implementación del “Programa de Atención Integral y Salud Integral a Víctimas”.<br>Adopción de Lineamientos de formación de talento humano y autocuidado a funcionarios del sector salud.<br>Socialización de la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal.<br>Socialización de la “Estrategia Entrelazando”. |
|-----------------------------|----|---|

Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

En el caso del **subcomité de rehabilitación**, se hizo necesario crear una mesa técnica en la cual la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social han venido abordando temas relacionados con la implementación de las medidas de rehabilitación. De acuerdo con uno de los funcionarios entrevistados, “(...) año tras año este ejercicio de articulación se ha fortalecido positivamente, no solamente en el marco de Subcomité, si bien es cierto el Subcomité nos permite hacer una lectura y un contexto de la necesidad de la articulación de todas las Entidades, en particular nuestro fortalecimiento se ha dado en el establecimiento de una Mesa técnica que la hemos definido como Mesa Nacional de Rehabilitación, en dónde está el MSPS y la UARIV (...)”<sup>89</sup>.

De otra parte, este subcomité debe brindar claridad en torno a la ruta para miembros de la fuerza pública, discusión que ha tenido lugar en el seno de dicho espacio, pero frente al cual no se ha logrado avanzar. Esto implica además una decisión desde el más alto nivel posible, es decir en el Comité Ejecutivo acerca de la ruta de reparación en general para esta población.

Los resultados obtenidos en el marco de este subcomité plantean unos retos importantes. De una parte, las medidas de rehabilitación en la actualidad no incluyen el carácter social, jurídico y cultural de la rehabilitación, tal como lo establece la Ley (art. 135), en virtud de la ausencia de entidades como el Ministerio de Cultura. Sobre este punto se podrá profundizar en el capítulo de rehabilitación.

De otra parte, en los resultados presentados por la UARIV frente al Subcomité de Rehabilitación se evidencia que a la fecha no hay avances en la discusión en el subcomité frente al Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la No Repetición previstos en el Acuerdo Final. Frente a lo anterior resulta necesario que se incorpore en el subcomité al CNMH y la ARN y se incluya la implementación del Plan y el seguimiento en el POA del subcomité, para brindar lineamientos a las entidades nacionales y territoriales frente a su implementación y seguimiento.

Tabla 7. Resultados Subcomité de Enfoques Diferenciales.

|  |
|--|
| Visibilización y transversalización del enfoque diferencial. |
|--|

<sup>89</sup> Entrevista realizada a servidor público del orden nacional.

|                                  |    |  |
|----------------------------------|----|--|
| Subcomité de Enfoque Diferencial | de | Articulación con sistemas y/o políticas diferenciales (discapacidad, primera infancia, juventud).          |
|                                  |    | Realización de seguimiento al CONPES 3784 de 2013.   |
|                                  |    | Creación Sistema de seguimiento del enfoque diferencial.   |
|                                  |    | Formulación de los lineamientos de enfoque diferencial para cada uno de los grupos de especial protección. |
|                                  |    | Adopción de las herramientas pedagógicas para la materialización de acciones de enfoque diferencial.       |
|                                  |    | Desarrollo del Curso de autoformación virtual para las entidades del SNARIV.                               |

*Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.*

Teniendo en cuenta que el **subcomité de enfoques** agrupa representantes de los distintos grupos poblacionales sujetos de especial protección constitucional, se han creado algunas mesas especiales por grupo poblacional. No obstante, no es el caso de todos los enfoques porque por ejemplo en el caso de NNA no hay mesa específica. Por otra parte, en los casos en que sí existen dichas mesas presentan serias dificultades. Primero, en la mesa de mujeres víctimas creada en el marco de las órdenes del CONPES 3784 de 2013 para el plan de acción de la II Fase del CONPES, se identifica falta de compromiso y articulación institucional. Al respecto la delegada manifestó: *"Avances? En el subcomité tenemos la mesa de mujeres, pero debe ser más proactiva. Dicen las instituciones que ellos organizan solo las líneas de la mesa, pero no aportan más. (...) La mesa de trabajo de mujeres, hasta el año pasado estábamos trabajando en la segunda fase del CONPES. Quedo como un compromiso del DNP y la Unidad, pero hasta la fecha no lo han cumplido. También teníamos el Auto, pero no se ha cumplido. Hace falta más compromiso de CPEM"* (Entrevista semiestructurada a delegada del subcomité de enfoque diferencial)

Segundo, en la mesa de población OSIGD se percibe una falta de complementariedad con la reciente Política Nacional LGBTI del Ministerio del Interior. Adicionalmente, en el marco del balance se identificó que estas mesas no cuentan con un acompañamiento técnico sostenible por parte de la Unidad, así como tampoco hay asignación clara de las responsabilidades entre las entidades. A propósito de lo anterior, la representante en el subcomité señaló *"Logramos que se creara la mesa OSIGD, en el marco del subcomité, nos logramos sentar con las entidades ... pero ha sido un fracaso porque en oportunidades, las entidades ni siquiera se presentan"* (Entrevista semiestructurada a delegada del subcomité de enfoque diferencial)

*Tabla 8. Resultados Subcomité de Sistemas de Información.*

|                                      |    |  |
|--------------------------------------|----|--|
| Subcomité de Sistemas de Información | de | Desarrollo de la Línea base del RUV.   |
|                                      | de | Adopción del lineamiento para el intercambio de información en el marco de Ley de Habeas Data y Ley de Transparencia.                            |
|                                      |    | Consolidación de los canales de transmisión de datos entre los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Prosperidad Social e ICBF. |

*Fuente: Balance de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.*

Los resultados presentados por la UARIV en el marco del **subcomité de sistemas de información** no dan cuenta del valor de la Red Nacional de Información como instrumento para la toma de decisiones estratégicas por parte del Comité Ejecutivo, en especial las relacionadas con el seguimiento a la implementación de la ley y a la verificación de la contribución de las entidades en el goce efectivo de derechos, a través de los procesos de certificación previstos en la Ley.

De igual forma el subcomité de sistemas de información juega un rol fundamental para el proceso de fortalecimiento de los territorios y no se encuentra evidencia del trabajo articulado con el Subcomité de coordinación nación territorio o el equipo interinstitucional para el proceso de fortalecimiento de capacidades a nivel territorial, en donde como se verá más adelante, el acceso a la información de calidad es uno de los principales problemas que afrontan las entidades territoriales.

Como se ha podido evidenciar los resultados obtenidos por los subcomités son limitados y se enfocan principalmente a la producción de lineamientos y protocolos. Entre los resultados presentados por la UARIV en el balance de la Política de Víctimas entregado al Congreso de la República en el mes de julio del 2020, llama la atención que la información corresponde a la acumulada hasta el año 2018, ante lo cual no resulta claro si en los últimos años ha habido otros resultados o sólo hasta el año en el que se reporta información.

En general los **subcomités técnicos requieren un ajuste de sus funciones**, la simplificación de los diferentes espacios que se han generado como mesas de trabajo, pero sobre todo se requiere trascender de lo instrumental a lo concreto, buscando resultados que sean tangibles para la política en términos de lograr cerrar la brecha entre el diseño de protocolos y lineamientos para enfocar su tarea en la concreción del acceso y goce efectivo de los derechos de las víctimas. En esta medida estos espacios deben propender por concretar la oferta necesaria para la asistencia y reparación a las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva. Así mismo deben impulsar el diseño de programas dirigidos a víctimas como por ejemplo en materia de generación de ingresos, vivienda, entre otros, teniendo en cuenta, que en la actualidad el Decreto 1084 no prevé esta posibilidad.

En materia de gestión de oferta, se evidencia en general una falta de articulación de los diferentes mecanismos de coordinación con los que cuenta la UARIV como coordinadora del Sistema, en especial con los subcomités. En particular si se trata de espacios interinstitucionales encargados del diseño e implementación de la política en los mismos se debe propiciar la gestión de la oferta. Al respecto esto dice la Unidad para las Víctimas *“a los espacios enunciados no se les ha transmitido lineamientos específicos que apunten a la articulación de la oferta institucional teniendo en cuenta que los subcomités técnicos se encargan de brindar lineamientos de política pública orientados a fortalecer la capacidad institucional de las entidades del orden nacional y territorial para una efectiva*

*implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*<sup>90</sup>.

Un aspecto que llama la atención son las limitadas directrices que se brindan a los subcomités por parte de la UARIV para la formulación de los planes operativos, en la medida que los lineamientos para la construcción de estos no incorporan orientaciones frente a la inclusión de acciones para fortalecer la articulación con las entidades del SIVJNR, al igual que la articulación con los PDET y las medidas de reparación integral para la construcción de paz. De igual manera, no se evidencia la inclusión de lineamientos para avanzar en los ajustes institucionales dentro de las distintas políticas que hoy presentan falencias frente a la superación del ECI.

De otra parte, los Subcomités Técnicos como espacios dinamizadores de las orientaciones de la política brindadas por el Comité Ejecutivo, deben constituirse como espacios de concreción de abordaje del territorio, y en especial de la priorización de programas para garantizar focalización y acceso de las víctimas a los diferentes programas provistos por las entidades.

### *2.1.3.3 Falta de garantías para la participación de las víctimas en los espacios de coordinación y articulación previstas de la Ley.*

Como ya se mencionó, en el esquema previsto de conformación del SNARIV, se definió que la participación de las víctimas ocupaba un lugar importante, en esa medida se estableció entre los derechos de la población, su participación en la formulación, implementación y seguimiento de la política<sup>91</sup>, así mismo, se contempló un deber correlativo por parte del Estado de garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento<sup>92</sup>. Esto implicó un cambio importante frente al modelo que se había adoptado en la Ley 387 de 1997, en la medida en que se optó por un sistema de elección de mesas que se comunican en los tres niveles de gobierno, sobre la base de la representación democrática, en la cual los integrantes de las mesas deben rendir cuentas a sus representados, pero que a su vez habilitó espacios de participación y diálogo con la institucionalidad.

#### *2.1.3.3.1 La participación de las víctimas en el marco de los subcomités técnicos*

Los 10 subcomités técnicos cuentan con la participación de delegados de la Mesa Nacional de Víctimas, lo cual se ampara en lo establecido por el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, y el artículo 2.2.9.1.4 del Decreto 1084 de 2015. Esta participación obedece al derecho que tienen las víctimas de incidir en las diferentes etapas de la política pública, sin embargo, en las entrevistas realizadas se pudo evidenciar que dicha participación presenta limitaciones en relación con las garantías, las cuales afectan la efectividad de la participación que promueve la Ley.

---

<sup>90</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Respuesta a requerimiento radicado No 20207115072792. Código LEX: 4811163. Oficio No: 1512840000000 – E-2020-002015 – SJPR. 2 de julio de 2020.

<sup>91</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 28 numeral 5.

<sup>92</sup> Ibid. Artículo 192.

Todas las entidades del SNARIV tienen el deber de garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley de víctimas, al igual que los planes, programas y proyectos implementados por las autoridades para fines de materializar su cumplimiento<sup>93</sup>.

De igual forma, como parte del derecho a la participación de las víctimas la Ley 1448 y el decreto reglamentario definieron los diferentes espacios en los cuáles las víctimas podrán participar, entre ellos los subcomités técnicos.

En el desarrollo de este balance se pudieron evidenciar dificultades para realizar el derecho a la participación las cuales están ligadas a falta de capacitación de las víctimas frente a los temas objeto de las discusiones en los subcomités, presentación de observaciones frente a las que no reciben una retroalimentación e imposibilidad de participar con voz y voto en las decisiones que se toman en dichos espacios<sup>94</sup>.

Adicionalmente, existen barreras estructurales para que las víctimas puedan participar de manera efectiva, las cuáles se hicieron evidentes en el marco de la emergencia sanitaria generada por la COVID19, en virtud de la cual la participación que debía hacerse de manera virtual, y donde las víctimas enfrentan dificultades dada la baja conectividad en algunos territorios.

Si bien el Decreto 1084 de 2015 estableció que el protocolo de participación es el instrumento a través del cual se especificarían los procesos y procedimientos a través de los cuáles se darían las dinámicas de participación en las diferentes instancias, dicha regulación no siempre se cumple y se requeriría una regulación vinculante para todas las entidades que hacen parte del Sistema, esto sin perjuicio que el Protocolo de Participación desarrolle de manera más clara los mecanismos para garantizar el acceso a la información de las víctimas.

En palabras de un representante de víctimas entrevistado: *“El protocolo de participación carece de garantías para la participación de las víctimas en los espacios de coordinación y articulación previstas en la Ley”*. (Entrevista a delegados de subcomités técnicos realizada en el marco del balance) La participación de las víctimas en el Comité Ejecutivo es potestativa del Gobierno<sup>95</sup> y en otros espacios como los subcomités las víctimas señalan que no reciben la información y la capacitación suficiente por parte de las secretarías técnicas de los subcomités, por lo que no participan en igualdad de condiciones que las entidades y se presentan casos en los que no reciben retroalimentación a las propuestas que presentan en estos espacios.

A nivel territorial las víctimas delegadas a las mesas de participación se enfrentan a la falta de recursos para que los municipios y departamentos garanticen la realización de

<sup>93</sup> Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.9.1.2.

<sup>94</sup> Entrevista realizada a delegados de los subcomités.

<sup>95</sup> Artículo 165 parágrafo 2.

los espacios nivel municipal<sup>96</sup> y departamental de manera que dicha participación pueda llevarse a cabo, así mismo se presentan dificultades derivadas de la falta de interés de las autoridades locales, la cual se traduce en que no se instale la mesa de participación en el respectivo municipio<sup>97</sup>, no se permita su participación en la elaboración de los planes de desarrollo o no se asigna presupuesto para que se pueda llevar a cabo el ejercicio participativo. Esto último ocurre especialmente en municipios de 5ta y 6ta categorías en los cuales no hay recursos suficientes para la implementación de la política de víctimas.

En el caso de los enfoques diferenciales, aunque existen disposiciones y avances en materia de garantías de participación para los sujetos de especial protección constitucional y/o representantes de los enfoques diferenciales, persiste: i) una representación limitada de los grupos de los enfoques diferenciales en los espacios de la política, ii) limitaciones para que los(as) delegados(as) de las víctimas gocen de mecanismos idóneos y oferta de capacitación para incidir en la toma de decisiones en escenarios estratégicos para la implementación y seguimiento de la política de víctimas, iii) la necesidad de mecanismos más efectivos para la superación de barreras, iv) la falta de protocolos de participación específicos para algunos grupos del enfoque diferencial, entre los que se cuentan los grupos étnicos y v) otras dificultades en materia de la participación de los(as) delegados(as) del Subcomité de enfoques diferenciales. Al respecto, en el componente de enfoque diferencial y de género se destina un apartado específico.

Asimismo, desde el enfoque étnico se evidenciaron dificultades relacionadas con la falta de capacitación de los liderazgos, la ausencia de un protocolo de participación étnica que contemple el derecho a la consulta previa, las garantías de traducción cultural y el respeto a la prácticas y costumbres propias de la toma de decisiones.<sup>98</sup> Frente a las personas en situación de discapacidad, se reitera la necesidad de diseñar e implementar protocolos de participación que consideren los ajustes razonables y adecuados de cara a las necesidades y particularidades de este grupo poblacional.<sup>99</sup>

Frente a este punto surge la pregunta en torno a la efectividad de la estrategia de corresponsabilidad, tema que se abordará más adelante.

#### 2.1.4 Las debilidades en el modelo de coordinación del SNARIV

Una parte importante del ADN de la Unidad para las Víctimas lo constituyen las funciones de coordinación asignadas. Desde el Decreto 4802 de 2011, se establece que el objeto de la entidad está encaminado a coordinar el SNARIV y la ejecución e implementación

---

<sup>96</sup> Entrevista realizada a entidad territorial, en el marco de la construcción del balance.

<sup>97</sup> En la sesión realizada por la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas conformada por miembros de la Comisiones primeras de Cámara y Senado, realizada el viernes 19 de junio se expuso, entre otros temas que el municipio de Momil no tenía conformada su mesa de víctimas.

<sup>98</sup> Se precisa que el informe del Gobierno Nacional de julio de 2020 reitera el compromiso en la elaboración de dicho protocolo.

<sup>99</sup> Entrevista realizada a delegados de la Mesa Nacional de Víctimas a los Subcomités.

de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas en los términos establecidos en la ley.<sup>100</sup>

Esta coordinación del SNARIV en cabeza de la UARIV ha sido un aspecto polémico, en la medida que para algunas organizaciones que hacen seguimiento a la Ley de Víctimas haber asignado esta tarea a una Unidad Administrativa Especial es un impedimento para lograr una coordinación ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica de las entidades que conforman el SNARIV, muchas de las cuáles son entidades de primer nivel como Ministerios y Departamentos Administrativos.

En palabras de un entrevistado "(...) *ahora bien, cuando se diseña la Ley de Víctimas esa fue una gran discusión ya que se pretendía que la cabeza del Sistema tenía que tener un Ministerio o un rango en la figura del Estado, debía tener esa instancia de Coordinación del Sistema y en algún momento se dijo que si la cabeza del Sistema era el Presidente de la República, una entidad que haga parte de la Presidencia tendrá que tener la fuerza suficiente para lograr la coordinación de los demás*". (Entrevista a organización especializada).

Este debate sigue sin superarse e incluso en el proceso amplio participativo realizado en cumplimiento del Acuerdo Final se señaló: "*Desde la academia, la petición fundamental en el ámbito de la articulación estuvo relacionada con la importancia de elevar la jerarquía ejecutiva del ente coordinador*" (Ministerio del Interior, 2017, pág. 58).

Para el desarrollo de este apartado se analizará en primer lugar la coordinación desde adentro y posteriormente se recogerán los argumentos de quienes señalan que la coordinación del SNARIV debe estar en cabeza de una entidad de primer nivel, al tiempo que se expondrán los argumentos en torno a lo que significa el ejercicio de la coordinación independientemente de quien la ejerza, pues experiencias documentadas en el apartado de antecedentes nos muestran que la coordinación no sólo es un asunto de jerarquía y autoridad.

Antes de entrar en materia es necesario considerar que más allá de la capacidad de la entidad coordinadora, las entidades que conforman el SNARIV no pueden alegar debilidades en la coordinación para desconocer un mandato constitucional y legal de contribuir a la garantía de los derechos de las víctimas de manera que independientemente de quién ejerza la coordinación del sistema, el incumplimiento de las mandatos institucionales y las metas previstas en la política pública de víctimas constituye una violación al régimen constitucional y legal, que debería ser objeto de sanciones disciplinarias para los servidores públicos que incurran en ellas<sup>101</sup>.

#### **2.1.4.1 Débil coordinación dentro de la UARIV**

En este apartado se busca abordar cómo la entidad ha llevado a cabo la coordinación dentro de la organización misma. Al definir la estructura de la entidad se creó una dirección enfocada a la coordinación con las entidades nacionales, territoriales y la

<sup>100</sup> Artículo 2 del Decreto 4802 de 2011.

<sup>101</sup> Artículo 2 y 6 de la Constitución Política.

participación de las víctimas, sin embargo, esto no limita las funciones de coordinación a una sola dirección misional, en la medida que las otras direcciones misionales cumplen también tareas que guardan una relación directa con la coordinación.

En el Decreto 4802 de 2011, se puede evidenciar cómo a las diferentes direcciones misionales les asignaron funciones de coordinación de acuerdo con sus competencias. En el caso de la Dirección de Gestión Social Humanitaria<sup>102</sup>, le correspondió la coordinación en relación con las medidas de prevención, atención de emergencias, atención y asistencia a las víctimas; la Dirección de Reparaciones<sup>103</sup>, con la coordinación del Programa de Reparación Colectiva, el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, los Retornos y Reubicaciones y la coordinación en la implementación de medidas de satisfacción, entre otras; por su parte la Dirección de Registro y Gestión de la Información<sup>104</sup>, fue encargada de la coordinación de la Red Nacional de Información, al igual que coordinar con las autoridades competentes los sistemas de información que permitan al SNARIV contar con información nacional, regional y local para la identificación y el diagnóstico de los hechos victimizantes y la caracterización de las víctimas. De otra parte, la Dirección de Asuntos Étnicos, de manera mancomunada con la DGI debe coordinar la actuación de las entidades que conforman el SNARIV, para la implementación de las medidas contenidas en los Decretos Ley étnicos. Por último, la DGI es la encargada de adelantar las acciones tendientes a la coordinación de las entidades que integran el SNARIV, para la ejecución e implementación de la política de víctimas, para lo cual le correspondió además el desarrollo de los diferentes instrumentos y herramientas que facilitarían dicha coordinación.

No obstante lo anterior, en la medida que el legislador no contempló un régimen de transición para la entrada en funcionamiento de la UARIV y el desarrollo de los diferentes instrumentos de coordinación requeridos por cada una de las direcciones misionales para el ejercicio de sus funciones, el desarrollo y puesta en marcha de la coordinación de las distintas medidas, se dio de forma paralela, esto implica, desde el punto de vista de la organización, que existen distintas perspectivas de la coordinación en la misma entidad, lo cual se hace evidente al analizar las herramientas a través de las cuales se lleva a cabo la coordinación desde la DGI y las acciones que impulsan las demás direcciones misionales para lograr los cometidos en materia de coordinación en cada una de las medidas. Esta situación se puede evidenciar especialmente en los siguientes casos:

1. La implementación de la subsidiariedad en las medidas de atención humanitaria.
2. La articulación que se debe realizar en torno al programa de reparación colectiva y en el cual se identificó una falta de armonización entre el manual de gestión de la oferta y el modelo de reparación colectiva, los cuáles a la fecha no se encuentran armonizados<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Artículo 18 numerales 3, 4 y 8.

<sup>103</sup> Artículo 21 numerales 4, 6, 8, 12, 13, 18, 21.

<sup>104</sup> Artículo 24 numerales 9, 10 y 11.

<sup>105</sup> La última versión disponible del Manual de Oferta es del 31 de agosto de 2016, mientras que el modelo de reparación colectiva fue adoptado en el 2018.

3. La adopción del tablero PAT, el cual *no contiene información a detalle sobre los componentes del retorno y reubicación para hacer un análisis global para identificar el porcentaje de acciones de corresponsabilidad aplicadas a estos (...)*” (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 89).

Lo anterior permite concluir que persisten problemas de articulación y coordinación interna en el ejercicio de las funciones en la entidad, lo cual a su vez distorsiona los mensajes al resto de las entidades que conforman el SNARIV. Frente a lo anterior es necesario que la Unidad para las Víctimas promueva un proceso de direccionamiento estratégico interno enfocado en armonizar la visión frente a la coordinación, determinando su alcance por cada una de las direcciones y la alineación de los diferentes mecanismos e instrumentos de coordinación que se vienen implementando desde cada dirección misional, como por ejemplo el modelo de reparación colectiva, el protocolo de retornos y reubicaciones y los planes de acción territorial.

#### *2.1.4.2 Debilidades del rol coordinador de la Unidad para las Víctimas*

A continuación se analizará el rol de la UARIV como coordinadora del SNARIV, para lo cual se partirá de la siguiente pregunta: ¿Cuenta esta entidad con los atributos necesarios para la coordinación? En el desarrollo de las entrevistas adelantadas como parte del trabajo de campo se encontraron al menos tres visiones sobre este tema.

La primera visión, apoya la tesis que el rol de la entidad se ve diezmado en la medida que la naturaleza jurídica de la institución es un impedimento para el ejercicio de la coordinación, dado que no tiene autoridad suficiente sobre todos los integrantes del SNARIV, razón por la cual, la coordinación se queda corta. Evaluaciones previamente realizadas sobre la implementación de la Ley, avalan esta postura al señalar que: *“Al ser una entidad del tercer nivel en la jerarquía del Estado, adscrita al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, la tarea de coordinar entidades de segundo y primer nivel, así como de otras ramas del poder público, resulta complicada. En el nivel nacional, la UARIV es la entidad encargada de coordinar operativamente el Sistema, cosa que no siempre resulta fácil dados los rasgos señalados.”* (Centro Nacional de Consultoría - Departamento Nacional de Planeación. , 2016, pág. 40)

La segunda señala que en el afán de lograr el cumplimiento de las metas la UARIV ha asumido mayores funciones de las que le corresponde distorsionando los roles y competencias del Sistema. Según un entrevistado: *“Frente al rol de la UARIV por generar garantías se ha desenfocado en términos de Reparación. En el caso de retornos y reubicaciones al revisar los proyectos encontramos en arraigo (sic) acciones de la UARIV, para mejorar el puesto de salud y dotar las escuelas, entendemos que es necesario, pero hasta dónde llega la responsabilidad y la competencia de la UARIV para hacerlo. Para esta competencia está el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación y en eficiencia del gasto ese recurso debe ir enfocado al esquema especial de acompañamiento para el tema de Retorno. Hay que fortalecer a la UARIV en el direccionamiento de sus acciones, que estén dirigidas a resultados estratégicos de Reparación y potencializar los subcomités Nacionales hacia la Gestión de oferta y*

*Articulación en términos del SNARIV, para que no sean subcomités de socialización”* (Entrevista a organización especializada en el marco del Balance de la PGN).

La tercera visión se refiere a una renuncia tácita a las funciones de coordinación del SNARIV, con lo cual la entidad coordinadora limita su actuar a lo que es de su competencia y declina la realización de sus funciones como coordinadora.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional consideró pertinente incorporar en el marco del Plan de Desarrollo el compromiso de modificar las funciones de la UARIV con el fin que su coordinación operativa se enfoque en el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito local, a través de sus direcciones territoriales y enfocar su misionalidad a la ejecución de medidas de retornos y reparación individual y colectiva a las víctimas. Con esto, se evitará la duplicidad con las funciones competencia de otras entidades, como la caracterización de las víctimas a través del Sisbén, y los parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad de la población desplazada, las cuales deben transitar a una única medición en términos de vulnerabilidad en el país. (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 800).

A la fecha no se conoce el alcance de dicha reforma, más allá de lo mencionado en las bases del Plan de Desarrollo. En todo caso dichas reformas deben tener en cuenta los parámetros de la Corte establecidos en el marco de la sentencia C-588 de 2019, los cuales se abordaron previamente en el apartado referente al Plan de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

De otra parte, la propuesta reconoce la existencia de una debilidad en la coordinación de la política y plantea una coordinación de carácter operativo más que estratégico, lo cual recoge de alguna forma el diagnóstico adelantado previamente por el Centro Nacional de Consultoría, que señalaba:

*“En el nivel más general de la política pública para las víctimas, la forma en que el Sistema está diseñado hace que la tarea de coordinación recaiga en tres instancias: el Comité Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, hoy Prosperidad Social, y la UARIV. Este diseño genera varias dificultades. Una de ellas se relaciona con un traslape entre lo político, lo técnico y lo operativo. En este sentido, quienes tienen mayor poder para la coordinación, no están necesariamente en la tarea operativa y cotidiana requerida (i.e. El Comité Ejecutivo). Y quienes cumplen la tarea de coordinación operativa, no cuentan con el suficiente poder para lograr el cometido de la Ley. Este problema, entonces, está presente desde su diseño inicial.*

*Cabe señalar al respecto que, aunque se hizo un esfuerzo por corregir los problemas detectados en el Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (SNAIPD); de allí la asignación de la tarea suprema de coordinación en el Comité Ejecutivo, a su vez constituido por un número acotado de altos funcionarios), de todas formas en el balance efectuado se detectaron los problemas señalados. El Comité Ejecutivo, en últimas, cumple ante todo una labor política y no puede, por su composición, y pese a dar lineamientos, entrar en la labor técnica propiamente dicha. Esta, entonces,*

*debería corresponder a Prosperidad Social como cabeza del sector, pero dado lo dispuesto en el decreto reglamentario (Arts. 242 y 243 Decreto 4800 de 2011), tal responsabilidad reposa en la UARIV". (Centro Nacional de Consultoría - Departamento Nacional de Planeación. , 2016, págs. 39-40).*

Al respecto, es importante revisar el rol de Prosperidad Social como cabeza de sector, en la medida que no se evidencia un valor agregado: *"Sin evaluarlo directamente hay una ventaja ya que el sector de inclusión social se posiciona como un sector que hay que empujar y que el DPS y la UARIV estén en el mismo sector facilitan que la Política Social estén en coordinación con los movimientos presupuestales en la operación de cada uno de los proyectos de inversión de las Entidades, además facilita el diálogo entre la cabeza del Sector y las Entidades que están adscritas(...). Sin embargo, cuando se requiere llamar la atención de algunas cosas puntuales, pasar por el DPS ya no es tan favorable, se restringe un poco al utilizar intermediarios especialmente cuando se traslada el mensaje inicial. (Entrevista entidad nacional).*

Así mismo, en entrevista realizada a una entidad nacional, al preguntarse por el rol de Prosperidad Social como cabeza de sector señalaba como su principal gestión *la suscripción de los Decretos 1084 de 2015 (Decreto Único del Sector); Decreto 2460 de 2015 (por el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad; Decreto 2569 de 2014 (criterios para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición-Subsistencia Mínima y Superación de la Situación de Vulnerabilidad),(Entrevista a entidad del orden nacional).*

Lo anterior no se compadece con la responsabilidad asignada a esa entidad en el Decreto 2094 de 2016, artículo 4º numeral 1º y 5º, en la cual se asigna como funciones de PS *"Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 y adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación".*

Es decir PS como cabeza de sector debería jalonar la creación e implementación de programas y proyectos que contribuyan al cumplimiento de los fines de la política de víctimas y de esta manera fortalecer la coordinación del SNARIV.

En cabeza de quién está la coordinación es tan solo la punta del iceberg en relación con la implementación exitosa de la política de víctimas, pues resulta claro que *"Ningún esfuerzo (...) podrá sostener este programa de reparación sin el apoyo financiero y político del Gobierno y de la sociedad en su conjunto"* (Sikkink, Marchesi, Dixon, & D'Alessandra, 2014, pág. 8).

Al respecto de lo anterior, la CSMLV, la Corte Constitucional, y el mismo gobierno, entre otros actores han reconocido como un problema estructural la falta de recursos financieros suficientes como una de las dificultades de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley, que se suma a la asignación de funciones a las entidades territoriales sin traslado de recursos, aspecto que se abordará más adelante, la ambigüedad en la asignación de roles institucionales y el marasmo institucional existente son otros factores que afectan de forma estructural el cumplimiento de los fines propuestos por el legislador.

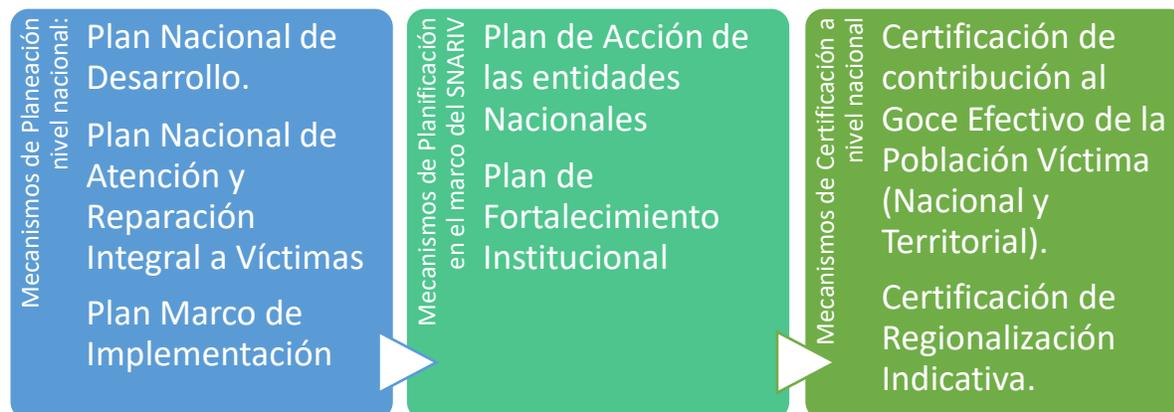
Con lo anterior no se pretende desconocer que la entidad coordinadora no tenga un alto nivel jerárquico en la estructura de la administración pública, pero si resaltar que el éxito en la labor de coordinación no depende exclusivamente de un alto nivel de jerarquía sino de la suma de diversos factores como un adecuado proceso de planeación de la política, con la provisión de los recursos necesarios para su implementación y la creación y puesta en funcionamiento de los programas a través de los cuáles se da cumplimiento a las medidas asistencia y reparación integral a víctimas consagradas en la Ley.

#### 2.1.5 Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Esta parte del documento busca analizar los diferentes mecanismos empleados para ejercer la coordinación por parte del SNARIV, al igual que adelantar los procesos de seguimiento y evaluación de la contribución de las entidades que integran el SNARIV. En esta medida se analizarán, en primer lugar, las herramientas creadas a nivel nacional y posteriormente se hará referencia a los instrumentos en el nivel territorial. El enfoque de este capítulo se centrará en verificar cómo estos instrumentos contribuyen al logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En primer lugar es necesario señalar que se trata de diferentes mecanismos bajo la responsabilidad de la UARIV, algunos de los cuáles fueron ordenados por la Corte en el Auto 008 de 2009, en la medida que esa corporación constató que *“(...) el ente coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada carece de herramientas adecuadas para exigir a las entidades que tienen obligaciones constitucionales y legales frente a las personas desplazadas el cumplimiento de sus responsabilidades”*. (Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004., 2009) y posteriormente adoptados en la Ley 1448 de 2011.

Ilustración 13. Mecanismos de Planeación y Certificación a nivel nacional.



Fuente: elaboración propia.

La ilustración anterior presenta en primer lugar los diferentes mecanismos de planeación existentes a nivel nacional que deberían ser tenidos en cuenta en relación con la implementación de la Ley de Víctimas, de manera que sirvan de marco de referencia para el proceso de planificación de las entidades del orden nacional, las cuáles se presentan en el segundo cuadro, y por supuesto en las certificaciones creadas en el marco de la Ley 1448 de 2011, que constituyen los mecanismos de evaluación del SNARIV.

En este apartado se expondrán en detalle estos mecanismos de planificación del SNARIV y de certificación, los cuáles si bien son estrategias que contribuyen al ejercicio de la coordinación, no han logrado cumplir con su cometido de contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas.

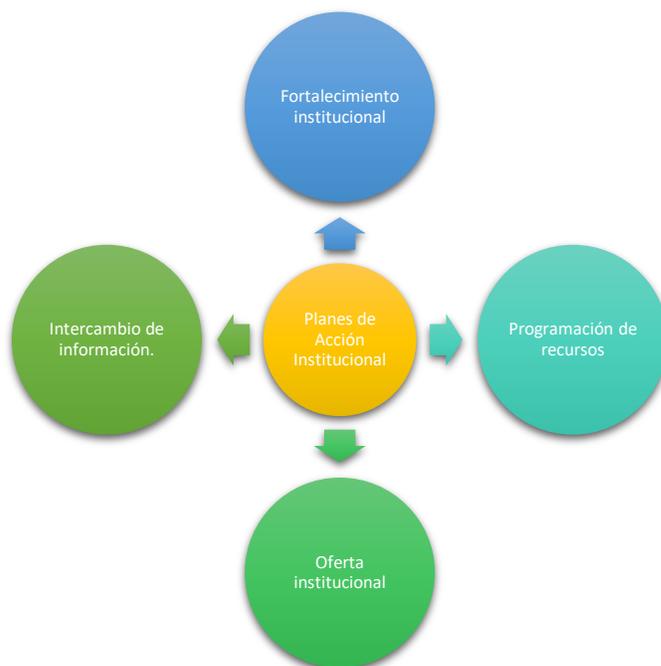
### 2.1.5.1 Plan Acción de las entidades nacionales

Es el instrumento de planeación anual de las entidades del orden nacional que permite identificar los objetivos y metas que cada una de las entidades debe cumplir, de acuerdo con sus competencias en relación con la política pública de víctimas, para cada vigencia fiscal. (Gobierno Nacional, 2020, pág. 256).

La UARIV anualmente brinda lineamientos para su elaboración y acuerda de manera bilateral las metas que contendrán los planes de acción de las entidades. La información es cargada en la plataforma eSigna. De acuerdo con los lineamientos brindados por la UARIV a las entidades para la elaboración de los planes de acción, el plan se compone de 4 líneas estratégicas<sup>106</sup>:

<sup>106</sup> Esta composición de los planes fue adoptada acogiendo las recomendaciones de la consultoría contratada por la GIZ en el año 2018.

Ilustración 14. Estructura Planes de Acción.



Cada línea estratégica desagrega sus metas entre **gestión y resultados**

**Las metas de gestión:**

Registrarán los objetivos, actividades y productos que se definan desde la entidad nacional dentro de sus competencias y que correspondan a la cuantificación de recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones, incluyendo procesos, procedimientos y operaciones dirigidas a la implementación.

**Las metas de resultados:**

Registrarán los objetivos, actividades y productos que impacten el goce efectivo de derechos de la población víctima al materializarse en bienes y servicios percibidos por la población objetivo o por entidades encargadas de la atención directa de esta población.

Las metas de resultados están asociadas a la medición de superación de la situación de vulnerabilidad, el indicador de goce efectivo de derechos y la implementación de medidas de planes de reparación colectiva y planes de retornos y reubicaciones.

*Fuente: Unidad para las Víctimas. 2019. Elaboración propia*

En relación con los planes de acción se evidencia una ausencia de visión conjunta con los demás mecanismos de coordinación y seguimiento diseñados por la UARIV como coordinadora del SNARIV, los criterios que se incorporan para adelantar el proceso de certificación han estado sujeto a constantes cambios, por lo que no es posible evidenciar el avance de las entidades nacionales en la garantía del goce efectivo de derechos (Pedraza, 2018).

De otra parte, los planes de acción como instrumento de coordinación del SNARIV deben guardar coherencia con las metas institucionales consagradas en otros documentos de planificación como el CONPES 3726 de 2012 y el Plan Nacional de Desarrollo de manera que contribuya al goce efectivo de derechos de las víctimas, al igual que el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, desde el año 2012, se vienen dando lineamientos para la construcción de los planes nacionales. Estos lineamientos han incluido insumos de: i) La Corte Constitucional; ii) la CSMLV; iii) la estrategia de corresponsabilidad; iv) los Decretos Ley Étnicos y; el Acuerdo Final de Paz. Así mismo se han incorporado orientaciones estratégicas relacionadas con: i) la regionalización; ii) la contribución a los objetivos y acciones de los subcomités de los que hace parte cada entidad; iii) la caracterización de la oferta y el acceso efectivo a esta; iv) la contribución

al cierre de los planes de reparación colectiva y; la aplicación del enfoque diferencial. (Gobierno Nacional, 2020, págs. 255-256).

Por último, los planes de acción nacionales se aplican a las entidades que están taxativamente vinculadas al SNARIV de conformidad con el artículo 160; sin embargo, las entidades aliadas que son vinculadas en virtud del mismo artículo 160 numeral 31<sup>107</sup> no han sido objeto de certificación, a pesar de que no existe norma que las excluya de este mecanismo.

De otra parte, los planes son elaborados de forma bilateral, pero no existe en la actualidad un mecanismo que permita la construcción de una visión conjunta de las instituciones del Estado en torno a la atención, asistencia y reparación de las víctimas. Si bien en el pasado hubo estrategias con esa finalidad<sup>108</sup>, en la actualidad no se evidencia ningún mecanismo que permita a las entidades en conjunto hacer un análisis reflexivo sobre los avances, logros, dificultades y brechas de la política de víctimas y que a su vez envíe un mensaje tanto a funcionarios como a las víctimas de la importancia de impulsar y dar cumplimiento a esta política.

Si bien es significativa la inclusión de distintos lineamientos y criterios en los planes de acción de las entidades, es importante que en general todos estén alineados en un mismo propósito, el goce efectivo de los derechos de las víctimas, incluso aquellas acciones que se centran en la gestión.

### *2.1.5.2 Plan de Fortalecimiento Institucional*

Los Planes de Fortalecimiento fueron concebidos como el instrumento a través del cual se planifica el fortalecimiento institucional frente a las limitaciones de la entidad en sus procesos estratégicos, misionales, apoyo y de seguimiento, para cumplir con las funciones y competencias asignadas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sus decretos reglamentarios y las decisiones de la Corte Constitucional la jurisprudencia. A través de esta herramienta las entidades incorporaron entre sus procesos misionales la atención a las víctimas, especializando el talento humano de la entidad en la política de víctimas<sup>109</sup>. En la actualidad se cuenta con la plataforma eSigna en la cual se carga la información relacionada con este plan de fortalecimiento.

A través de los planes de fortalecimiento también se buscó dar respuesta a la necesidad de fortalecer la capacidad institucional, pues el panorama al inicio de la implementación de la Ley de Víctimas evidenciaba que las entidades no contaban con procesos estratégicos que les permitieran el cumplimiento de las competencias de cada una en esta materia.

---

<sup>107</sup> Se refiere a “las demás organizaciones públicas (...) que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la Ley”.

<sup>108</sup> Hace referencia a la estrategia denominada Gran Snariv que reunía a entidades del orden nacional, territorial y a las víctimas en un espacio para abordar diferentes temas relacionados con la implementación de la Ley 1448 de 2011 y que se destaca como logro en el Balance del Gobierno Nacional.

<sup>109</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Si bien estos instrumentos resultan necesarios para fortalecer los procesos de planeación en las entidades del SNARIV y por esta vía mejorar su efectividad y eficiencia, su enfoque debe orientarse a la obtención de resultados concretos. En el balance presentado por el Gobierno recientemente al Congreso se explican los resultados obtenidos con los planes de fortalecimiento pero no queda claro cómo éstos han contribuido a materializar el IGED<sup>110</sup>. Con los cambios introducidos en los planes de acción de las entidades nacionales y la inclusión de la línea de fortalecimiento se concluye que en adelante los dos planes estarán integrados<sup>111</sup>. Esta decisión resulta acertada en la medida que se racionalizan los instrumentos de planificación con los que cuenta la UARIV para adelantar el proceso de coordinación.

### *2.1.5.3 Limitado efecto del proceso de Certificación de la Regionalización Indicativa de la inversión orientada a víctimas*

Esta certificación es una herramienta para impulsar la gestión de la oferta acorde con las necesidades identificadas en las entidades territoriales; para lo cual el DNP socializará anualmente la regionalización preliminar e indicativa del presupuesto de inversión nacional, en lo que respecta a la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, incluyendo el presupuesto asignado para la población víctima del desplazamiento forzado, que se encuentre dirigido a la prevención, protección y estabilización socioeconómica de dicha población<sup>112</sup>.

Este instrumento tiene un limitado efecto, en la medida que se trata de valores indicativos y no necesariamente lo proyectado por la entidad nacional es lo que va a materializarse en la entidad territorial, por lo que el impacto frente al GED no es evidente, así lo ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que: *“Aunque el Gobierno ha dado a conocer un conjunto de acciones tendientes a la movilización, regionalización y flexibilización de la oferta institucional de las entidades del orden nacional, no se reporta*

---

<sup>110</sup> En el balance presentado por el Gobierno Nacional al Congreso se presentaron los resultados obtenidos en los planes de fortalecimiento, señalando que Realizando una evaluación del proceso de avance en los PFI de las entidades del SNARIV se tiene que, el 100 % se comprometió a fortalecer el proceso de planeación en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2012-2021; el 85 % acogió el modelo de operación por procesos; el 88 % se comprometió a fortalecer la estrategia de comunicación institucional, orientada a la divulgación de las acciones; el 48 % requirió fortalecer la interacción con las víctimas; el 64 % necesitó mejorar la calidad y cobertura de los planes, programas y proyectos; el 70 % requirió flexibilizar la oferta programática; el 85 % necesitó optimizar la atención y seguimiento a los procesos de recepción, atención y respuesta de las acciones judiciales y las peticiones, quejas y reclamos interpuestos por las víctimas; el 76 % requirió fortalecer la gestión documental; el 73 % debió fortalecer el recurso humano; el 36 % necesitó fortalecer los recursos físicos y logísticos; el 91 % necesitó mejorar las estrategias de interoperabilidad y gobierno de datos para lograr la conectividad de sus sistemas de información con la Red Nacional de Información; finalmente, el 82 % necesitó fortalecer un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones y servicios.

<sup>111</sup> De acuerdo con los lineamientos generales para los planes de acción 2019, a partir de 2019, el Plan de Fortalecimiento Institucional será una de las líneas temáticas dentro del Plan de Acción Institucional teniendo en cuenta la planeación estratégica de cada entidad. Es decir, estos planes serán formulados y adoptados anualmente, actualizados en cada vigencia y no tendrán un procedimiento de formulación y seguimiento independiente en la plataforma eSigna.

<sup>112</sup> Decreto 1084 de 2015 artículo 2.2.8.3.5 articulación a nivel nacional.

*el impacto directo de estas estrategias en las entidades que se encuentran en una situación crítica de desplazamiento forzado”. (Corte Constitucional, 2016)*

En el trabajo de campo realizado se evidenció además que las limitaciones de esta figura son de carácter legal:

*“Sobre el tema Regionalización siempre queda registrada por lo menos por parte de las entidades del orden Nacional es una Regionalización indicativa, en el decreto reglamentario del sector planeación se establece que la Regionalización siempre es de carácter indicativo. Y qué es lo que sucede al final, incluso esto entra dentro de un ámbito más amplio, por parte del estatuto orgánico de presupuesto en el que dice, que la entidad ejecutora tiene autonomía para hacer la ejecución de sus Recursos y la autonomía, también entendida por la misma dinámica del proceso de ejecución de los proyectos de inversión.*

*Sigue funcionando así y difícilmente va a cambiar. Es una norma orgánica que lo establece en términos de autonomía. Lo que termina pasando es que siempre el Sistema dentro del ejercicio que hacen las entidades del orden Nacional, siempre se va a tomar como un ejercicio indicativo y dentro del sistema de seguimiento, pues la entidad va a poder registrar los avances de acuerdo con lo que se planea inicialmente y justificándolo en todos los casos.*

*Entonces dado que es un tema de ejecución pues ya le competen a la entidad ejecutora rendir esas cuentas, sobre que sucedió con lo que inicialmente programó para un Departamento y porque terminó ejecutando menos o porque terminó ejecutando más”. Entrevista (Entrevista a entidad del orden nacional)*

De otra parte, la regionalización es un elemento esencial para la materialización de la oferta a nivel territorial, por lo tanto su efecto en el territorio debe generar un valor agregado, lo cual a la fecha no sucede, por lo que se requiere un análisis a profundidad frente a cómo incrementar su efectividad a través de mecanismos que permitan la articulación de las entidades del orden nacional y territorial en el marco de mecanismos de concurrencia o subsidiariedad focalizados sectorialmente acorde con las necesidades de las entidades territoriales.

#### *2.1.5.4 Certificación de Contribución al Goce Efectivo de Derechos: entidades del orden nacional*

La certificación de contribución al goce efectivo de derechos es otro de los instrumentos de seguimiento creados por la Ley de Víctimas que tiene su origen en el proceso de seguimiento a la sentencia T- 025 que viene adelantando la Corte Constitucional.

Este proceso de certificación se implementa desde el año 2012. Su aplicación se da a través de una serie de criterios que la Unidad para las Víctimas define cada año, pero

que en el caso de las entidades nacionales ha tenido variaciones permanentes<sup>113</sup> en la definición de las variables que se socializan a las entidades anualmente y sobre las cuales posteriormente se adelanta el análisis para medir el desempeño de cada entidad del SNARIV frente a su contribución en el GED.

Respecto a este proceso de certificación es importante analizar varios factores que afectan la eficacia de este instrumento como mecanismo de medición de desempeño de las entidades frente al GED.

- **Falta de independencia:** este factor guarda una relación importante con el nivel jerárquico de la institución, pero a su vez con su naturaleza como entidad del ejecutivo que debe evaluar el desempeño de otras entidades de la rama, e incluso a la misma institución, lo cual no brinda garantías de independencia en el ejercicio y pierde fuerza en su implementación, convirtiéndose en un proceso más de seguimiento sin ningún nivel de vinculatoriedad real, en la medida que la UARIV termina actuando como juez y parte dentro del proceso. Así mismo, hay integrantes del SNARIV como el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Defensoría del Pueblo, entidades que no pertenecen al Ejecutivo y sobre las cuáles este mecanismo no se ha podido aplicar en forma debida, teniendo que la autoridad que implementa la certificación pertenece a la Rama Ejecutiva.
- **Falta de coordinación con otros mecanismos de evaluación:** los mecanismos de planeación no pueden ser definidos de forma aislada, por lo que es importante que la certificación nacional y territorial tengan elementos comunes que los vinculen entre sí. En la propuesta de ajuste al mecanismo de certificación nacional y territorial se encontró que la falta de coordinación está asociada a: *“1. Criterios de certificación diferentes en la Certificación Nacional y Territorial; 2. Concurren en la actualidad una multiplicidad de ejercicios de medición y reporte para el nivel territorial y nacional, que no se articulan,[y] que [en algunos ] casos repiten criterios de medición y que contiene información que puede ser usada por los dos mecanismos; 3. A la información suministrada por los sistemas de información oficiales, se le realiza un proceso de depuración y verificación lo que hace que el proceso requiera más tiempo y personal y se generó nueva información oficial”*. (Pedraza, 2018, pág. 32).
- **Falta de claridad en los roles de las entidades:** como se mencionó previamente, parte del éxito de la implementación de la Ley de Víctimas empieza por la definición de los roles de las entidades, frente a lo cual persiste la necesidad de definir de manera clara las competencias al menos en generación de ingresos, reunificación familiar, reparación colectiva y retornos y reubicaciones. El contar con roles y competencias claras permitirá una mayor precisión en la planeación y en consecuencia en los mecanismos de seguimiento y evaluación a las entidades.

---

<sup>113</sup> De acuerdo con el análisis adelantado por Daniel Pedraza en la consultoría contratada por la GIZ para elaborar una propuesta de ajuste al mecanismo de certificación nacional y territorial se encontró que entre el año 2012 y el año 2017, de 87 variables utilizadas para la certificación nacional de la siguiente manera: 32 variables fueron tenidas en cuenta 1 año, 11 dos años, 40 tres años, 2, cuatro años, 2 cinco años y 0 fueron utilizadas 6 años.

- **Preponderancia de gestión vs impacto:** otro aspecto problemático está relacionado con la certificación de las entidades a partir de variables de gestión, las cuáles no impactan ningún derecho ni se genera ningún valor agregado en términos de GED: *“En la certificación de 2017 se encontró que de las 47 variables que se tuvieron en cuenta para la certificación, sólo 11 estaban relacionadas con derechos, el resto de las variables se relacionaban con procesos transversales de las entidades”* (Pedraza, 2018, pág. 29).

La Corte en el Auto 373 de 2016, encontró que aunque la UARIV ha venido adelantando el proceso de certificación del esfuerzo institucional de la Nación en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas<sup>114</sup>, que incluye criterios para la certificación de las entidades nacionales orientados a mejorar la atención a población víctima<sup>115</sup>, esto no permite superar la fragmentación de la oferta entre las entidades del nivel nacional, ni adoptar los correctivos necesarios en caso de que la oferta sectorial de las entidades nacionales no cumpla con los fines de prevención, atención y reparación (Corte Constitucional, 2016).

Esta fragmentación, añadió la Corte, impide articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria. Además, esta desarticulación incide igualmente en las dificultades para establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas. (Corte Constitucional, 2016).

A raíz de los ajustes introducidos a los planes de acción de las entidades del orden nacional, los criterios de certificación se agruparán en las cuatro líneas estratégicas mencionadas al inicio de este aparte, en donde cada línea estratégica permite que la entidad incorpore metas de gestión y metas de resultado, las cuales tendrán un peso del 20% y 80% respectivamente en el proceso de certificación, lo cual supone un avance importante en enfocar esta herramienta hacia la garantía de GED.

#### *2.1.5.5 Débil contribución de las entidades territoriales en la contribución al GED*

El caso de la certificación territorial es similar al de la certificación nacional. La certificación territorial ha tenido por objeto medir el nivel de contribución de los departamentos, distritos y municipios en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública de víctimas, a través del cumplimiento de sus competencias en materia de prevención, protección, atención y asistencia, atención y reparación integral (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2017, pág. 3).

La certificación se viene implementando desde el año 2012. Para cada año se han implementado diferentes criterios, lo cual, al igual que en el caso de la certificación

---

<sup>114</sup>Hasta el momento se han realizado cuatro procesos de certificación de las entidades nacionales y 2 con entidades territoriales. No obstante, se indican resultados del proceso de certificación de la vigencia 2014. Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014.

<sup>115</sup>Que incluye: participación en los Centro Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, capacitación del talento humano asignado a la atención a la población desplazada, estrategia de comunicación y divulgación sobre programas y proyectos dirigidos a la atención a la población. Informe anual del Gobierno Nacional. 2015. Pág. 14.

nacional, constituye una dificultad en la medida que no permite evidenciar los avances en materia de GED. Durante su evolución, el enfoque de la certificación territorial se ha centrado en los procesos de fortalecimiento de las entidades territoriales en el marco de la Ley, experimentando cambios en el año 2018, cuando se adopta una nueva metodología.

Tabla 9. Evolución certificación 2012 - 2017

| Año  | Categoría                    | # de criterios | Criterios <sup>116</sup>  |
|------|------------------------------|----------------|---|
| 2012 | Adecuación Institucional     | 3              | La creación e instalación de las instancias de coordinación territorial representadas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional;<br>La inclusión de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas a través de la adopción del instrumento de planeación definido como el Plan de Acción Territorial – PAT,<br>Diligenciamiento de información en la herramienta oficial de la política pública de víctimas, el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial - RUSICST. |
| 2013 | Implementación               | 15             | Los criterios se agruparon en 4 categorías.<br>Coordinación nación-territorio;<br>Participación;<br>Sistemas de Información,<br>Retornos y Reubicaciones  |
| 2014 | Consolidación de la política | 41             | Los criterios se agruparon en 10 categorías:<br>Coordinación nación territorio;<br>Inversión en víctimas;<br>Prevención,<br>Asistencia y atención<br>Participación;<br>Sistemas de información;<br>Retornos y reubicaciones;<br>Reparación colectiva;<br>Restitución de tierras;<br>Asuntos étnicos.  |
| 2015 | Cambio de Gobierno local     | 61             | Los criterios se agruparon en 9 categorías:<br>Coordinación nación territorio;<br>Inversión en víctimas;  |

<sup>116</sup> De acuerdo con Daniel Pedraza, desde el año 2013 los criterios serán medidos con variables, por una parte existen algunos que son **obligatorios**, porque el cumplimiento corresponde a un mandato legal explícito y otros de tipo **opcional** que sin estar bajo un decreto, si corresponden a derechos que conllevan a una atención integral de las víctimas por eso la importancia de incluirlos en la planeación y ejecución de política pública de las víctimas. Cada criterio obligatorio u opcional es a su vez de gestión o impacto. La Gestión es entendida por aquellas acciones que promueven la garantía de los derechos de las víctimas pero que por sí solas no las garantizan. Por su parte el Impacto redundan en funciones normales de la entidad territorial, que tienen una afectación directa en la población víctima y evidencian un cambio en sus condiciones.

|             |  |    |  |
|-------------|--|----|--|
|             |  |    | Participación;<br>Prevención;<br>Gestión de oferta;<br>Reparación integral;<br>Cumplimiento Decretos Ley-étnicos;<br>Enfoque diferencial;<br>Sistemas de información.  |
| <b>2016</b> | Implementación; cambio de gobierno local y GED | 62 | Los criterios se agruparon en 9 categorías:<br>Coordinación nación territorio;<br>Inversión en víctimas;<br>Participación;<br>Prevención;<br>Gestión de oferta;<br>Reparación integral;<br>Cumplimiento Decretos Ley-étnicos;<br>Enfoque diferencial;<br>Sistemas de información.  |
| <b>2017</b> | GED  | 24 | Los criterios se agruparon en 8 categorías:<br>Fortalecimiento institucional<br>Atención y Asistencia<br>Inversión en Víctimas<br>Participación de víctimas<br>Prevención<br>Reparación Individual y Colectiva<br>Enfoque Diferencial (prevención de reclutamiento).<br>Sistemas de información.<br>No todos los criterios obligan a todas las entidades territoriales dado que por su competencia y dinámica pueden tener diferencia, o porque el criterio a calificar se presenta particularmente en algunos municipios. |

Fuente: Unidad para las Víctimas. Metodología de Certificación Territorial 2017.

Al igual que en la certificación nacional, a partir del 2018, se introducen cambios a la certificación territorial. Estos cambios se refieren principalmente a:

- Se divide en tres modelos: i) Departamental; ii) Municipal y iii) Procesos específicos. Este último modelo es aplicable solamente a los departamentos y/o municipios que tienen en su territorio algún proceso relacionado con retornos y/o reubicaciones -RR; Reparación Colectiva – RC y/o Restitución de tierras -RT. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas , 2018, pág. 12).
- Se establecen dos módulos. El primero de resultados, el segundo de gestión y al igual que en la certificación nacional sus ponderaciones son del 80 y el 20% respectivamente (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas , 2018).

Los cambios implementados se orientan a la búsqueda de una medición de la certificación más enfocada en los resultados, las principales fuentes consultadas son la plataforma SIGO, el Tablero PAT, el RUSICST para lo que se refiere a gestión de la entidad, FUT, para lo relacionado con el presupuesto de inversión

de la entidad territorial. Con el uso de estas fuentes resulta necesario mejorar la calidad y oportunidad en la información, o de lo contrario el ejercicio de certificación carecerá de relevancia, tal como se evidenció en las entrevistas realizadas:

*“Pues nos damos cuenta que estamos revisando actas de comité de justicia transicional que están completamente tarde en el tiempo y estamos revisando casi con 6 meses de tardanza en el ejercicio y esto no nos permite determinar si las entidades territoriales están cumpliendo con sus compromisos con las víctimas en el marco de estos comités; (...) la información que se carga en el RUSICST viene con 6 meses de cargue, y es una información en la que usted para decirle dentro de la vigencia fiscal a un alcalde que tiene que hacer o ajustar algo y no es oportuno”.*

Desde el año pasado se está entregando en el mismo año que se certifica, con lo cual se busca dar tiempo para la adopción de acciones de mejora, sin embargo, el cuello de botella sigue siendo la temporalidad de los reportes en el RUSICST que tiene periodos fijos para incluir la información (1 de enero al 15 de marzo y 1 al 31 de julio)<sup>117</sup> y la consistencia de la información con el resto de las herramientas como SIGO y el Tablero PAT.

- Para los procesos específicos, la principal fuente de información son las áreas misionales de la entidad responsables de la coordinación de dichos procesos y la Unidad de Restitución de Tierras, los cuales se incorporan al proceso de certificación cuando se cuenta con planes en proceso de implementación y la medición se hace respecto a las medidas que corresponden a la competencia de la entidad. Para ello es fundamental contar con total claridad en el alcance de dichas competencias, aspecto que como se ha mencionado anteriormente, la Corte Constitucional ha señalado la falta de claridad en esta materia. En el caso de restitución de tierras, la medición se hace frente al cumplimiento de las sentencias proferidas.

Para el 2019 no hubo mayores variaciones, sin embargo, en la actualidad, la UARIV viene adelantando un proceso de ajustes a la metodología para el proceso de certificación del periodo comprendido entre 2020 a 2023<sup>118</sup>, con el objetivo de mantener los criterios por un periodo de manera que sea posible ver los progresos o retrocesos de la entidad territorial.

---

<sup>117</sup> Decreto 1084 de 2005. Artículo 2.2.8.3.8. Mecanismos de seguimiento y evaluación

<sup>118</sup> La UARIV ha adelantado jornadas de trabajo áreas misionales de la Unidad para las Víctimas y con entidades del orden nacional como lo son la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Unidad Nacional de Protección (UNP); de igual forma en los días 8, 9 y 10 de julio del presente año se realizó una jornada con: miembros del Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional, 32 coordinadores de las Mesas Departamentales, 32 delegados de las mesas municipales, 1 coordinador mesa Distrital-Bogotá y 10 representantes en los Subcomités Nacionales, con el objetivo de contribuir en la elaboración de la metodología de certificación a través de propuestas de criterios.

## 2.1.5.1 Ausencia de una visión en conjunto del proceso de certificación nacional y territorial

En el apartado anterior se pudo ver la evolución de los mecanismos de certificación a nivel nacional y territorial, identificando algunas de las dificultades que persisten. En este apartado se pretende revisar la articulación entre las dos herramientas, partiendo de la premisa que una adecuada articulación contribuye a una mejor gestión de la oferta y en especial a lograr la garantía de los derechos de las víctimas.

No se evidencia una articulación de los procesos de certificación del nivel nacional y territorial, lo cual es fundamental para evitar la fragmentación de la oferta e impulsar el goce efectivo de derechos<sup>119</sup>. Tampoco existe un análisis conjunto de los resultados obtenidos en cada proceso de certificación.

*“Se evidencia a su vez, que no existe un trabajo articulado entre los equipos de trabajo de los mecanismos de certificación para analizar, a partir de la información consignada en los mecanismos de certificación, procesos de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre los diferentes niveles territoriales. Esto puede darse por que existen otros instrumentos para medir estos procesos como la estrategia de corresponsabilidad o los indicadores nación territorio. Sin embargo (sic) no se evidencia la existencia de un proceso para hacer un análisis de la respuesta, en lo referente a Goce Efectivo de Derechos, de las entidades nacionales respecto a las necesidades de las entidades territoriales cuando estas no tienen los recursos ni las capacidades para responder a la problemática, información que actualmente brinda el tablero PAT del RUSICST”.* (Pedraza, 2018).

Adicionalmente las fuentes de información que son consultadas para la medición de los criterios de certificación nacional y territorial no se comunican entre sí. *“Concurren en la actualidad una multiplicidad de ejercicios de medición y reporte desde el nivel nacional que no se articulan, y que por una parte repiten criterios de medición y que por otra contiene información que no es usada por el mecanismo de certificación”.* (Pedraza, 2018).

Las entidades del orden nacional tienen como fuente: la plataforma eSigna en lo que se refiere a fortalecimiento institucional; en materia presupuestal, es la Subdirección técnica de coordinación del SNARIV y el DNP; en materia de oferta la fuente son los reportes de la RNI y SIGO; y en intercambio de información la RNI. Esto contrasta con las fuentes

---

<sup>119</sup> No existen criterios de certificación iguales para el mecanismo nacional y para el mecanismo territorial. Se considera que esto se debe a las diferentes competencias entre las entidades. Sin embargo, es importante mencionar que en el 2015 si existió un criterio igual en las dos certificaciones, referente a la Asistencia a Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT).

Por otra parte, la Certificación Nacional y la Certificación Territorial son elaboradas por dos equipos diferentes, esto genera que cada equipo use de manera independiente las fuentes de información y cada uno utilice un lenguaje independiente para cada proceso. Por ejemplo, lo que el grupo de certificación territorial define como grupos temáticos o componentes, el grupo de certificación Nacional lo define como criterios. A su vez, lo que la certificación territorial llama criterios, la certificación nacional llama variables. (Pedraza, 2018).

utilizadas por la certificación territorial que como se mencionó previamente son: RUSICST, Tablero PAT y SIGO.

A modo de conclusión es necesario señalar que la existencia de una multiplicidad de instrumentos y herramientas creados de forma descoordinada impiden una coordinación articulada, ordenada y armónica, por lo que la coordinación resulta ineficaz para avanzar en el goce de los derechos de la población víctima, así mismo no se evidencian vasos comunicantes entre los procesos de planificación de la política en especial las metas del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Marco de Implementación y el cumplimiento de los documentos CONPES 3712, 3726 y los procesos de certificación de las entidades del orden nacional.

De otra parte, la falta de independencia del mecanismo de certificación de las entidades que integran el SNARIV hace que dicho mecanismo de evaluación pierda eficacia, razón por la que no permite medir la contribución de las entidades del orden nacional y territorial al GED de manera adecuada.

El constante cambio de criterios de certificación es otro elemento que limita la eficacia de este instrumento, además que impide contar con una trazabilidad en la evolución de las entidades en el proceso de implementación de la Ley.

Se reconoce la importancia de modificar el peso de la gestión frente a las metas de resultado, sin embargo, es fundamental que se corrijan las falencias existentes en el Tablero PAT, las cuáles se abordarán más adelante.

Así mismo, en el diseño de los procesos de certificación de entidades nacionales y territoriales no existe una unidad de criterio entre los dos mecanismos de certificación dentro de la UARIV, lo cual afecta los procesos de coordinación y articulación entre la nación y el territorio, un ejemplo claro son las necesidades que consignan las entidades del orden territorial en el tablero PAT, las cuales no reciben una respuesta de las entidades del orden nacional y aun así estas entidades son certificadas.

## 2.2 Territorialización de la política de víctimas: Dificultades para la articulación entre la nación y el territorio

Las entidades territoriales tienen un papel esencial en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en la medida que son el escenario en el cual se implementa esta política, sin embargo, existen dificultades para la articulación entre la nación y el territorio y en general para una adecuada territorialización de esta política, las cuales están asociadas a problemas estructurales del ordenamiento territorial como la baja capacidad institucional de las entidades territoriales, la limitada definición de competencias frente a las mismas y la asignación de responsabilidades sin la respectiva asignación de recursos.

De otra parte, se identificaron brechas que impiden una adecuada coordinación entre la nación y el territorio y que están relacionadas específicamente con el proceso de implementación de la Ley de Víctimas, entre éstas se encuentra: (i) ausencia de Liderazgo en los Comités de Justicia Transicional por la ausencia de algunos alcaldes y

gobernadores quienes son los responsables de coordinar estos espacios; (ii) falta de articulación y/o complementariedad entre las políticas/mecanismos de la ley de víctimas y aquellas sectoriales; (iii) baja contribución de la estrategia de corresponsabilidad en el goce efectivo de derechos de las víctimas y (iv) ausencia de un mecanismo de seguimiento único a nivel territorial.

En desarrollo de este componente se abordarán inicialmente las dificultades de carácter estructural mencionadas previamente y luego aquellas que se relacionan con la política de víctimas exclusivamente.

## 2.2.1 Baja capacidad institucional de las entidades territoriales

Las dificultades de relacionamiento entre las entidades nacionales y territoriales no es un problema exclusivo de la Ley de Víctimas. Si bien el artículo 288 de la Constitución Política estableció que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debía darse en el marco de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, solo hasta el 2011 se expidió la Ley 1454 de 2011, la cual incorpora a la legislación el ordenamiento territorial como instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, con el objetivo de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos<sup>120</sup>.

El panorama de las entidades territoriales frente a la Ley de Víctimas reviste complejidad en la medida en que la gran mayoría de éstas enfrentan dificultades en relación con su capacidad administrativa y fiscal. Esta relación se determina en virtud del número de habitantes/los ingresos anuales de libre destinación<sup>121</sup>.

De acuerdo con la siguiente ilustración, en el caso de los departamentos, 3 son los que se ubican entre las categorías especial, 5 en 1, lo cual significa que 8 son los que tienen

---

<sup>120</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 1.

<sup>121</sup> En el caso de los Departamentos la categorización presupuestal es la siguiente: **Categoría especial.** Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a (600.000) salarios mínimos legales. **Primera categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre 700.001 habitantes y 2.000.000 de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen (170.001) salarios mínimos legales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. **Segunda categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre 390.001 y setecientos mil 700.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a 122.001 y hasta de 170.000 salarios mínimos legales mensuales. **Tercera categoría.** Todos aquellos departamentos con población comprendida entre 100.001 y 390.000 habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 60.001 y hasta de 122.000 salarios mínimos legales mensuales. **Cuarta categoría.** Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a 100.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a 60.000 salarios mínimos legales mensuales. (Ley 617 de 2000).

mayor disponibilidad de ingresos corrientes de libre destinación. Las categorías 2, 3 y 4 la conforman 24 departamentos.

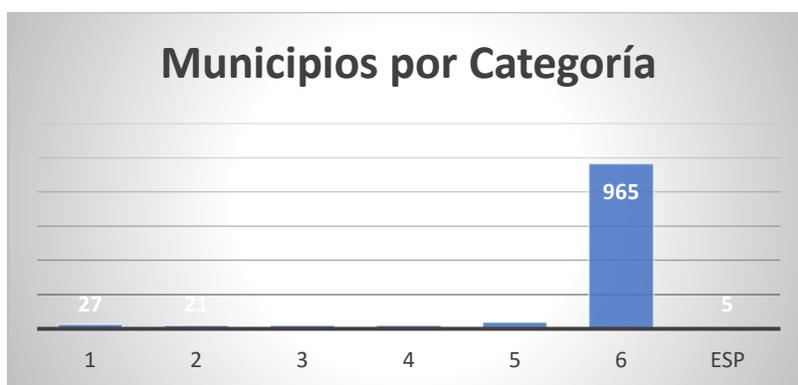
En este caso, el cumplimiento de sus funciones y en especial la implementación del sistema de corresponsabilidad en materia de complementariedad y subsidiariedad es limitada. Esto se pudo identificar en las entrevistas realizadas a las entidades territoriales, *“la corresponsabilidad la hemos abordado como la ley lo manda solamente que desafortunadamente, que la dificultad está en cuales son los recursos para poder ser subsidiarios ante las entidades de un municipio para poder ser complementarios, pero, pasa y nos ha pasado que la capacidad financiera de cualquiera de los municipios y la capacidad financiera del departamento (...) y las entidades departamentales, frente a las obligaciones que están ya per se ya en la implementación de la política , más las emergencias que se presentan periódicamente sobrepasan y desbordan la capacidad pero casi que al instante”*. Entrevista a entidad territorial.

*Ilustración 15. Departamentos por Categoría*



Fuente: Contaduría General de la Nación. CDT 01 Categorización 2020.

*Ilustración 16. Municipios por Categoría*



Fuente: Contaduría General de la Nación. CDT 01 Categorización 2020.

En el caso de los municipios, la situación es mucho más compleja, en la medida que 965 corresponden a la categoría 6, 40 a la categoría 5, es decir 1005 municipios concentran las mayores debilidades en materia presupuestal. Solamente 33 entidades territoriales se encuentran en las categorías especial y 1 y cuentan con mayor disposición de recursos para establecer programas de atención y reparación integral a víctimas, la mayor cantidad de estas entidades territoriales son capitales de departamentos.

Esta situación se pudo constatar en las entrevistas realizadas a las entidades territoriales, *“la entidad territorial, aunque tiene necesidades latentes, no cuenta con las condiciones. Tiene que ver a qué le está apuntando el gobierno nacional y alinearse para que se baje eso al territorio”*.

Esto muestra que en su gran mayoría tanto departamentos como municipios tienen bajas capacidades. Esta baja capacidad territorial se ve reflejada también en la gestión de recursos propios que a la larga terminan reflejándose en una limitada gestión territorial y la ejecución de programas y proyectos orientados a promover el desarrollo en estas entidades. (Umaña & Quilindo, 2018). *“Por nuestra baja capacidad de autoproducción de rentabilidad, es decir, nuestras rentas propias que son bajísimas, nuestra redistribución de regalías, que bueno que depende de un comportamiento eh, nacional; lo difícil que es por ejemplo adjudicar recursos de ese tipo del sistema general de participación y lo difícil que es asignar esos recursos a proyectos que no sean como de cemento, no?, a proyectos que sean de inversión (...)”*(Entrevista a entidad territorial en el marco de la construcción del balance)

Así mismo la baja capacidad territorial se evidencia en las limitaciones para contar con el personal idóneo para llevar a cabo las diversas tareas que se derivan de la implementación de la Ley de Víctimas, como por ejemplo frente a los enlaces territoriales, quienes tienen a su cargo labores de diligenciamiento de instrumentos de seguimiento, atención de las víctimas, y a pesar de ello, en algunos municipios se presenta una alta rotación de quien ejerce estas labores.

### 2.2.2 Limitada definición de competencias de las entidades territoriales sin la respectiva asignación de recursos.

En materia de competencias entre el nivel nacional y el territorial, la débil definición de funciones se debe principalmente a una prolongada ausencia de la legislación en materia de ordenamiento territorial que estableciera los parámetros para las mismas. Posteriormente al expedirse la Ley 1454, se introduce en este marco normativo la definición de competencia, entendida como *la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales*. Así mismo esta legislación definió los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

A la fecha en el ordenamiento jurídico colombiano, la distribución más clara de competencias fue la que se hizo en el Sistema General de Participaciones consagrado en el artículo 356. Este sistema cobija los sectores de educación, salud y saneamiento básico. En el caso de la Ley de víctimas se puede hablar de una limitada definición de las competencias de las entidades territoriales, en la medida que el Decreto 1084 de

2015 recoge de una manera general las competencias de las entidades territoriales como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 10. Competencias de las entidades territoriales

| Competencias Departamentos  | Competencias Municipios y Distritos  |
|---|--|
| <p>1. Apoyar e intermediar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas.</p> <p>2. Principio de concurrencia, realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios.</p> <p>3. Principio de complementariedad, para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, podrán utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.</p> <p>4. Principio de subsidiariedad, los departamentos apoyarán en el ejercicio de sus competencias a sus municipios, que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades.</p> <p>5. Diseñar e implementar el plan de acción departamental, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y los planes de acción de los municipios de su jurisdicción.</p> <p>6. Apoyar y promover tanto el diseño como la implementación de los planes de acción sobre prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de los municipios bajo su jurisdicción.</p> <p>7. Apoyar y promover la instalación y operación del Comité de Justicia Transicional Departamental, así como la instalación y operación de los Comités de Justicia Transicional de los municipios bajo su jurisdicción.</p> <p>8. Articular sus funciones como autoridades de policía administrativa, con las directrices del Presidente de la República, para garantizar la seguridad de las víctimas y en especial, de las personas que retornen o se</p> | <p><b>1. Prestar los bienes y servicios para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas.</b></p> <p><b>2. Principio de concurrencia</b>, realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, el Departamento correspondiente, distritos y municipios.</p> <p><b>3. Principio de complementariedad</b>, para perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos distritales o municipales, podrán utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.</p> <p><b>4. Diseñar e implementar el plan de acción distrital o municipal</b>, según corresponda, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y el plan de acción del Departamento correspondiente.</p> <p><b>5. Apoyar y promover la instalación y operación de su Comité de Justicia Transicional Municipal</b>, así como del Comité de Justicia Transicional del Departamento correspondiente.</p> <p><b>6. Articular sus funciones como autoridades de policía administrativa</b>, con las directrices del Presidente de la República, para garantizar la seguridad de las víctimas y en especial, de las personas que retornen o se reubiquen en sus territorios.</p> <p><b>7. Priorizar la construcción de infraestructura para vías y la prestación de servicios públicos</b>, que beneficien directamente a las víctimas que retornen o se reubiquen en sus territorios.</p> |

reubiquen en los territorios de sus municipios.  
9. Priorizar la construcción de infraestructura para vías y para la prestación de servicios públicos, que beneficien directamente a las víctimas que retornen o se reubiquen en los territorios de los municipios de su respectiva jurisdicción.

Elaboración Propia. Fuente: Decreto 1084 de 2015.

Como se puede ver en la anterior tabla, la definición de competencias a cargo de las entidades territoriales se hace de forma general, manteniendo los roles de intermediación y planeador del departamento y el de ejecutor del municipio, sin que esto implique entrar a detallar las formas de articulación frente a cada una de las medidas. Este detalle se hace mucho más explícito en el desarrollo tanto de la Ley como del Decreto 1084 para las medidas de atención humanitaria<sup>122</sup>, auxilio funerario, pero no se puntualiza en relación con las medidas de reparación colectiva, rehabilitación, retornos y reubicaciones y reunificación familiar, con lo cual no resulta clara la articulación, en especial con las entidades del orden nacional.

Ahora respecto al rol del departamento, como se evidenció al inicio de este apartado, la gran mayoría de departamentos tiene una baja capacidad institucional que impide llevar a cabo la totalidad de las funciones asignadas por la Ley“ (...) *hay que anotar una situación que es que nuestros municipios incluido el departamento son de sexta categoría la dinámica del conflicto , la dinámica implica que esa atención sea muy frecuente muy recurrente y por ser así por ser tanta , tan dinámico el conflicto en ocasiones no se tiene la capacidad de respuesta en el tema tanto presupuestal como de coordinación para que esa atención sea dentro de la mayor inmediatez posible. Yo creo que eso es una situación que también nos dificulta demasiado el tema de la atención urgente y temprana a la población víctima*”. (Entrevista a entidad territorial adelantada en el marco de la construcción del balance).

La limitada definición de roles y competencias afecta de manera grave la articulación propia de los tres niveles de gobierno para una adecuada ejecución de la política de víctimas, en la medida que, como lo ha señalado la Corte Constitucional, “(...) *esta desarticulación se traduce en la falta de especificaciones sobre roles y competencias entre entidades del nivel nacional y territorial, y de una coordinación adecuada por parte de la UARIV que adolece de un esquema de articulación que haga efectivas las responsabilidades individuales de las entidades y de las instancias de coordinación y articulación*”. (Entrevista a entidad territorial adelantada en el marco de la construcción del balance).

---

<sup>122</sup> Maldonado Alberto, Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto, en Diseños Institucionales para la gestión territorial de la paz. Konrad Adenauer y Red de Iniciativas para la Democracia, la Gobernabilidad y el Desarrollo Territorial. 2016. Pág. 109.

De otra parte, al definir las responsabilidades de las entidades territoriales en el marco de la Ley de Víctimas, no hubo una identificación de recursos distinta a los recursos del Sistema General de Participaciones, consagrados en la Ley 715 y frente a los cuáles existe una asignación forzosa para atender los rubros de educación, salud y saneamiento básico, con un porcentaje limitado de recursos que pueden ser destinados para propósitos generales<sup>123</sup>.

### 2.2.3 Debilidades en la articulación entre la nación y el territorio: la implementación de la Ley de Víctimas.

Un componente fundamental para la coordinación que trajo consigo la Ley 1448 de 2011 fue la inclusión de mecanismos para avanzar en la articulación entre la nación y el territorio. Estas disposiciones obedecieron a los constantes llamados de atención de la Corte por lograr fortalecer una respuesta integral del Estado a las víctimas del conflicto armado, y fueron incorporadas recogiendo desarrollos previos de la política de atención a la población desplazada.

En el presente apartado se busca identificar los factores críticos de éxito para lograr la territorialización de la política de víctimas e implementación del acuerdo de paz, identificar cuáles han sido los principales cuellos de botella a los que se enfrenta la coordinación nación territorio y en especial desde el Sistema de Corresponsabilidad e identificar los principales ajustes requeridos para fortalecer la implementación de la Ley de Víctimas en el territorio. Para el desarrollo de este capítulo se abordará inicialmente la figura de los comités de justicia transicional, luego se hará referencia al sistema de corresponsabilidad y por último se hará referencia a los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la Ley en lo que corresponde a las entidades territoriales.

En cuanto a los enfoques diferenciales, se manifestó que la política de víctimas no necesariamente articula con políticas sectoriales del nivel municipal y/o departamental, así como tampoco existe coordinación entre entidades responsables de asuntos de víctimas y temáticas de los enfoques diferenciales. De este modo, por ejemplo, secretarías como aquellas de inclusión social o de desarrollo social no tienen relación con los espacios de participación y toma de decisiones de la Ley de víctimas.

*Al respecto, se sostuvo que: "Lo que se encuentra es que no es visible la articulación interinstitucional a nivel territorial. Por ejemplo, en varios territorios sucede que la oficina de secretaría de gobierno y el enlace de víctimas no se dialoga con la oficina de asuntos LGBTI. Esto nos pone a dudar sobre qué entendemos por SNARIV. Parece que todo el peso de la reparación cae en una sola entidad y la lectura a nivel territorial es que no es una apuesta de Estado y no es un esfuerzo conjunto. No hay diálogos entre referentes de víctimas y asuntos LGBTI"<sup>124</sup>.*

<sup>123</sup> De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 715 Un 58.5% corresponderá a la participación para educación; 2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud; 3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico; Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general. En el caso de este último rubro, la Ley autoriza

<sup>124</sup> Panel de género y derechos de población OSIGD. 13 de julio de 2020.

Esta brecha fue reconocida también por las Direcciones Territoriales de la UARIV en sus informes de implementación y seguimiento a los planes de fortalecimiento territorial del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género. En detalle, la DT de Putumayo (2019) indicó como reto: *“Falta comprometer a las entidades territoriales para unir esfuerzos y crear políticas públicas que conlleven al desarrollo de acciones en favor de los grupos diferenciales y de especial protección y que se consoliden y unifiquen los diferentes comités para no generar desgaste en las reuniones y planes de acción de enfoque diferencial y de género”* (tomado de Anexo 2 del componente de enfoque diferencial y de género)

Asimismo, a nivel territorial, la falta de claridad sobre los roles y las competencias institucionales de cara al cumplimiento de la Ley de víctimas genera dificultades en la definición de compromisos y metas claras frente a las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional por parte de la institucionalidad local. En detalle, en clave del enfoque de género, un representante de las víctimas del nivel nacional mencionó la siguiente necesidad:

*“Se le deben poner acciones claras y concretas a entidades municipales, regionales y nacionales frente a cada grupo poblacional. ¿Qué va a hacer secretaría de salud del municipio frente a la población LGBTI?. Y que se le haga especial seguimiento a esos planes de desarrollo que no tienen acciones específicas por grupo diferencial. Alcaldes y gobernadores que no cumplen sus acuerdos con los grupos poblacionales vulnerables que tengan un seguimiento y sanción”<sup>125</sup>. En términos del enfoque de discapacidad, un representante manifestó: “Es importante reafirmar la política pública de discapacidad desde el nivel municipal y departamental; teniendo en cuenta todos los actores”.<sup>126</sup>*

No obstante, las víctimas y las organizaciones de sujetos de especial protección constitucional perciben que sus necesidades y demandas son más escuchadas y atendidas en la interlocución con el nivel nacional que la institucionalidad/espacios de participación territorial competentes; en especial en lo relativo a la atención diferencial y garantía de sus derechos. En efecto, en el trabajo de campo desarrollado se destacó:

*“una cosa era lo que realizaba la unidad de víctimas a nivel nacional y otro lo que los funcionarios y la institucionalidad unidad de víctimas lideraba en el territorio y departamentos”<sup>127</sup>*

*“En términos de la participación de los representantes de las comunidades afro en las mesas de víctimas, se plantea que si los representantes del nivel nacional no son escuchados, las barreras y dificultades de participación deben ser altísimas para las comunidades afrocolombianas en los territorios (nivel municipal y*

<sup>125</sup> Entrevista semiestructurada con delegadas(os) del Subcomité de enfoque diferencial. 5 de junio de 2020.

<sup>126</sup> Entrevista semiestructurada con delegadas(os) del Subcomité de enfoque diferencial. 1 de junio de 2020.

<sup>127</sup> Estudio de caso de Reparación Colectiva de “ANMUCIC, junio de 2020.

*departamental)"<sup>128</sup> "Es importante que desde la Dirección Nacional exista un lazo humano con las víctimas. Ellos están tomando atenta nota de lo que uno dice, en cambio las DT a veces lo envían a uno a otro lugar y lo ponen a rotar por diferentes lugares. Desde el nivel nacional sí se consulta a la mesa nacional de víctimas cualquier ajuste. Las DT sí tienen varios problemas con sus funcionarios" <sup>129</sup>*

En síntesis, persisten los cuellos de botella para la territorialización del enfoque diferencial en la implementación de la política de víctimas. Se percibe una brecha territorial en la garantía del enfoque diferencial y de género que se relaciona con capacidades, conocimientos y recursos. En las diferentes medidas e instancias de participación se constata una brecha territorial en la inclusión y garantía del enfoque diferencial y de género.

Entre los factores que inciden en la persistencia de estas brechas, cabe destacar los siguientes: (i) la sobrecarga de trabajo de funcionarios(as) en la institucionalidad de atención territorial, (ii) la concentración de formaciones en las capitales, sin abordar centros regionales o puntos de atención de otros municipal, (iii) falta de recursos para financiar el Modelo de operación con enfoque diferencial y de género en territorio, (iv) cambios de talento humano que impiden avance en abordaje de diferentes enfoques. Esta brecha se relaciona también con un modelo de articulación que desconoce el contexto territorial en el marco del conflicto armado y las capacidades presupuestales, administrativas y técnicas de la entidad territorial (financiación de CRAV), (v) la falta de acompañamiento y orientación de las entidades del orden nacional con competencias frente a la atención y reparación de los diferentes sujetos de especial protección constitucional.

*"un tema generalizado, es la territorialización, dificultades en socialización de guías y lineamientos. avances a nivel nacional, pero desconocimiento en lo local de parte de quienes tienen que implementar, no tienen desarrollo y despliegue en territorio... Ausencia del nivel territorial. Parece que cae el peso en la Unidad para las víctimas, pero se hizo el llamamiento de parte de OIM a Mesa OSIGS que necesita la presencia territorial de Ministerio del Interior y salud, etc. (...). porque esos diálogos Nación-Territorio no están fijados. Es más, los territorios pueden tener la voluntad de hacer atención transversal en el enfoque pero sino tienen procesos específicos en sus lineamientos y mandato territorial no saben cómo hacerlo... es difícil ver avances significativos en implementación, porque territorios no hay herramientas que den cuenta de la territorialización de la política con los sectores " (Panel género y OSIGD)*

## 2.2.4 Debilidades de los Comités de Justicia Transicional

En este apartado se aborda lo referente a los comités de justicia transicional como instancia de articulación institucional, teniendo en cuenta que éste espacio es la instancia

<sup>128</sup> Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), Junio de 2020.

<sup>129</sup> Entrevistas semiestructuradas con delegados(as), Junio de 2020.

a nivel territorial encargada de elaborar planes de acción a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

Su liderazgo está en cabeza de los respectivos gobernadores y alcaldes. (*Artículo 2.2.8.2.4.1. Comités Territoriales de Justicia Transicional*). En el proceso de balance se identificó el débil liderazgo de alcaldes y gobernadores en estos espacios, la poca incidencia de los delegados de la mesa de víctimas en este espacio, al igual que la ausencia de mecanismos que den un poder vinculante a la participación de las víctimas que hacen parte de procesos de reparación colectiva.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, entre los años 2012 y 2019, se lograron conformar 1.098 CTJT municipales y 32 departamentales, los cuales continúan operando (Gobierno Nacional, 2020, pág. 283). Más allá de la formalidad de la conformación de esta instancia, se pudo evidenciar debilidades en el funcionamiento de las mismas, las cuales están relacionadas con la ausencia de liderazgo de algunos alcaldes y gobernadores quienes son los responsables de coordinar estos espacios, *“los alcaldes no están yendo a tomar decisiones, de hecho muchos alcaldes ni van y cuando van no están colocando atención a los ejercicios que se desarrollan, digamos que hemos querido dar ese impulso a los comités de justicia transicional como máxima instancia de decisión en el territorio porque son los que movilizan la política pública de víctimas”*. *Entrevista a entidad del orden nacional*.

En relación con lo anterior, la percepción de los personeros confirma que de alguna forma *en muchas ocasiones si no hay presencia desde el ministerio público y presión suficiente por parte de las víctimas estos espacios se limitan a sesionar las 4 veces contempladas en la ley*. En síntesis, en algunos casos en los CJT hay un cumplimiento formal más no real de sus funciones.

Esto contrasta con la situación de municipios y departamentos en donde los Comités de Justicia Transicional se han movilizadado en torno a la atención de emergencias humanitarias derivadas de la acción armada de grupos al margen de la Ley que operan en sus territorios *“estamos convocando a los escenarios de toma de decisiones como los comités, los subcomités, las mesas técnicas, para ir articulando acciones, en beneficio de las víctimas, hemos tenido hasta el momento una sola sesión ordinaria del CJT, pero ya llevamos casi cerca de 5 sesiones extraordinarias atendiendo a toda esta situación que se nos está presentando, y el departamento acompaña, también la UARIV acompaña, en toda esta maratón que estamos padeciendo”*, en general las entidades territoriales, manifestaron que en el marco de éste espacio se ha podido coordinar la

atención humanitaria con la UARIV y las diferentes acciones para mitigar los efectos del conflicto.

De otra parte, la poca incidencia de los delegados de las mesas municipales para ejercer su labor como representantes de las víctimas en estos espacios, termina anulando su participación. *“(...) si bien es cierto se valora por medio de las Comunidades que haya una participación por medio de 2 representantes, lo que se habla ahora es que esta participación no está siendo totalmente efectiva, si bien es cierto están en el espacio el hecho de tener solo 2 votos hace que en definitiva las Instituciones sean las Entidades decisorias al final, porque cuando se plantean los votos para ejecuciones de Programas, Planes y Proyectos ellos normalmente quedan en la minoría, hacen entonces unas solicitudes al respecto evidenciando la dificultad en la participación y la poca visibilidad que tienen de sus prioridades”* Entrevista a organismo internacional.

Adicionalmente, la baja capacidad de participación de las víctimas se debe también a una falta de comprensión de los temas que se debaten en los Comités de Justicia Transicional, en especial a nivel municipal, en donde además las entidades territoriales parecen no hacer ningún esfuerzo por lograr que la participación de las víctimas goce de garantías en materia de acceso a la información. Como lo señaló una de las entidades entrevistadas,

*“creo un poco que parte de que las víctimas no tenga un rol preponderante en esos escenarios es el desconocimiento de las mismas víctimas en cómo opera la ley esto es en lo territorial, y en lo nacional seguramente hay personas que saben muchas más cosas pero si ustedes se dan cuenta en lo territorial no hablamos de unas mesas departamentales si no de unas mesas municipales en el que las víctimas no están fortalecidas y ese es un ejercicio que ha hecho este año la unidad y usted va y le pregunta a una víctima sobre la Ley 1448/11 y no sabe de planeación y no sabe que decisiones va ir a tomar en un comité de justicia transicional y entiendo el problema presupuestal de las entidades, pero realmente las obligaciones es de las entidades territoriales en las políticas públicas de víctimas donde deben dejar de su presupuesto propio, son tres o cuatro y una de ellas es la participación y hoy en día las entidades territoriales se hacen la de los oídos sordos”* Entrevista a entidad del orden nacional.

En contraste con esta postura en el instrumento aplicado a algunos personeros municipales, se encontró que durante los años de implementación de la Ley de Víctimas se han realizado múltiples esfuerzos para cualificar y fortalecer la incidencia y participación de la población víctima en las diferentes instancias de gobierno. *“Es claro que se enfrentan múltiples retos en términos de poder ofrecer las garantías para una participación real, efectiva y capaz de incidir. Por lo menos el 56% de las personerías consultadas consideran que a nivel territorial las voces de las víctimas se han convertido en motor para movilizar al sistema de atención a víctimas”* Documento de análisis del instrumento aplicado a las Personerías Municipales.

De otra parte, en el caso de los sujetos de reparación colectiva, la Ley no cuenta con mecanismos claros que permitan la participación vinculante de los comités de impulso de los SRC en el marco de los comités de justicia transicional, tanto para la implementación y el seguimiento de las medidas. Una vez aprobados los planes de reparación colectiva no es clara la participación de los SRC en el marco de los CJT, en la medida que la presencia de los representantes elegidos en el marco de los procesos de participación creados en el marco de la Ley 1448 de 2011 no existe un espacio de representación para los sujetos de reparación colectiva. Según el Ministerio del Interior:

*“Finalmente, en la dimensión de Participación de las Víctimas Enfoques Diferenciales y Étnicos, se presentaron un conjunto de propuestas orientadas a garantizar el reconocimiento y la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en la reglamentación de los Acuerdos de Paz y en la articulación de la Justicia Especial para la Paz con la Política pública de Víctimas; existiendo un consenso en la percepción de que no se presenta una participación real, amplia y consultiva de la sociedad civil en los procesos de reconciliación. Por ello se da la necesidad de ajustar los mecanismos que dispone actualmente la Ley, en varios sentidos. El primero de ellos es la modificación del Protocolo de Participación para que: (...) Se incluya a un representante de los SRC dentro del CTJT” (Ministerio del Interior , 2017, pág. 43).*

Por último, la multiplicidad de espacios a nivel territorial con agendas desarticuladas genera un desgaste institucional a nivel territorial, esta preocupación de las entidades territoriales ha sido reiterada en relación con los distintos escenarios de articulación que se crean a nivel territorial en cumplimiento de cada una de las políticas que se van creando a nivel nacional, limitando la autonomía de las entidades territoriales al momento de direccionar la gestión de dichos asuntos en territorio.

Al respecto, en una de las entrevistas realizadas se señalaba *“Con relación a los espacios de articulación, cada política pública crea los suyos, pero olvida ocasionalmente que hay unos espacios ya existentes que pueden permitir conversar sobre lo que trae la política pública. (...) hoy hay espacios de articulación, CDJT y los subcomités que solo cuentan con un profesional para atender los múltiples espacios y que eso hace que no tengan la vocación de prosperar. Hoy esos espacios se mueven por las lógicas que tienen, lógica de atención. Los más frecuentes son los comités de prevención y protección, hoy me atrevería a decir, que allí están los tomadores de decisiones y la presencia de ministerio público genera presión mayor de lo que esos espacios generan”* Entrevista a entidad del orden territorial.

Una salida para resolver esta situación puede ser la articulación sectorial de dichos espacios, buscando establecer puntos de encuentro entre los mismos, lo cual puede permitir racionalizar estos escenarios y hacerlos más cercanos a la realidad de las entidades territoriales, en especial aquellas con menores capacidades institucionales.

## 2.2.5 Múltiples mecanismos planeación, seguimiento y monitoreo en la política de la Ley de Víctimas

El Gobierno Nacional se comprometió en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 en la creación de un Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas -MSV diseñado y operado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual se visualizará mediante un tablero de control estratégico compuesto por los indicadores más relevantes de todos los componentes de la política. Además, agrupará por componentes los indicadores en materia de prevención y protección, asistencia y atención, verdad y justicia, reparación integral y componentes transversales. (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 805)

De acuerdo con el DNP, *“este mecanismo surge con base en una pregunta que se hizo en su momento y es ¿Cómo podía mostrarse de manera objetiva y ejecutiva el avance de La Política de Víctimas? El DNP, comenzó a identificar la diversidad de indicadores y herramientas que permiten dar cuenta del avance en el cumplimiento de la política de víctimas y se identificó una gran proliferación de herramientas y cómo visualizar de manera efectiva a través de una herramienta interna que ha venido evolucionando y generando espacios de consulta pública”*. (DNP. Dirección de Proyectos Especiales, 2020)

La apuesta de construir el MSV es ambiciosa y estratégica para promover un seguimiento a la política que racionalice los diferentes instrumentos que se han ido diseñando y que hoy hacen seguimiento y evalúan el desempeño de la política. A la fecha el MSV se encuentra publicado en los servidores del DNP para la consulta interna de la información de los 78 indicadores que hacen parte del tablero estratégico de víctimas y los 56 indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) que dan cuenta del avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional para la Población Desplazada (DNP. Dirección de Proyectos Especiales, 2020). Estos indicadores corresponden a instrumentos que están bajo la responsabilidad de una entidad nacional y la racionalización no ha implicado hasta este momento una eliminación de ningún instrumento, sólo la selección de los indicadores que lo integrarán, sin embargo, el proceso del mecanismo consta de varias etapas, por lo que conforme avance el mismo, se deberán racionalizar los instrumentos.

De otra parte, se encuentran una multiplicidad de mecanismos de planeación, seguimiento, monitoreo y evaluación a nivel territorial, algunos de los cuáles fueron creados como parte de la respuesta estatal frente al estado de cosas inconstitucional y posteriormente adoptados en el marco de la Ley de Víctimas o creados en cumplimiento de ésta. En la actualidad se reconoce que estos instrumentos han generado una carga desproporcionada en las entidades territoriales, situación que fue reconocida por el Gobierno Nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se señaló que *“en el seguimiento poblacional e institucional a la política de víctimas proliferan instrumentos con características similares que no siempre tienen interrelación clara. En materia poblacional, se identificó la existencia de 16 herramientas de seguimiento,*

*relacionadas con la política; adicionalmente existen al menos 11 herramientas específicas en materia de coordinación entre la Nación y el territorio tal como se presentó en el capítulo de víctimas” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 802). Si bien, resulta acertado el diagnóstico adelantado por el Gobierno Nacional en torno a la necesidad de racionalizar las herramientas asociadas a la coordinación nación territorio, es preocupante, tal como lo señala la CSMLV en su más reciente informe en donde señala que esta “estrategia planteada en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, frente a racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas tampoco presenta mayores avances” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 399).*

Frente la racionalización de éstos instrumentos, en las entrevistas se pudo evidenciar la dificultad que supone tomar decisiones en relación con la forma de hacer dicha racionalización, esto fue reconocido en una de las entrevistas en la cual se señaló: *“en la estrategia de racionalización decirle a las Entidades, que tienen que dejar de utilizar un instrumento que han creado para reportar lo que han hecho hasta este momento, por uno que maneja mejor información que es del DNP y que no es de la Entidad es complicado. Sentarse con el Ministerio del Interior y decirle que su instrumento hay que modificarlo hacia X sitio, porque tenemos información repetida y que como Entidad ya no tiene que pedir por proyecto de inversión 100 sino 50, va a ser una discusión muy fuerte y sobre todo con las Entidades que creen que ahí tienen su fortaleza”.* (Entrevista a entidad nacional).

Por su parte, el DNP adelantó una consultoría en la cual se analizaron estas herramientas (Departamento Nacional de Planeación , 2020, pág. 14) y cuyos resultados dejan ver la necesidad de adoptar correctivos que permitan no solo racionalizarlas, sino enfocarlas al logro del propósito principal de la Ley que no es otro que garantizar el GED de las Víctimas.

A continuación se presentan estas herramientas

1. Plan de Acción Territorial
2. Tablero PAT
3. Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (RUSICST).
4. Formulario Único Territorial – FUT.
5. Certificación a las entidades territoriales del SNARIV.
6. Indicadores de Coordinación Nación-territorio
  - Indicador de Subsidiariedad
  - Indicador de Concurrencia.
7. Fórmula Individualizadora;
8. Índice de Capacidad Territorial (ICT)
9. El Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO)
10. Informes de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad.

En los apartados anteriores se hizo referencia al proceso de certificación de las entidades territoriales y SIGO, razón por la cual en este apartado solo se hará una breve mención al respecto. En relación con las demás herramientas se presentarán los principales hallazgos que hoy tiene el Gobierno Nacional frente a su funcionamiento, en el caso del FUT, dada su interacción con otras herramientas, su análisis se hará en el marco de la Formula individualizadora.

A continuación se presentará en primer lugar los procesos de planeación territorial, las debilidades asociadas a los mismos, el tablero PAT y los problemas que se identificaron en la construcción de éste balance, posteriormente se hará referencia a los procesos de planeación territorial y el enfoque de género, para finalmente abordar los instrumentos de seguimiento y monitoreo a nivel territorial.

### *2.2.5.1 Procesos de planeación territorial- elaboración de planes de desarrollo y asistencia técnica*

En el marco de los procesos de asistencia técnica adelantados por el equipo interinstitucional, la UARIV adelantó un primer proceso con las administraciones locales elegidas para el período 2012– 2015, el cual se enfocó en el conocimiento de la Ley de Víctimas y las herramientas derivadas en su proceso de implementación como lo fueron los Planes de Acción Territorial que contenían los programas, metas y presupuesto para la atención y reparación a las víctimas para el respectivo cuatrienio, que fueran consecuentes con el trabajo realizado con anterioridad por estas administraciones en los Planes Integrales Únicos que abordaban solo a las víctimas de desplazamiento forzado. (Gobierno Nacional, 2020).

De acuerdo con la UARIV, desde el inicio de la implementación de la Ley de Víctimas se ha venido prestando asistencia técnica a las entidades territoriales. En un primer momento en 2012, buscando la creación de las instancias de articulación y la inclusión en los planes de desarrollo, dado que para ese año iniciaban nuevas administraciones locales, al tiempo que la Ley iniciaba su proceso de implementación. Desde ese momento a la fecha, la estrategia se ha implementado en 3 períodos de gobierno 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023. En este último período, el esfuerzo se enfocó en garantizar la continuidad y sostenibilidad de los procesos de asistencia, atención y reparación integral que se han implementado a nivel territorial, así mismo esta estrategia fue armonizada con otras estrategias nacionales “Elijo Saber” y “Mi Plan, Tu Plan, Nuestro País”, lideradas por el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (Gobierno Nacional, 2020, pág. 266)

De acuerdo con la CGR, esta estrategia en términos generales ha significado un avance en la medida que “en cuanto a los Planes de Desarrollo municipales y departamentales 2016-2019 se evidenció una alta observancia de los lineamientos emitidos por el gobierno nacional. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 33). Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado persisten dificultades en materia de planeación a nivel territorial, que requieren ser abordados por la institucionalidad, de

manera que la articulación nación territorio pueda superar los problemas históricos que se han presentado. Entre las brechas identificadas y que a continuación se presentan en relación con los instrumentos de planificación se encuentra: debilidades en el proceso de planeación territorial relacionados con los planes de acción territorial y el tablero PAT; débil articulación interna al interior de las entidades territoriales en el PAT; la falta de articulación de los diferentes planes creados en el marco de la Ley de Víctimas que deben estar armonizados en el PAT.

De igual forma, el Tablero PAT, como herramienta operativa de los PAT enfrenta varios retos, entre los que se puede destacar la falta de armonía entre los instrumentos de planeación como el PDT, el PAT y el Tablero PAT; muy relacionado con el punto anterior se encontró que éste instrumento no se alinea con las particularidades de las entidades territoriales; de otra parte, la carga excesiva para el territorio en su diligenciamiento es otro de los problemas asociados a esta herramienta y por último y tal vez uno de los problemas más serios de ésta herramienta se relaciona con la incapacidad del instrumento de articular el nivel nacional y territorial, el cual era su fin último. A continuación se abordarán estos puntos.

### *2.2.5.2 Debilidades en el proceso de planeación territorial: Plan de Acción Territorial y Tablero PAT*

El Plan de Acción Territorial es el instrumento definido en el marco de la Ley 1448 de 2011 a través del cual se busca plasmar los principales compromisos de las entidades territoriales en el marco de la Ley de Víctimas, en esa medida se constituye en un instrumento fundamental para el proceso de articulación pero que durante la implementación ha mostrado deficiencias que han impedido el cumplimiento del propósito principal. Para la Corte constitucional el PAT ha venido reproduciendo varios de los problemas que en su momento presentaron los PIU, tales como: la falta de rigurosidad técnica en su elaboración, limitaciones en la implementación derivadas de las dificultades presupuestales; restricciones en la implementación de los PAT, debido a los tiempos extensos en su elaboración, que demoran casi la mitad del período de gobierno, así como a la diversidad de planes e instrumentos que deben formular, implementar y articular las entidades territoriales (ocho planes en total), y finalmente; la baja o nula ejecución de los programas y proyectos dirigidos a las víctimas de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2016).

En el desarrollo del trabajo de campo, las entidades territoriales evidenciaron varias dificultades que en algunos casos coinciden con lo señalado en la Corte en 2016 o evidencian otros problemas adicionales. Así mismo, la CGR adelantó un proceso de evaluación de los PAT, que al igual que en el trabajo de campo, encontró coincidencias con lo dicho por la Corte en relación con el PAT y que a continuación se presentan:

**2.2.5.2.1 Débil articulación interna de las administraciones locales frente al PAT.** Una de las dificultades de las entidades territoriales en relación con el PAT, se refiere a la falta de articulación dentro del municipio o departamento, en la medida que no se integran las diferentes dependencias de la entidad en el proceso de elaboración de este instrumento,

situación que se complejiza aún más cuando existen áreas encargadas de atender los asuntos derivados de la implementación de la Ley de Víctimas, por lo que se asume erradamente que una sola dependencia puede dar respuesta a todos los requerimientos derivados de la implementación de la política.

*(...) a veces pareciera que en las oficinas de las secretarías, por desconocimiento de la responsabilidad que tenemos en función de las víctimas, no se asume con mayor (sic) responsabilidad todos estos temas, porque finalmente, si la alcaldía cuenta con una oficina de atención y orientación a víctimas la intención es que cuente con equipo interdisciplinario, pero no son solo de competencia de la oficina, entonces lo que se quiere es desde el inicio, poder ir, enrolándolos a todos [en] los espacios que tengan que ver con víctimas, [a la] secretaria de hacienda, la de planeación, educación, de salud, y que vayan conociendo cuál es la importancia, y cuáles son los roles finalmente que(sic) deben asumir en todos los espacios que tengan que ver con víctimas”. Entrevista a entidad territorial.*

*“(...) hay instrumentos relevantes, el plan de acción territorial es la herramienta que por excelencia tienen para la articulación de todo lo que es la oferta social en materia de la ley de víctimas. Un llamado de la UARIV y la PGN es que no veía muy reflejada en el plan de desarrollo la oferta social y diferencial para las víctimas. La respuesta fue sí es cierto, pero toda esa oferta espera ser reflejada en el PAT. Es una herramienta muy potente de vinculación de las otras dependencias, que en ocasiones tienden a ver que son responsabilidades de otras dependencias (...)”. (Entrevista a entidad territorial).*

La creación de un área que se encargue de la política de víctimas al interior de la entidad territorial, si bien es un avance, en la medida que se identifica un responsable por parte del municipio o departamento de la implementación de la política, no implica que el resto de las secretarías de la entidad territorial no tengan ninguna responsabilidad, todo lo contrario, la respuesta a las necesidades es multisectorial, por lo tanto un adecuado proceso de implementación de la Ley en el territorio debe dar cuenta de una respuesta armónica por parte de toda la administración territorial.

**2.2.5.2 Ausencia de articulación de los diferentes planes creados en el marco de la Ley de Víctimas que deben estar armonizados en el PAT.** Como previamente se señaló una de las falencias encontradas por la Corte está relacionada con la débil y en algunos casos inexistente articulación de los diferentes planes en el marco del PAT, estos planes que se presentan en la siguiente ilustración son esenciales en la implementación de la política en el territorio y su ausencia en el principal instrumento de planeación del territorio en materia de víctimas anula cualquier esfuerzo de articulación para avanzar en la implementación de las medidas y constituye una mala práctica en materia de planeación.

*Ilustración 17. Articulación de Planes en el marco del PAT.*



Elaboración Propia. Fuente. Parágrafo artículo 2.2.8.3.1.5 Decreto 2460 de 2015.

En el marco de la evaluación adelantada por la CGR, se encontró que esta situación persiste, en “asuntos claves de la política como la prevención, la atención de contingencias, los procesos de retorno y reubicación, los procesos de reparación colectiva y los sistemas de información, los entes territoriales cuentan con herramientas de planificación desarticuladas, pues la elaboración de los PAT no pasó por el ejercicio de identificar los contenidos, metas, programas, proyectos y fuentes de financiación estipulados en los planes específicos”. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019).

A esto se suma que el tablero PAT tampoco incorpora los componentes de retorno y reubicación, al igual que la información de reparación colectiva con lo cual también se anulan los esfuerzos para articular la oferta relacionada con estas medidas, teniendo en cuenta que el Tablero PAT es el instrumento que sirve de insumo para la regionalización de los proyectos de inversión de las entidades nacionales, la identificación de las necesidades de las víctimas, los compromisos que se prevé atender con los recursos de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Si bien, es importante reconocer el esfuerzo del Gobierno Nacional de brindar a las administraciones que iniciaron su período este año más información sobre su territorio y orientaciones más integrales de cara a la construcción de planes de desarrollo y de acción a través de la estrategia de nuevos mandatarios, resulta esencial que la asistencia técnica brindada por la UARIV y el Equipo Interinstitucional incorpore una visión más amplia frente a los contenidos del PAT y del Tablero PAT.

### *2.2.5.3 Debilidades del Tablero PAT*

El Tablero PAT es un instrumento operativo anualizado, creado en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, a través del cual se busca recoger y transmitir las

principales necesidades de las víctimas entre los diferentes niveles de gobierno, de manera que se puedan operativizar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia y por esta vía coordinar y articular los procesos de gestión y concreción de la oferta. A pesar de tener una finalidad bien concebida, el Tablero PAT no es un instrumento idóneo para llevar a cabo este proceso de articulación y gestión.

El Gobierno Nacional reconoció algunas de las debilidades que presenta el Tablero PAT, tales como la disparidad de tiempos de reporte de compromisos y ejecución del Tablero PAT con relación a la periodicidad de planeación de las entidades<sup>130</sup>, inexistencia de unidades de medida adecuadas para reporte de necesidades, rigidez en el registro de oferta requerida por la herramienta sobre la disponible por parte de la entidad nacional, entre otras, que han impedido una participación mayor por parte de las entidades del SNARIV a nivel nacional (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020, pág. 39).

En el trabajo de campo se pudo corroborar esta situación, por ejemplo en una de las entrevistas realizadas se encontró: *“(...) el Tablero PAT [y] es fundamental para los ejercicios de corresponsabilidad, pero le falta por un lado tener todos los componentes de la política pública y por otro lado le falta fortalecer la respuesta de la nación, las dificultades que hemos encontrado una es la temporalidad de los reportes y las entidades territoriales también nos reportaban que se les dificultaba mucho estar pensando que hoy Enero de 2020 pensar lo que va a necesitar en Febrero de 2020, entonces realmente es una planeación muy difícil para las entidades territoriales además que muchas no cuentan con la caracterización porque esperan mejorar, además es muy difícil para ellos proyectarse lo que van a necesitar si no saben durante el año que gestiones pueden hacer para avanzar en la satisfacción de las necesidades de la población víctima”* Entrevista a entidad de control.

Además de lo anterior, en el marco del trabajo de campo se encontraron otros problemas como los siguientes:

**2.2.5.3.1 Falta de armonía entre el PDT, el PAT y el Tablero PAT.** Existen problemas asociados a una inadecuada planificación que ha derivado en un problema de incoherencia entre el Plan de Desarrollo Territorial, el Plan de Acción Territorial y los reportes del Tablero PAT: *“En la relación de desarrollo hemos podido evidenciar a lo largo de los años que muchas veces no se corresponde lo que hay en Plan de Desarrollo con lo que queda en el Plan de acción Territorial y mucho menos en lo que queda en el Tablero PAT y de igual manera este no ha sido la herramienta más idónea para que la estrategia de corresponsabilidad se materialice”.* Entrevista a experto en nación territorio.

---

<sup>130</sup> El VII informe de la CSMLV señala En lo referente al Tablero PAT, como herramienta fundamental para el desarrollo de la estrategia de corresponsabilidad, en el Decreto 2460 de 2015 se define la temporalidad para que las entidades territoriales y las entidades del orden nacional realicen el cargo en el “Tablero PAT”, los cuales no necesariamente coinciden con los ciclos de planeación de los diferentes niveles de Gobierno, lo que afecta el diligenciamiento de compromisos, de manera importante para las entidades del orden nacional.

Esta situación, se asocia principalmente a las bajas capacidades de las entidades territoriales que se ven abocadas a diligenciar estos instrumentos, sin que se cuente con la capacidad técnica y en muchas ocasiones la trazabilidad de la información, en la medida que las entidades territoriales con más bajas capacidades hay una alta rotación de los funcionarios de las administraciones locales.

**2.2.5.3.2 El Tablero PAT es un instrumento que no se alinea con las particularidades del territorio.** Uno de los aspectos de mayor complejidad es la limitada alineación de este instrumento con las particularidades del territorio, en donde se evidencia que hay una lectura homogénea de las entidades territoriales, que por un lado impide recoger el valor agregado de entidades territoriales con un brazo presupuestal robusto, al tiempo que no permite a entidades territoriales con menores capacidades evidenciar sus necesidades: *“El tablero PAT tiene que modernizarse frente a las necesidades del Territorio y frente a algo muy puntual y es cómo uno alinea esta herramienta con lo que los gobernantes han diseñado para su territorio con el Plan Departamental o Municipal de su Territorio, ésta herramienta es tan rígida que no permite modificar ciertas cosas para poder compaginar lo que el Plan Departamental o Municipal hace frente a ciertos casos, de esta manera la Entidad Territorial no lo puede poner ahí simplemente porque no cabe”.* Entrevista realizada a entidad de control.

Una entidad territorial al ser preguntada por el Tablero PAT señaló: *“sobre este nosotros no hemos recibido retroalimentación sobre el Tablero PAT, el ejercicio de corresponsabilidad establecido en el Decreto con las entidades de la nación con la ET no lo hemos realizado como para dar cumplimiento a la Ley 1448/11, digamos que estos instrumentos no han sido de gran utilidad para nosotros como entidad territorial”.* Entrevista a entidad territorial.

**2.2.5.3.3 El Tablero PAT representa una carga excesiva para el territorio.** Frente al tablero PAT en vez de ser una ayuda a veces que se convierte en una carga para el Territorio en una medida en que le resulte útil y diferenciada en el Territorio, el tema del enfoque étnico no puede quedar por fuera. Entrevista a entidad de control.

Especialmente para las entidades territoriales con baja capacidad territorial la implementación resulta una carga desproporcionada, en la medida que no cuentan con los recursos necesarios para poder adelantar un proceso de mejor calidad, a este respecto la Corte Constitucional en el Auto 373/16 señala, *“son de público conocimiento las dificultades que pueden sobrevenir en algunas entidades territoriales para implementar de manera exitosa un PAT, debido a los factores recién expuestos, para esta Sala Especial no es constitucionalmente admisible que en aquellas entidades en las que se ha demostrado de manera reiterada su incapacidad para realizar estos trámites y en las que se presentan necesidades apremiantes de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, el Gobierno Nacional insista en los esquemas de coordinación ordinarios sin ofrecer mecanismos alternativos y más flexibles de intervención”.*

En este punto la Corte abre la puerta para que el Gobierno Nacional estudie mecanismos que permitan aliviar esta carga, lo cual de alguna manera se ha venido dando a través

de la interoperabilidad de la Red Nacional, que permite el precargue de la información requerida para el tablero PAT.

**2.2.5.3.4 El Tablero PAT no logra articular el nivel nacional y territorial.** Uno de los problemas más serios tanto en el PAT como el Tablero PAT es la imposibilidad de generar una articulación en torno a la gestión de la oferta entre las entidades del orden nacional, en donde pareciera existir una ruptura en el diálogo entre las Entidades Territoriales y sus necesidades y las entidades del orden nacional y sus ofertas. En el marco del trabajo de campo esta situación se pudo constatar: *“(...) el municipio identifica unas necesidades, cubre lo que naturalmente puede cubrir elevándose al Departamento, en algunos casos cubre pero cuando llega a la Nación que es la oferta del orden Nacional se rompe la cadena de corresponsabilidad porque los municipios se estrellan con que la oferta de la Nación va en otra vía o que los programas que tienen son otros, (...)”*.

Esta situación igualmente ha sido documentada por la Corte Constitucional, al señalar que en efecto, persiste la descoordinación de las entidades para organizar su oferta institucional y, con ello, para simplificar y unificar los procedimientos, de forma tal que resulte accesible a las entidades territoriales y a la misma población desplazada. Aunque formalmente las funciones de coordinación se encuentran en cabeza de la UARIV, la gestión de la oferta de las entidades del nivel central se caracteriza por su fragmentación. (...) Esta fragmentación impide articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria. Además, esta desarticulación incide igualmente en las dificultades para establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas. (Corte Constitucional, 2016)

Por su parte la evaluación de la CGR señala que sobre este punto se encuentran bajos niveles de compromiso y de cumplimiento por parte de las entidades nacionales, así como la inexistencia de comunicación formal a los municipios sobre tales compromisos y su ejecución. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019).

Esta situación se debe en gran medida a la multiplicidad de instrumentos definidos para la coordinación y gestión del SNARIV que no se encuentran completamente armonizados, generando inconsistencias en la información y el accionar de las entidades. Especialmente en lo que se refiere al tablero PAT y su relación con SIGO, en el documento de ajuste a la metodología de certificación, se recomendó que se hiciera una revisión profunda de las competencias y beneficios del tablero PAT frente a las competencias y beneficios del SIGO, ya que al parecer la información reportada en muy semejante por lo que pueden generarse inconsistencias o duplicidades en la información. *Un ajuste a estos sistemas permitirá que todas entidades puedan usar el SIGO, o el tablero PAT o las dos de la misma manera. (...) que las entidades territoriales utilizan más el tablero PAT que el SIGO y las entidades nacionales más el SIGO que el tablero PAT. Es determinante que tanto las entidades territoriales como las nacionales utilicen los mismos sistemas para tener la misma información y poder tener mejores resultados en la implementación del mecanismo de corresponsabilidad.* (Pedraza, 2018, pág. 35)

#### 2.2.5.4. Los instrumentos de planeación territorial no recogen de manera adecuada el enfoque de género.

Desde el CONPES 3784 de 2013 se establecen algunos lineamientos y recomendaciones orientados a las entidades del SNARIV. Por ejemplo, se recomienda desarrollar las acciones correspondientes para que en los Planes de Acción de las Entidades Territoriales se incluya el enfoque de género y diferencial y hagan seguimiento de este.

No obstante, como resultado del trabajo de campo se identificó una ausencia de medidas y/o acciones afirmativas para las mujeres y personas OSIGD en los instrumentos de planeación territorial relacionados con la ayuda, asistencia y atención a las víctimas. No hay una apuesta por el tratamiento diferencial de las necesidades y particularidades según el enfoque de género. Se carece de medidas y/o acciones específicas para las mujeres y población OSIGD en el marco de los planes del resorte de los Comités Territoriales de Justicia Transicional: planes de contingencia, planes integrales de prevención, plan de acción y plan de desarrollo. Esto, a pesar de que se especifica que los enfoques diferenciales deben contarse en las medidas de ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación integral de la ley.

Lo anterior se puede explicar por: (i) falta de articulación entre sistemas de víctimas y políticas sectoriales, (ii) débil inclusión y/o convocatoria de personas y organizaciones del enfoque diferencial en los espacios de gestión, planeación y evaluación territorial, (iii) falta de apropiación de los enfoques y derechos de sujetos de especial protección constitucional por parte de las entidades responsables. No obstante, aunado a la falta de medidas diferenciadas, también es necesario desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación permanentes para estas acciones, (iv) débil incorporación del enfoque diferencial y de género en las metodologías de construcción de estos instrumentos de política pública, donde se omiten lineamientos para acciones diferenciales y el debido seguimiento/monitoreo de estas:

*"Los PAT, nunca supimos quién aparecía una acción diferencial pero no se sabía de dónde vino. Nunca estuvo en diálogo con sectores mismos. Las metas de PAT se pasan por la galleta, no se da cuenta. al igual que en planes de desarrollo en los dos años, o en los cuatro años, no existió la línea base, o la expedición del decreto para la mesa interinstitucional de asuntos LGBT. Es decir, muchos de esos planes pueden tener acciones, pero al pasar los 4 años nos damos cuenta de que nada se cumplió ... En Miranda nos encontramos con que los registros no tienen personas LGBTI, aunque en la mesa de víctimas las hay. El hecho de que no haya registros quiere decir que las personas no son tomadas en cuenta tanto en los Planes de desarrollo como PAT. Hay oportunidades, pero se requiere sean cada vez más concretas. ej. Nariño. que tiene apartado de víctimas y de*

*construcción de paz en su política departamental LGBTI, pero tiene ausencia metas indicadores, tiempos responsables." <sup>131</sup>*

## 2.2.5.5 Instrumentos de seguimiento y monitoreo

A continuación se hará referencia a los instrumentos de seguimiento adoptados por la Ley 1448 de 2011, los cuáles, como se señaló previamente fueron creados en el marco de la política de desplazados y adaptados posteriormente a la Ley de Víctimas. En primer lugar se hará referencia al RUSICST, la fórmula individualizadora, el índice de capacidad territorial, los indicadores de coordinación nación territorio y los informes de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

Frente al **RUSICST**, este instrumento fue creado en el marco de la política de atención a la población desplazada e incorporado posteriormente en la política de atención y reparación integral a víctimas. Del anterior cuadro se encuentra que para algunas entidades nacionales y territoriales, este instrumento hace las veces de repositorio de información, más que como mecanismo de seguimiento y evaluación principal de la política de víctimas.

*Tabla 11 Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas – RUSICST.*

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (RUSICST);</p> | <p>Mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las Políticas Públicas y Planes de Acción de Prevención, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas</p> | <p><i>“El [instrumento] más destacado como instrumento de seguimiento ha sido el RUSICST, evidentemente en unos análisis que hemos venido haciendo en la efectividad del RUSICST como herramienta de seguimiento pero además de impacto en el ejercicio de la política pública de víctimas, es un ejercicio que no tiene los mejores resultados y se ha convertido en herramienta en la cual se carga mucha información pero en termino de seguimiento y de claridades que debe darle a las entidades territoriales la misma dinámica en la que está establecida el RUSICST no permita que ese seguimiento sea completamente efectivo”.</i><br/>(Entrevista a entidad nacional)</p> <p><i>“(…) el RUSICST está funcionando más como repositorio de información y no tanto como una</i></p> |
|--|--|--|

<sup>131</sup> Panel de género y derechos de población OSIGD. 13 de julio de 2020.

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p><i>herramienta que permita dinamizar la política<sup>132</sup>".</i><br/>(Entrevista a entidad territorial)</p> <p><i>"(...) existe una serie de instrumentos y sistemas de información como lo es el RUSICST, el FUT y el TABLERO PAT, que están desarticulados y han pasado los años y se han hecho una inversión de recursos en ellos pero desafortunadamente aun no constituyen un sistema simplificado que permita la eficiencia de los procesos y ayude no solo a ser una carga para las entidades territoriales, pues estamos lejos de ser un instrumento de fácil entendimiento, instrumentos simplificados y únicos de los que las personas y los enlaces territoriales puedan reportar su información de forma sencilla y clara y que adicionalmente eso sirva para los objetivos para la toma de decisiones a nivel de la política pública".</i><br/>(Entrevista a órgano de control).</p> |
|--|--|--|

Elaboración propia. Fuente. RUSICST y trabajo de campo.

Si bien este es uno de los instrumentos frente a los cuáles las entidades territoriales hoy reconocen con mayor facilidad, también enfrenta dificultades, en la medida que las EETT no reciben suficiente retroalimentación sobre su contenido de manera oportuna tal como lo señaló una de las entidades nacionales entrevistadas.

De otra parte, la administración está en cabeza del Ministerio del Interior y aunque el Decreto 1084 de 2015 ordenaba que debía ser diseñado y operado por el Ministerio del Interior y la UARIV, esta situación nunca logró concretarse y a la larga ha expuesto las dificultades de coordinación entre la UARIV y el Ministerio, pues luego de 9 años de implementación de la Ley no se ha logrado concretar un modelo de operación conjunta de éste instrumento y por el contrario la inclusión del Tablero PAT en la herramienta SIGO, plantea la inquietud frente al destino del RUSICST, teniendo en cuenta que el Tablero hoy se encuentra en dicho instrumento.

*"Cuando hicimos el esfuerzo de sacar esta estrategia de corresponsabilidad, se creó el tablero PAT, herramienta que hoy por hoy no funciona. En este tablero queríamos plasmar las necesidades de los Municipios para que los Departamentos y la Nación la leyeran, hemos encontrado que la Nación no hace la lectura. La Nación hoy no planea con base en las necesidades que están en los instrumentos, sino que al final planea de acuerdo con otra lectura, a otra información, pero no la del instrumento. Sin embargo, frente al RUSICST se encontró un nivel de respuesta del 98%, y ha servido para que conozcan qué es la política y como repositorio de información. Se debe apuntar a una herramienta única que recoja toda esta información, que permita al territorio y a la Nación tener una lectura completa".* (Entrevista a entidad nacional).

<sup>132</sup> En este sentido se pronunció una de las nacionales entrevistadas.

La anterior cita tomada del trabajo de campo platea de fondo que contrario a la operación conjunta de los instrumentos, lo que ha venido sucediendo es que conforme a las necesidades de coordinación de la UARIV se han venido desarrollando nuevos instrumentos que a la larga duplican el trabajo de las EETT por la falta de colaboración armónica de las entidades nacionales responsables de articular la coordinación con las entidades territoriales.

Frente a la **fórmula individualizadora**, se encontró que dado que una de sus fuentes de información es el FUT, éste presenta problemas en la información que se reporta, frente lo cual la CSMLV ha advertido *la dificultad para calcular las cifras para inversiones en víctimas y otra para inversiones en desplazados [la cual] resulta confusa y puede conllevar a una sobrestimación o subestimación de las cantidades invertidas, toda vez que el desplazamiento es solo uno de los hechos victimizantes, por lo tanto si se computan las sumas invertidas para la atención general de las víctimas como salud, educación, alimentación, construcción de vías entre otras, con las sumas invertidas específicamente con población desplazada, ya sea proyectos productivos, jornadas de salud u otro, se presentaría una doble contabilización cuando también se reportan en otras categorías específicas como salud, educación, infraestructura. Por el contrario, de no contabilizarse todas no se reflejaría el nivel de inversión real del ente territorial.* (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 413). Producto de estos cuellos de botella en el reporte de información a través del FUT pueden verse concernidas entidades que efectivamente están haciendo inversiones en víctimas pero que logran reflejarlas de manera adecuada.

En el siguiente cuadro se define la fórmula individualizadora y se presentan las principales dificultades identificadas.

Tabla 12. Fórmula individualizadora

|                                      |  |   |
|--------------------------------------|--|---|
| <p>FÓRMULA<br/>INDIVIDUALIZADORA</p> | <p><b>Identificar municipios y departamentos que no asumen su responsabilidad frente a la población víctima de su territorio. Se basa en reportes del FUT.</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La información del FUT es inconsistente en cuanto a las categorías de capacidad de inversión en víctimas.</li> <li>• No hay claridad en la clasificación de víctimas de desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes, especialmente en territorios de desarrollo temprano o intermedio.</li> <li>• Bajo reporte de inversión en víctimas diferente a desplazamiento forzado.</li> <li>• No destaca los esfuerzos de algunos municipios o departamentos que atienden víctimas a pesar de sus escasos recursos.</li> </ul> |
|--------------------------------------|--|---|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La información no se cruza frente a resultados sobre atención integral y tipo de atención.</li> </ul> |
|--|--|--|

Fuente. Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad. 2019.

La implementación de la fórmula individualizadora tiene efectos disciplinarios importantes para las autoridades territoriales en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, razón por la cual se hace necesario superar las falencias de dicha herramienta con el fin de maximizar los efectos del control preventivo y disciplinario que adelanta la PGN, en relación con las entidades territoriales concernidas. Esto permite concluir que en la actualidad, el propósito de la fórmula individualizadora no se está cumpliendo, en la medida que la información que se utiliza para su medición presenta inconsistencias, lo cual reduce la efectividad de este mecanismo.

**En relación con el índice de capacidad territorial**, en el siguiente cuadro se presentan su propósito, el cual se enfoca en medir el nivel de capacidad institucional que tienen los municipios para la implementación de la Política Pública de víctimas (Carrillo, 2019, pág. 14).

Tabla 13. Índice de Capacidad Territorial.

|                                     |   |  |
|-------------------------------------|---|--|
| <p>ÍNDICE CAPACIDAD TERRITORIAL</p> | <p>Medir el nivel de capacidad institucional que tienen los municipios para la implementación de la Política Pública de víctimas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No tiene usos estratégicos. no es tomado en cuenta como base para decisiones de coordinación, concurrencia o subsidiariedad, ni como eje para procesos de delegación de competencias o asociatividad.</li> <li>• No hay elementos que permitan un contraste para calificar la conveniencia del respectivo recurso con que cuenta la entidad territorial.</li> <li>• No hay un estándar que permita determinar un adecuado nivel de cada uno de los recursos de medición.</li> <li>• El indicador puede ser referente inicial para brindar información sobre temas específicos sobre la situación territorial en relación con la política de víctimas, pero deben realizarse ajustes para incluir referentes que permitan medir de manera más efectiva las variables y resultados de gestión.</li> </ul> |
|-------------------------------------|---|--|

Fuente: Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad. 2019.

De acuerdo con las observaciones realizadas en el documento elaborado para el DNP, esta herramienta no tiene un uso estratégico, pues no se articula para la definición de los principios de corresponsabilidad, así mismo, no resulta claro cómo los resultados obtenidos año a año con la medición de este indicador ha contribuido a mejorar el desempeño de las entidades territoriales en la política de víctimas y en la actualidad no se ha efectuado la medición de la vigencia anterior.

## Indicadores coordinación nación territorio.

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>INDICADORES DE COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO</p> | <p>Evidenciar los avances y retrocesos de coordinación en la gestión de la política de víctimas entre la nación y las entidades territoriales. Generar alertas para mejorar gestión de las entidades del SNARIV.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador de concurrencia: Medir el comportamiento de concurrencia, como contribución a la medición del grado de corresponsabilidad entre los 3 niveles.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No contrasta frente a competencias, posibilidad de recursos y decisiones sustentadas de gobiernos departamentales o nacionales de concurrir con un municipio para compensar su falta de recursos o premiar su esfuerzo.</li> <li>○ La medición no determina el concepto de gasto con que cada nivel participó para atender la necesidad de un servicio.</li> <li>○ No determina si las acciones son complementarias, suficientes o dispersas.</li> <li>○ No determina si hay garantía de superación de la situación de vulnerabilidad.</li> <li>○ No refleja acciones de articulación efectivo entre los tres niveles de gobierno.</li> <li>○ Deficiencias del tablero PAT como instrumento de reporte: desde la identificación de necesidades hasta el establecimiento de compromisos de cada nivel.</li> </ul> </li> </ul> |
|--|--|---|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador de subsidiariedad: Medir tanto el comportamiento en materia de AHÍ brindada por la Nación a los municipios, como manifestación del grado de corresponsabilidad.             <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer las prioridades de atención por el criterio de subsidiariedad de las entidades territoriales.</li> </ul> </li> </ul> |
|--|--|---|

Fuente: Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad. 2019.

Al igual que el Índice de Capacidad Territorial, estos indicadores de coordinación nación-territorio no logran su objetivo misional, pues no permiten medir de manera efectiva qué tanto se vienen coordinando los diferentes niveles de gobierno y qué impacto tienen sus acciones y recursos en la atención de las víctimas. No es claro cómo se mide y se califica el aporte de cada nivel de gobierno en la promoción y logro de tal articulación, de acuerdo con sus roles y competencias, ni existen parámetros específicos de medición en cada una de las fases de la gestión. (Ministerio del Interior, 2019) Además de lo anterior, un problema generalizado que identificó la CSMLV se refiere al incumplimiento del seguimiento anual ordenado por el artículo 2.2.8.3.1.22 del Decreto 2460 de 2015, el cual establece que el seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad debe hacerse en el primer trimestre de cada año, la cual no se ha podido adelantar en la medida que se presenta atraso en la consolidación de los insumos técnicos necesarios para la medición de los indicadores para el 2019 tales como: el Índice de capacidad territorial, los indicadores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como la fórmula individualizadora. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 396)

Tabla 14. Informes de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad.

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>INFORMES DE SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE CORRESPONSABILIDAD</p> | <p>Hace referencia al marco normativo e institucional sobre la estrategia de corresponsabilidad, como de igual forma, las disposiciones sobre su seguimiento. Describe sus componentes: fuentes, mediciones,</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>El documento presenta conclusiones y recomendaciones muy generales y procedimentales.</li> <li>No tiene un desarrollo estratégico que permita las interrelaciones de todos los instrumentos, mediciones y resultados.</li> <li>No da un análisis cuantitativo y cualitativo integral sobre los avances de la corresponsabilidad, qué logros ha tenido en favor de las víctimas, lecciones aprendidas o temas por fortalecer.</li> <li>No se logra la verificación del grado de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno para la garantía de</li> </ul> |
|--|--|--|

|  |                        |  |
|--|------------------------|--|
|  | acciones y resultados. | los derechos de las víctimas del conflicto armado. |
|--|------------------------|--|

Fuente. Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad. 2019.

Como se evidencia en este cuadro que recoge las principales conclusiones frente a los informes de seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad, que el informe de seguimiento no aporta datos que contribuyan a determinar el grado de corresponsabilidad logrado entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, municipales y distritales durante la vigencia que se analiza. De igual forma no aporta información en relación con el impacto que la implementación de la estrategia de corresponsabilidad ha tenido en la materialización del GED de las Víctimas.

Finalmente es importante señalar que el único informe elaborado fue el presentado en el año 2018 sobre la vigencia de 2017, es decir en lo que va corrido de este gobierno no se ha presentado ningún informe.

En este apartado se ha dado cuenta de las brechas identificadas en el marco de los instrumentos de planificación, seguimiento y monitoreo a nivel territorial con los cuales se ha buscado dar operatividad a la territorialización de la Ley de víctimas; se pudo evidenciar el camino que queda por recorrer en la articulación de estas herramientas, al igual que la necesidad de acelerar el proceso de racionalización de las mismas. Así mismo se evidenciaron las dificultades que enfrentan las entidades territoriales frente al diligenciamiento de los mismos, la imposibilidad de lograr avanzar en procesos de articulación de la gestión de la oferta, al igual que la limitada inclusión del enfoque diferencial, aspectos que al no resolverse afectan el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

A continuación se abordará la limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad, incluyendo la implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, al igual que las figuras de delegación de competencias y alianzas estratégicas creadas en el marco de dicha estrategia.

## 2.2.6 Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al goce efectivo de derechos

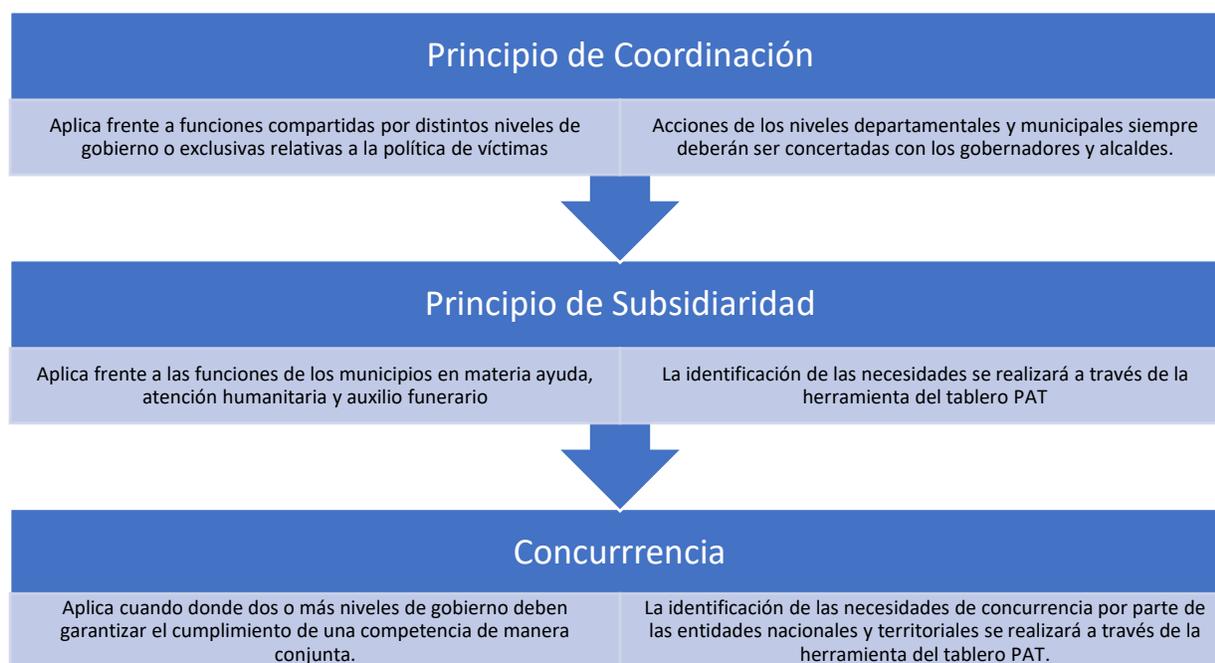
La Ley estableció en cabeza de la UARIV la responsabilidad de desarrollar con base en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, teniendo en cuenta las condiciones diferenciales de las

entidades territoriales, de acuerdo con su capacidad fiscal, el índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión<sup>133</sup>.

De igual forma, se ordenó estructurar un sistema de corresponsabilidad, que tenga en cuenta, el acompañamiento técnico de las distintas instancias del nivel departamental y municipal, para lo cual el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2460 de 2015, “*Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2° del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. formulación de programas de atención y reparación a las víctimas*”.

La estrategia de corresponsabilidad es el instrumento legal desarrollado en el marco de la Ley de Víctimas que busca materializar la aplicación de dicha política en el territorio. Dicha implementación está enmarcada en los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. En la siguiente ilustración se explica el alcance de estos principios.

*Ilustración 18. Principios Constitucionales en el marco de la estrategia de corresponsabilidad*



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2460 de 2015.

<sup>133</sup> La Ley 1448 de 2011, define el índice de presión como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas.

Para la implementación de estos principios se integraron herramientas de planeación creadas en el marco de la Ley de Víctimas, tales como: el plan de acción territorial y la regionalización del presupuesto de inversión de las entidades nacionales. Otras figuras incorporadas en el desarrollo como parte de la estrategia de corresponsabilidad fueron: i) la delegación de competencias de entidades nacionales a entidades territoriales o figuras asociativas de entidades territoriales; iii) la inversión presupuestal en otras entidades territoriales; y, iii) las alianzas estratégicas. Estas tres figuras se enfocan principalmente en la articulación de esfuerzos entre entidades territoriales.

Por último, la estrategia cuenta con componente de seguimiento, a través del cual se busca identificar el grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno, tarea que corresponde al Ministerio del Interior en coordinación con la UARIV, así mismo el DNP, a través de la fórmula individualizadora establece de forma anual las entidades territoriales que tienen capacidad de inversión y un alto número de víctimas a atender, pero que a pesar de esto no asignan recursos suficientes para su atención. Esta información es reportada anualmente al Ministerio del Interior y a la UARIV para la elaboración de los respectivos planes de mejoramiento de las entidades territoriales, con el objeto de mejorar sus niveles de compromiso. De otra parte, el seguimiento a los compromisos asumidos por parte de entidades nacionales y territoriales se hace a través de la información que unos y otros deben reportar semestralmente.

Si bien la estrategia de corresponsabilidad es un avance en materia de ordenamiento territorial, su implementación se ha visto limitada por diversos factores, algunos atribuibles a las debilidades estructurales que tiene el ordenamiento territorial en Colombia y otros derivadas de debilidades propias de la Ley 1448 de 2011 que impactan principalmente a las entidades territoriales. Al inicio de este apartado se abordaron las debilidades estructurales derivadas de la baja capacidad institucional, en consecuencia en esta parte se abordarán aquellas propias de la ley de víctimas.

En el marco de la implementación de la Ley de víctimas, uno de los mandatos del legislador buscó incorporar la política de víctimas en los procesos de planeación a nivel local, en esta medida las entidades territoriales fueron incorporadas como parte del SNARIV y le fueron asignadas varias responsabilidades, con la finalidad de integrar en los procesos de planificación territorial la política de víctimas para poder generar respuestas institucionales a nivel departamental y municipal frente a la política de víctimas.

#### *2.2.6.1 La implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*

El objeto principal de la estrategia de corresponsabilidad es posibilitar la implementación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, a través de los cuales los distintos niveles de gobierno ejercen sus competencias. Para la implementación de estos principios el principal instrumento es el Tablero PAT, el cual, como se dijo previamente es la herramienta operativa del PAT y el principal mecanismo para operativizar la articulación en los tres niveles de gobierno, pues allí se consignan las

necesidades que las entidades territoriales identifican sobre el cual ya se hizo un primer abordaje.

Para el desarrollo de este punto se tendrá en cuenta la evaluación adelantada por la CGR en relación con la implementación de la estrategia y que ha servido para la identificación de las principales brechas encontradas. Esta información además será complementada con el trabajo de campo adelantado en el desarrollo de la consultoría y la información aportada por la UARIV en los diferentes requerimientos realizados.

En el marco de la evaluación adelantada por la CGR se pudo identificar la débil articulación existente entre los Departamentos y los Municipios que integran su jurisdicción, al igual que el limitado alcance de la estrategia de corresponsabilidad en relación con la implementación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

### *2.2.6.2 Bajos niveles de coordinación entre la nación, los departamentos y los municipios*

En la estructura del Estado colombiano el proceso de implementación de las políticas tiene al municipio como el epicentro de la implementación de las políticas, y el departamento cumple labores de planificación del territorio e intermediación entre los municipios y la nación. Con base en esta organización la estrategia de corresponsabilidad les otorgó un rol a los departamentos consistente en la coordinación e intermediación entre la nación y el municipio.

En relación con este principio, el Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.12 estableció que las intervenciones de las entidades nacionales deben ser coordinadas a través de las gobernaciones, e informadas y armonizadas con las administraciones municipales. En contraste con esta disposición la evaluación adelantada por la CGR en el año 2019<sup>134</sup> encontró que las entidades nacionales del SNARIV con las cuáles se adelanta el proceso de planeación e implementación de la Ley de Víctimas es precaria, y se reduce a la UARIV y al Ministerio del Interior (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 45).

De otra parte, en el marco del trabajo de campo en la entrevista realizada al Departamento del Chocó se encontró un problema estructural que afecta a la entidad territorial, en la medida que entidades del orden nacional cuyo funcionamiento es desconcentrado han organizado su operación dividiendo el departamento, lo cual genera mayores dificultades a la entidad territorial en la medida que debe interlocutar con diferentes direcciones territoriales de las distintas entidades. Lo cual evidencia una

---

<sup>134</sup> En el marco de esta evaluación, para obtener una valoración del grado de coordinación entre los niveles departamental y municipal en los 16 departamentos incluidos en la evaluación, se analizaron y triangularon las respuestas suministradas en las 16 gobernaciones y los 32 municipios en torno a aspectos como los mecanismos de coordinación y articulación tanto en la fase de planeación como en la fase de ejecución de la PPV, la existencia y el conocimiento del decreto de corresponsabilidad, las dificultades para los procesos de coordinación. Con base en esta información, se clasificaron según el grado alto, medio y bajo de coordinación y articulación. En el grueso de los departamentos (12 de 16) se observa una articulación baja o nula. Uno de los departamentos presenta un nivel de coordinación alto y destacable por sus prácticas en este asunto y tres departamentos evidencian un grado medio de articulación. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 42)

inadecuada articulación de las entidades nacionales con los departamentos. A continuación se presenta un aparte de las entrevistas realizadas:

*“(...) nosotros no alcanzamos a abarcar de la forma como quisiéramos a través de las entidades del SNARIV a toda la población chocoana por la extensión y eso nos representa algún tipo de quiebre en lo que desde la gobernación del Chocó podemos tener un poco más este de control, de trabajo articulado, con respecto a la entidad más importante en el proceso que es la Unidad para las Víctimas. La territorial Chocó no, un porcentaje es asumido por la territorial de Antioquia, que son nuestros municipios del Darién y el tema del litoral que lo atiende Buenaventura, y es un tema que es físico, un tema que son 46.000 km que atender, sumamente rural, dispersos, por la tanto a algunas territoriales les es más sencillo supongo yo que desde la planificación se pensó así, pero esto es cierto y no es cierto. Pues primero porque el hecho que una territorial se pertenezca con otro departamento tiende a dejar un poco descuidado a lo de los otros departamentos y lo digo porque eso me lo han manifestado los señores alcaldes y los enlaces de víctimas y también porque nos cuesta un poco más trabajarl, no existe una dinámica de trabajo con las otras territoriales entre el departamento y las otras territoriales, sino que existe una dinámica de trabajo con la territorial nuestra y lo mismo ocurre incluso con Defensoría del Pueblo, ICBF, Policía, Ejército ese tipo de cosas pasan, eso de tener esa segregación territorial en cuanto a la atención de las entidades nos cuesta muchísimo”* Entrevista Gobernación del Chocó.

Esta misma situación fue evidenciada en el caso de la Gobernación de Antioquia específicamente en la coordinación que deben hacer para la implementación de los procesos de reparación colectiva con la UARIV: *“otro asunto es la articulación en RC, tenemos sujetos en tres direcciones de la UARIV. Para hablar de SR tenemos que conversar con regional Antioquia, Urabá y Magdalena Medio, con los tiempos de cada una, sin embargo, hay diferencia en los estilos y eso es muy complejo, porque es mucho más sencillo también articular con una sola dirección, hemos estado adelantado asuntos con Magdalena Medio y con Antioquia, pero en ocasiones es más complejo con unos que con otros”*.

En el caso del Departamento del Chocó, la forma de coordinación de las entidades del orden nacional genera una carga desproporcionada al departamento. Como es bien sabido este departamento es uno de los que tiene menos capacidades financieras, técnicas y administrativas. En relación con el Departamento de Antioquia, la división adoptada por la UARIV, según la gobernación, genera diálogos en torno a los SRC que marchan a diferentes tiempos, pero a diferencia de la Gobernación de Chocó, Antioquia cuenta con mayores capacidades institucionales y un equipo más robusto.

Uno de los problemas más notorios en materia de coordinación en el marco de la estrategia de corresponsabilidad es la llegada de diferentes programas a los municipios sin que exista una coordinación previa con las entidades territoriales, en las entrevistas adelantadas por la CGR en el marco de la evaluación de la estrategia de

corresponsabilidad, los municipios entrevistados manifestaron que no se conoce la oferta ni cómo articularse con estas entidades del SNARIV.

Se menciona también que no existen procesos de concertación para definir los proyectos que llegan al territorio. Al respecto durante el trabajo de campo se pudo constatar esta situación, a continuación un aparte de la entrevista realizada a una entidad territorial: *“(...) por ejemplo en los temas de retorno y reubicaciones no nos hemos podido articular para hacer una entrega de esquemas de especial acompañamiento que están bajo nuestro universo como Alta Consejería, la Unidad hace la entrega a las personas que están en Bogotá sin articularse con nosotros. Respecto a (...) el tema de vivienda es complejo porque en términos de seguimientos a los (8) derechos prioritarios en el imaginario de las víctimas está que en su proceso de reparación como ente territorial no es acceso a vivienda si no que debemos garantizar la entrega de vivienda, entonces es difícil cuando desde Nación no hay una política de vivienda para la población víctima”.*

En el marco de la elaboración de este estudio se pudo corroborar esta situación en el trabajo de campo: *“en muy pocos lugares encontramos que la entidad nacional se haya puesto de acuerdo con la alcaldía para desarrollar ya sea un proyecto productivo o un proyecto empresarial para poder llevarle una ayuda a la población víctima, entonces aquí es necesario que para todas las entidades nacionales debe ser requisito la articulación con las alcaldías y gobernaciones a nivel territorial, porque veíamos que en la ejecución de proyectos productivos y va la entidad nacional y les da el proyecto productivo y la gente lo recibe muy contenta y empieza andar con ese proyecto y se acabó el contrato y se va la entidad y el operador de ese proyecto y el proyecto se muere y no queda ninguna sostenibilidad territorial”.* Entrevista a órgano de control.

Las situaciones documentadas tanto por la CGR y la CSMLV muestran la falta de eficacia del principio de coordinación, en la medida que las entidades del orden nacional intervienen en el nivel territorial sin llegar a acuerdos concretos que permitan la sostenibilidad de las iniciativas una vez culmine el proyecto que se esté implementando en el nivel territorial, así mismo, evidencia además el enfoque centralista que predomina entre las entidades del nivel nacional.

En contraste con lo anterior, el proceso de implementación del Acuerdo Final ha significado la llegada de entidades nacionales a territorios que nunca habían tenido ningún tipo de oferta, tal es el caso de los municipios (*El Bagre, Pradera*) priorizados en el marco de la implementación de las acciones del Acuerdo Final. Estos manifiestan que ese proceso ha derivado en la llegada de la oferta de entidades nacionales y se han asumidos compromisos de inversiones en distintos ámbitos. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 46)

Por otro lado, se evidencia un desbordamiento de la institucionalidad en materia de atención de emergencias humanitarias derivadas del escalamiento del conflicto y que ha hecho que los recursos limitados de las entidades territoriales se enfoquen especialmente en atender dichas emergencias. A continuación algunos apartes de las entrevistas realizadas:

*“(...) el municipio[es] receptor del mayor número de población desplazada del Catatumbo, que nosotros, dentro de los recursos que tiene asignado el municipio para un año se gastan en menos de dos meses porque evidentemente se ve reflejado un gran número de familias desplazadas, y obviamente esto limita mucho el tema de los recursos para poder garantizar los componentes a la población víctima (...)”* Entrevista a entidad territorial.

*“(...) el Departamento sigue teniendo un conflicto armado organizado muy complejo, desplazamientos permanentes, en este momento no nos encontramos en fase de reparación, porque estamos en fase de **atención**, sacamos el mes pasado más de 75 personas de Bajo Cauca por amenazas de desplazamiento. Una parte grande de recursos se va en atención de hechos victimizantes. Esperaríamos que en este momento estuviéramos implementando medidas de reparación, pero es muy complejo. (...)”* Entrevista a entidad territorial

*“frente a la situación que nos plantean de por qué se nos dificulta quizás esa atención, aunado al tema de lo disperso que es el departamento y como tenemos distribuida la atención de las entidades hay que anotar una situación que es que nuestros municipios incluido el departamento son de sexta categoría la dinámica del conflicto, la dinámica implica que esa atención sea muy frecuente muy recurrente y por ser así por ser tanta, tan dinámico el conflicto en ocasiones no se tiene la capacidad de respuesta en el tema tanto presupuestal como de coordinación para que esa atención sea dentro de la mayor inmediatez posible. Yo creo que eso es una situación que también nos dificulta demasiado el tema de la atención urgente y temprana a la población víctima”.* Entrevista a entidad territorial

En esta misma línea la CGR ha señalado que:

*“la presencia viva, dinámica y permanente del conflicto, les obliga [a las entidades territoriales] a aplazar la atención, las demandas, los pasos, los requerimientos, los reportes que emanan de la Ley 1448. Pareciera que esos territorios requirieran un acompañamiento particular, una ley, requerimientos y soportes que no se igualan al resto del territorio, donde esas condiciones y preocupaciones o son cuestiones del pasado, no se han presentado o no se presentan en esa magnitud. Hacer caso omiso de esas particularidades, produce cierto desaliento y prevención por parte de los funcionarios y administraciones, que sienten que sus dinámicas, limitaciones y los retos que enfrentan no son visibles o no son comprendidos”. (Proyectos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 46)*

Para los municipios y departamentos que aún sufren el rigor del conflicto la coordinación se complejiza aún más, no sólo porque los recursos resultan insuficientes para atender las emergencias derivadas del accionar de grupos armados al margen de la Ley, sino porque en la multiplicidad de instrumentos que deben diligenciar no les permite evidenciar esta situación, situación sobre que ya se había mencionado en relación con

la brecha sobre la imposibilidad que el Tablero PAT refleje las particularidades del territorio.

Para finalizar este apartado es importante resaltar que como parte del proceso de implementación de la estrategia de corresponsabilidad los departamentos han expedido decretos para reglamentar la implementación de los principios de corresponsabilidad, sin embargo, más allá de su adopción resulta fundamental su aplicación en los respectivos territorios, pues como evidenció la evaluación de la CGR, algunos departamentos que adoptaron dicha normatividad no la vienen cumpliendo o los municipios no conocen esta información<sup>135</sup>.

### *2.2.6.3 Limitada implementación del Principio de Subsidiariedad*

La subsidiariedad es otro de los principios esenciales que hacen parte de la estrategia de corresponsabilidad. Este principio está previsto en la Constitución Política artículo 288, en la Ley 1448 de 2011 artículo 172 y posteriormente reglamentado en el Decreto 2460 de 2015, artículos 2.2.8.3.1.13 y 2.2.8.3.1.15.

El legislador al ordenar la creación de una estrategia para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, sin que se exceptuara alguna de las medidas, sin embargo, con la expedición del Decreto 2460 de 2015 se limitó el alcance de la subsidiariedad a las competencias de ayuda y atención humanitaria y auxilio funerario. Esto tiene un especial impacto en la implementación de la Ley en el territorio, pues como se ha expuesto en este capítulo, la mayoría de las entidades territoriales afrontan graves limitaciones derivadas de las bajas capacidades institucionales, lo cual al final se traduce en una imposibilidad de las víctimas de gozar de manera efectiva de sus derechos.

Ahora bien, el decreto en el artículo 2.2.8.3.1.15, faculta a las entidades nacionales integrantes del SNARIV para que defina criterios generales en la implementación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, frente a lo cual es importante señalar que salvo los sectores de educación y salud cuyas competencias se encuentran establecidas en la Ley 715 de 2001 en la que se distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno, al tiempo que se define con exactitud las fuentes de recursos y los porcentajes aplicables para cada uno. El resto de los sectores no cuentan con una disposición legal en este sentido, salvo lo dispuesto en el marco de los decretos reglamentarios en materia de subsidiariedad.

De otra parte, la Corte Constitucional ha llamado constantemente la atención al Gobierno Nacional, sobre lo problemático que resulta que cada entidad adelante su propio manejo de la oferta de proyectos y programas de acuerdo con su sector, fijando así procedimientos, tiempos y criterios distintos de acceso, de acuerdo con los fines

---

<sup>135</sup> En Cesar, por ejemplo, los criterios de priorización establecidos no se cumplen, se prioriza según metas de Plan de Desarrollo; en Chocó no se ha cumplido la delegación de un funcionario de cada secretaria para reportar la información al responsable de la PPV; en Cauca no se ha cumplido con el fortalecimiento del equipo de trabajo ni con los criterios de priorización (responden más a las solicitudes recibidas); en Santander no se ha cumplido con la designación de enlaces provinciales. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, págs. 44-45)

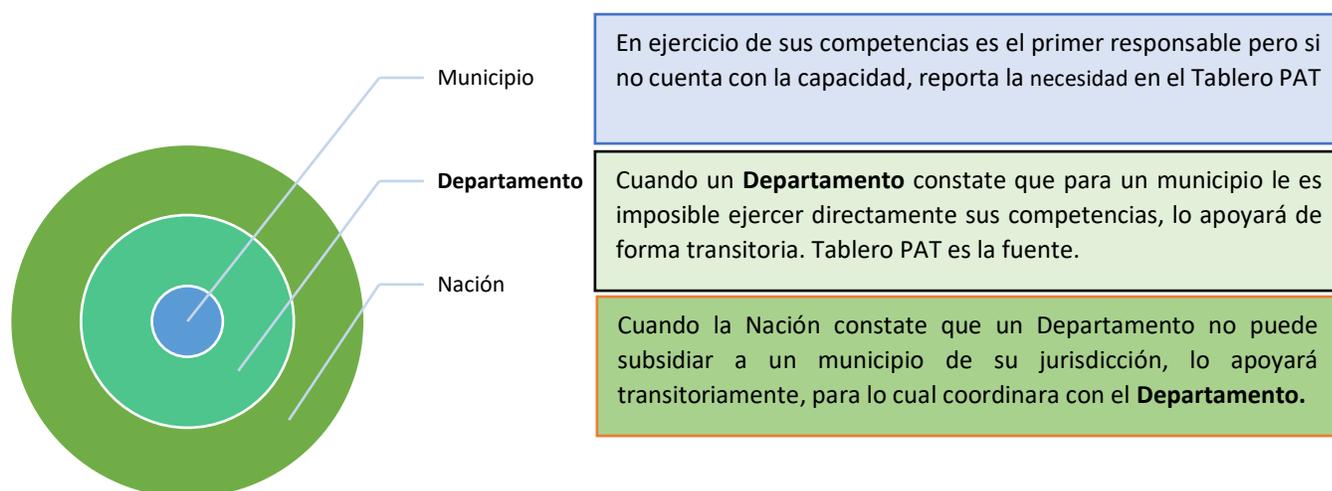
misionales de cada entidad. Esta fragmentación impide articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria. Además, esta desarticulación incide igualmente en las dificultades para establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas. (Corte Constitucional, 2016).

Ahora bien, esta limitación de carácter normativo frente a la aplicación del principio de subsidiariedad ubica a la UARIV como la única entidad del orden nacional responsable de entrar a subsidiar entidades territoriales en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, lo cual desdibuja los propósitos previstos por el legislador de garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas.

### 2.2.6.3.1 Débil Implementación del principio de Subsidiariedad en atención humanitaria

En cuanto al funcionamiento del principio de subsidiariedad en materia de ayuda y atención humanitaria, es importante en primer lugar señalar la relación existente entre el principio de coordinación y el de subsidiariedad, pues en la medida que exista una adecuada coordinación entre la Nación y el Departamento y entre éste y sus municipios, la aplicación de la subsidiariedad será oportuna frente a los municipios que la requieren. Esto teniendo en cuenta que previo a la expedición del Decreto 2460 de 2015, la aplicación de este principio se acordaba de manera directa entre la UARIV y los municipios que estando priorizados la requerían. En este apartado se abordarán los aspectos que debilitan la implementación de este mecanismo. En la siguiente ilustración se explica la forma cómo opera el principio de subsidiariedad en la actualidad y conforme a las disposiciones del Decreto 2460, posteriormente se hará referencia a las principales dificultades identificadas en el trabajo de campo.

*Ilustración 19. Funcionamiento Principio de Subsidiariedad.*



Elaboración propia. Fuente Decreto 2460 de 2015.

La anterior ilustración muestra que la implementación de este principio pasa por la intermediación de los Departamentos, en la medida que según el Decreto, cuando un

Departamento constate que para un municipio le es imposible ejercer directamente sus competencias, lo apoyará de forma transitoria. De igual manera si la Nación excepcionalmente identifica que para el Departamento no es posible subsidiar un municipio de su jurisdicción, esta tarea la asume de forma transitoria la Nación, pero coordinado con el Departamento, lo cual implica que incluso ante la imposibilidad de apoyar al municipio, el Departamento continuará coordinando con la Nación. Para todos los casos existen dos instrumentos importantes, el primero es el Tablero PAT, el segundo es el índice de subsidiariedad, sobre este último se hará referencia en el último aparte de este documento relacionado con los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la territorialización de la Ley de Víctimas.

En cuanto a la información del Tablero PAT, ésta resulta esencial para la toma de decisiones, pero como se pudo ver anteriormente este instrumento no funciona de manera adecuada, lo cual limita el funcionamiento de este principio en relación con atención humanitaria. Específicamente en lo que respecta a las entidades territoriales y el diligenciamiento por parte de éstas del Tablero PAT, la CRG encontró que:

*“la calidad de la información del Tablero analizada mediante indicadores de consistencia y el análisis pregunta a pregunta de la información consignada permite concluir un alto nivel de vacíos de información y de inconsistencias como el reporte de compromisos cuando no hay necesidad, compromisos mayores a las necesidades, compromisos sin soporte presupuestal, compromiso presupuestal sin soporte en cantidades, ejecución física sin presupuesto, o reporte de presupuesto sin ejecución física, así como inconsistencias entre las fases de planeación y ejecución. Las causas reiteradas de estos errores son la subestimación de necesidades, el emparejamiento de compromisos y necesidades y las dificultades para estimar la inversión que se destina específicamente a la población víctima”. (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019, pág. 65),*

Esta situación es reconocida por parte de la UARIV y aunque se han incorporado ajustes<sup>136</sup> para lograr que la información sea de mayor calidad, aún persiste la brecha

---

<sup>136</sup> Los ajustes realizados se refieren a: **1) Redefinición de contenidos:** labor conjunta tendiente a analizar y reevaluar las preguntas indicativas contenidas en el Tablero PAT, por derecho, en función de las competencias propias de las entidades, tanto del nivel nacional como territorial. Producto de estos esfuerzos, se pasó de 14 derechos y 100 preguntas indicativas en el año 2016 a 10 derechos y 30 preguntas indicativas en 2019; **2) Información precargada en Tablero PAT:** interoperabilidad de la información entre herramientas como el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO) y el Tablero PAT, de tal forma que cada municipio contara con datos de apoyo para la labor de identificación de las necesidades de la población víctima e información correspondiente a los programas y proyectos caracterizados por las entidades territoriales en el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO), como parte del ejercicio de articular lo dispuesto en las herramientas de seguimiento con lo definido en el Plan de Acción Territorial; **3) Elementos de validación:** enfocados a (i) En el momento del seguimiento, conocer los accesos efectivos a la oferta reportados por las entidades territoriales en el SIGO; (ii) Ajustar su planeación inicial, durante el primer seguimiento, de conformidad con el presupuesto aprobado por la Asamblea o el Consejo; (iii) Evitar cometer errores en la unidad monetaria en la que se reportan las cifras (pesos) a través de la implementación de un separador de miles

frente a lo cual la UARIV manifiesta que desde el Equipo Interinstitucional se tiene previsto adelantar un conjunto de acciones orientadas a ajustar el Tablero PAT, de manera que a partir de las lecciones aprendidas, pueda redefinirse en clave de constituir realmente el instrumento operativo anual del plan de acción territorial (PAT), conforme a lo establecido en el artículo 2.2.8.3.1.6. del Decreto 2460 de 2015.

De otra parte, como ya se mencionó en el apartado anterior, existe una débil coordinación entre los departamentos y los municipios de sus jurisdicciones y puntualmente en lo que respecta a la implementación del principio de subsidiariedad.

Uno de los entrevistados en el trabajo de campo sugiere que al respecto: *“es importante asignar unas competencias muy específicas a los departamentos en el marco de la estrategia de corresponsabilidad [pues] el departamento por lo general encuentra todos los mecanismos para evitar asumir muchas de las responsabilidades y eso quizá viene dado porque las responsabilidades no están dadas y sin los Departamentos la estrategia de corresponsabilidad tiene un freno [por eso es] necesario detallar las competencias de los departamentos”*. Entrevista a entidad nacional.

Esta puede ser una parte del problema, pero también hay otra mirada de los Departamentos, ya abordada previamente en este documento, que se enfoca especialmente en la incapacidad de los Departamentos de ejercer sus competencias, en la medida que sus capacidades institucionales son altamente precarias y se ven agravadas por las constantes emergencias humanitarias que se presentan en sus territorios. En punto de la subsidiariedad, funcionarios de un departamento relataron la situación que enfrentan frente a la aplicación de este principio:

*“(...) nosotros la corresponsabilidad la hemos abordado como la ley lo manda, acá solamente que desafortunadamente y yo se lo dije muy bien, que la dificultad está en cuáles son los recursos para poder ser subsidiarios ante las entidades de un municipio para poder ser complementarios, que nuestra disposición ha estado completamente en lograrse lo anterior, pero, pasa y nos ha pasado que la capacidad financiera de cualquiera de los municipios y la capacidad financiera del departamento y las entidades departamentales, frente a las obligaciones en la implementación de la política, más las emergencias que se presentan periódicamente sobrepasan y desbordan la capacidad pero casi que al instante. Nosotros por ejemplo, les voy a poner un ejemplo, nosotros habíamos dispuesto X cantidad de dinero diga usted 2 pesos, porque 2 pesos teníamos, para poder atender por ejemplo la subsidiariedad en los casos de las emergencias por desplazamiento masivo y en el marco de la emergencia dado que se podía ya no nos gastamos 2 pesos sino que nos gastamos 4, 4 no estaban proyectados, estaban proyectados 2, pero nos gastamos 4 es decir doblamos nuestra*

---

y a su vez, asignar un número en los campos de seguimiento siempre que se hubiera asumido de forma previa determinado compromiso; (iv) Conocer con mayor detalle los compromisos asumidos por las diferentes entidades del nivel nacional, frente a cada pregunta indicativa, en aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y (v) Identificar con mayor facilidad aquellas preguntas indicativas sobre las cuales se había modificado información, a efectos de facilitar el envío del Tablero en los tiempos definidos por el Decreto 2460.

*capacidad o sea agotamos totalmente nuestra capacidad para el año y estábamos en abril, y entre mayo y junio se nos ha presentado el doble de la situación y se nos van a presentar con toda seguridad por como marca el comportamiento del conflicto en el departamento” Entrevista a entidad territorial del nivel departamental.*

Este panorama plantea unos retos importantes en materia de coordinación, mejora de las capacidades territoriales en procura de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, necesidad de ampliar el alcance del principio de subsidiariedad, estos puntos serán abordados en el capítulo cuarto.

#### *2.2.6.4 Limitada Implementación del principio de concurrencia*

El principio de concurrencia se aplica en aquellos casos en los que la competencia es compartida entre diferentes niveles de Gobierno, al igual que el principio de subsidiariedad las necesidades deben ser consignadas en el Tablero PAT, pero cómo se ha visto en los apartes anteriores sobre el Tablero PAT y el principio de subsidiariedad persisten retos en la calidad de la información, y el uso de la misma por parte de las entidades del orden nacional, que en este caso son las principales brechas en relación con el principio de concurrencia. En este orden de ideas, a continuación se presentan los principales hallazgos en este tema.

##### **2.2.6.4.1 Baja calidad del reporte de necesidades de las entidades territoriales en el Tablero PAT**

De acuerdo con la CSMLV, sólo el 61% de los municipios reportan necesidades que responden a los diferentes derechos y preguntas indicativas que conforman el Tablero PAT. Lo anterior, permite inferir que en la labor de diligenciamiento, se puede presentar una subestimación de las mismas, la cual puede ser explicada por: (i) la falta de caracterización de la población víctima o la subutilización de los ejercicios de caracterización (especialmente porque no se sabe cómo usarla); (ii) porque no se conocen otras herramientas o métodos que permitan una aproximación a la magnitud de las necesidades; y (iii) porque a la fecha, solo el 39% del total de las personas incluidas en el RUV se encuentran registradas en Sisbén IV<sup>137</sup> (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 398)

Además de estas causas la CGR había identificado una baja capacidad institucional en las entidades territoriales, lo cual afecta de manera grave la gestión de los instrumentos de planeación y seguimiento a nivel territorial y que están relacionados principalmente con: la alta rotación de personal, procesos y protocolos deficientes de empalme y baja sensibilidad y comprensión sobre los mandatos constitucionales del restablecimiento de derechos para la población víctima que deriva en actitudes de resistencia e indiferencia. Por otra parte, en una proporción importante las responsabilidades claves de

---

<sup>137</sup> De acuerdo con las bases del PND para focalizar su oferta, las entidades sectoriales y territoriales se basarán en la información actualizada por las víctimas en el Sisbén, de acuerdo con el principio de participación conjunta, así como de los resultados de la medición de superación de situación de vulnerabilidad y de un análisis sectorial y territorial de los mismos; por su parte, las entidades del nivel local y nacional definirán la focalización y la territorialización de sus metas y presupuestos. (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 43)

implementación de la política recaen en personal vinculado mediante contratos de prestación de servicios, el cual no garantiza continuidad de algunos procesos o actividades, pues con altísima frecuencia la renovación de contratos toma varios meses (Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR, 2019).

La consecuencia de la baja calidad de la información reportada por las entidades territoriales es la pérdida de credibilidad en el Tablero PAT, en la medida que las necesidades no están adecuadamente definidas. De otra parte, la falta de reporte de la información a su vez constituye una ruptura del proceso de coordinación y articulación que afecta de manera grave la operatividad de la estrategia de corresponsabilidad y que al final impide la concreción del GED, en la medida que no se reportan las necesidades de las víctimas.

#### 2.2.6.4.2 Desconocimiento de las necesidades del orden territorial en los procesos de planeación de las entidades del orden nacional

Ahora en relación con las entidades del orden nacional, el escenario es igualmente complejo, pues de acuerdo con la CSMLV el Tablero PAT no logra incorporar la oferta nacional: *“en atención a lo señalado por las entidades del orden nacional tanto por su planeación como ejecución, el Tablero PAT constituye tan solo un insumo, pero no recopila en su totalidad el compromiso de la Nación con el territorio, lo que demanda que en este proceso de implementación de la estrategia se siga ajustando el indicador con el objetivo de lograr los mayores insumos que reflejen efectivamente el compromiso de la Nación con el territorio”*.<sup>138</sup> (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 397)

De acuerdo con la UARIV, para el 2019, las entidades que reportaron compromisos, registrados en la plataforma ArcaDoc<sup>139</sup> son: Unidad de Restitución de Tierras, Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, SENA, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Centro de Memoria Histórica y Unidad para las Víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020), sin embargo, esto no refleja el cumplimiento de los compromisos derivados del Tablero PAT. Por el contrario reafirma el hallazgo que las entidades nacionales tienen como simple referente las necesidades identificadas por el nivel territorial, lo cual en términos prácticos no garantiza una concreción de la misma.

Adicionalmente, las entidades que reportan compromisos son sólo 19 de las 36 entidades que expresamente hacen parte del SNARIV. En cuanto al uso del Tablero PAT

<sup>138</sup> Esta cita corresponde a la respuesta dada por la UARIV a la CSMLV.

<sup>139</sup> De acuerdo con la UARIV, la plataforma ArcaDoc corresponde a la plataforma eSigna. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020, pág. 19)

por parte de las entidades del orden nacional, en el marco de las entrevistas institucionales realizadas para la construcción de este balance se pudo constatar que: *“Cuando hicimos el esfuerzo de sacar esta estrategia de corresponsabilidad, se creó el tablero PAT, herramienta que hoy por hoy no funciona. En este tablero queríamos plasmar las necesidades de los municipios para que los Departamentos y la Nación la leyeran, hemos encontrado que la Nación no hace la lectura. La Nación hoy no planea con base en las necesidades que están en los instrumentos, sino que al final planea de acuerdo con otra lectura, a otra información, pero no la del instrumento”*. Entrevista entidad del orden nacional.

### *2.2.6.5 Ausencia de un esquema de delegación de competencias*

Otra de las figuras creadas en el marco de la estrategia de corresponsabilidad fue la de la delegación, cuyo origen es el Programa de Delegación de Competencias Diferenciadas, establecido en el marco de la Ley 1753 de 2015, artículo 180, en el cual la Ley de Víctimas fue priorizada para que competencias del orden nacional en materia de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a víctimas pudieran ser delegadas a entidades o esquemas asociativos territoriales, regiones administrativas y de planificación especial –RAPE, áreas metropolitanas del nivel territorial pese a lo anterior, a la fecha no se ha concretado la implementación de esta figura.

Esta figura que despierta un especial interés en las entidades territoriales, especialmente aquellas con mayor capacidad técnica, administrativa y financiera, no ha podido concretarse, a pesar de que se adelantaron diálogos interinstitucionales para revisar y concretar qué medidas consagradas en la Ley podrían ser objeto de delegación, no se logró avanzar en la medida que la figura de delegación de competencias no está reglamentada en la política de víctimas.

Sobre dichos vacíos se logró profundizar en el marco de las entrevistas adelantadas para la elaboración de este balance, en donde uno de los entrevistados señaló que para avanzar en procesos de delegación de competencias en la política de víctimas, es requisito indispensable que se delimiten de manera clara el alcance y sentido de las competencias a ser delegadas, de manera que no haya lugar a dudas en relación con: i) la competencia a delegar; ii) quién y cómo la debe ejercer; y, iii) cuáles son los recursos financieros que se van a destinar, para que quien recibe las funciones a título de delegación, las pueda ejercer, frente a éste último punto es importante anotar que existen vacíos legales en torno a los procedimientos administrativos para garantizar el traslado de recursos, ya que no es posible delegar competencias sin recursos, adicionalmente, la figura jurídica para el acto de delegación es el convenio interadministrativo, lo cual desestimuló el interés de las entidades territoriales. (Entrevista realizada a experto en coordinación nación territorio).

### *2.2.6.6 Limitada implementación de las alianzas estratégicas*

Otra figura contemplada en la estrategia de corresponsabilidad y derivada de la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial son las alianzas estratégicas. Esta ley es importante para la implementación de la Ley de Víctimas, en la medida que a través de la misma se establecen figuras como los esquemas asociativos territoriales conformados por las

regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios<sup>140</sup>, figura a través de la cual varias entidades territoriales pueden promover una respuesta conjunta frente a las necesidades de las víctimas.

A pesar de su importancia estratégica, a la fecha esta figura no ha tenido un mayor impulso en el marco del SNARIV<sup>141</sup>, pues durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 se concretaron tan solo 16 alianzas estratégicas realizadas, de las cuales 13 fueron promovidas por la UARIV y los 3 restantes por el Ministerio del Interior y que incluyeron 151 entidades territoriales entre los años 2016 - 2019. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 231).

De acuerdo con la UARIV las principales dificultades que ha presentado esta figura radican en la carencia de una oferta específica por parte de las entidades del nivel nacional de carácter regionalizado, lo cual confirma la ineficacia de la certificación de la regionalización indicativa, sobre la cual se había hablado anteriormente en el apartado sobre los mecanismos de planeación seguimiento y evaluación del SNARIV, así mismo, señala la UARIV la carencia de incentivos para suscribir este tipo de acuerdo, aunado a la falta de reglamentación de las figuras creadas bajo el amparo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues permiten disponer de procedimientos claros frente a su constitución, operación y avance frente a la conformación de bancos de proyectos subregionales. Otra de las limitantes señaladas por la UARIV se refiere a la complejidad de asegurar su continuidad. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020, pág. 21)

---

<sup>140</sup> Artículo 10 Ley 1454 de 2011.

<sup>141</sup> El artículo 245 del Decreto 4800 abre la posibilidad para la suscripción de contratos plan pero en la práctica esta figura no llegó a operar durante lo que va de vigencia de la 1448.

## CAPÍTULO 3. LA AGENDA PENDIENTE DE LA ARTICULACIÓN ENTRE EL SNARIV Y EL SIVJRNR

En el anterior capítulo se abordó el estudio de la Ley de 1448 de 2011 desde la perspectiva de la articulación institucional, identificando las brechas en materia de coordinación y articulación a nivel nacional, para lo cual se hizo una revisión de las instancias de articulación previstas en la Ley para el nivel nacional y territorial, al igual que los instrumentos creados para el proceso de planeación y seguimiento.

En este capítulo se abordarán los avances y dificultades que se han presentado en el proceso de coordinación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, para lo cual se expondrán las principales características de cada uno explicando en primera instancia los vasos comunicantes entre uno y otro, y el grado de avance que tiene hoy el proceso de articulación, así mismo se presentarán los hallazgos respecto la ausencia de lineamientos y reglas claras que permitan su acción conjunta y la débil articulación de estos a nivel territorial posteriormente se hará referencia al limitado diálogo existente entre los dos sistemas;. A partir de las brechas que se identifiquen en este capítulo, se harán recomendaciones correspondientes en el capítulo cuarto de este documento<sup>142</sup>.

### 3.1 Generalidades del SIVJRNR

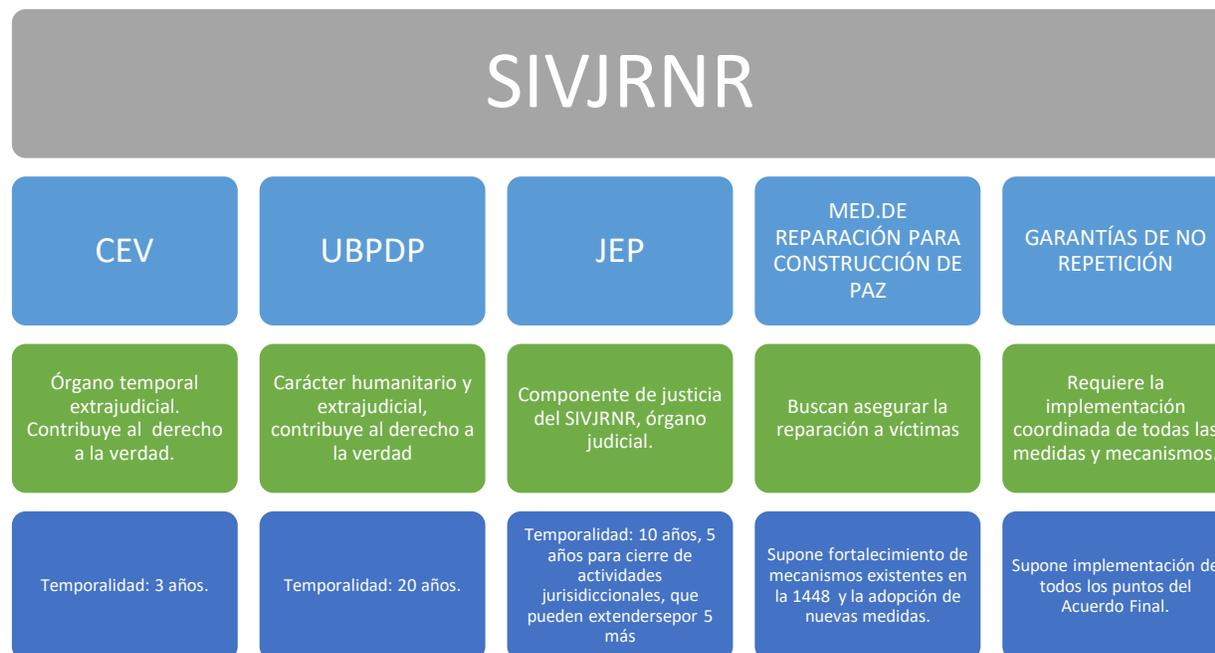
El SIVJRNR fue creado con el objetivo de: i) satisfacer los derechos de las víctimas a través de la combinación de mecanismos de carácter judicial y extrajudicial; ii) lograr la rendición de cuentas a través del establecimiento de responsabilidades de todos los participantes en el marco del conflicto armado; iii) la no repetición a través de la implementación de todos los mecanismos del SIVJRNR; iv) el enfoque territorial, diferencial y de género, con el que se buscó dar un tratamiento diferenciado a territorios, comunidades, mujeres y niños (as) más afectados por el conflicto; v) brindar seguridad jurídica a través del cumplimiento del régimen de condicionalidad; vi) sentar las bases de la convivencia y reconciliación a partir del reconocimiento de las víctimas, el establecimiento de responsabilidades y en general el reconocimiento de la sociedad para la construcción de un mejor futuro sobre la base de la justicia social, el respeto y la tolerancia; vii) La legitimidad, (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2017, pág. 129).

El SIVJRNR se compone de los siguientes mecanismos y medidas:

---

<sup>142</sup> Como parte del trabajo de campo se adelantaron entrevistas con la CEV, la UBPD, en el caso de la JEP se acudió a fuentes documentales, en la medida que no fue posible concretar un espacio de reunión.

Ilustración 20. Composición del SIVJRNR



Fuente: Acuerdo de Paz. Elaboración propia.

La anterior ilustración muestra la composición del Sistema, en ella se destacan las instituciones creadas en el marco del Acuerdo Final, las cuales tienen el propósito brindar una respuesta integral a la garantía de los derechos de las víctimas en materia de verdad, justicia y reparación. La naturaleza jurídica de los mecanismos creados en el marco del Sistema Integral les otorga autonomía frente a la Rama Ejecutiva; por lo que su relación dentro del SIVJRNR, con la UARIV y el SNARIV es de interdependencia y complementariedad.

Las medidas de reparación para la construcción de la paz acordadas en el marco del SIVJRNR parten del reconocimiento de los avances en el marco de la Ley 1448 de 2011. Estas medidas comprenden la incorporación del enfoque reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET, los planes de reparación colectiva con enfoque territorial, las medidas de rehabilitación psicosocial a nivel individual y comunitaria, la coordinación institucional de los planes de retorno y reubicaciones, las medidas de restitución de tierras, la garantía del enfoque de género y los indicadores de género del PMI, además del compromiso de todos con la reparación del daño causado.

De otra parte, las garantías de no repetición plantean la acción coordinada no sólo de los mecanismos y medidas creados en el marco del SIVJRNR, sino en general de la implementación de los diferentes puntos del Acuerdo, (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2017, pág. 130), en especial el punto 1, a través del cual se puede materializar una respuesta estatal integral

frente a la población víctima de desplazamiento forzado que a su vez constituye el mayor número de víctimas en el RUV.

La temporalidad establecida para los mecanismos del SIVJRNR es un punto importante para tener en cuenta pues no todos tienen el mismo marco temporal, lo cual supone un reto importante en materia de articulación, especialmente para el cumplimiento del mandato de la CEV cuya vigencia es de 3 años, a diferencia de la UBPD que tiene una duración prevista de 20 años, y la JEP que cuenta con 10 años iniciales, 5 años adicionales para cierre de actividades jurisdiccionales los cuales pueden extenderse por 5 años más, mediante ley estatutaria.

En relación con la política de víctimas, el término previsto inicialmente fue de 10 años hasta el 2021, sin embargo, a partir de la sentencia C588 de 2019, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” y difirió los efectos hasta el día 10 de junio de 2021, tiempo en el cual el legislador podrá prorrogar la Ley de Víctimas o *“adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad, guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. (...) En caso de que el legislador no adopte algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030”.*

En la actualidad, en el Senado de la República viene haciendo tránsito el Proyecto de Ley 284 de 2020 Senado, 199/19 Cámara, acumulado con el Pl. 247/19 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635/11, ampliando por 10 años su vigencia”, al cual le resta un debate en la plenaria del Senado. De ser aprobado, tal y como viene siendo aprobado hasta la fecha, la vigencia de la Ley se extendería hasta el 2031.

Hasta aquí se ha hecho un recuento del SIVJRNR, en el siguiente aparte se recogerán algunos avances que se han venido dando en el proceso de articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV.

### *3.1.1. Algunos avances en materia de articulación entre el SIVJRNR, el SNARIV*

Si bien la puesta en marcha de las nuevas instituciones creadas por el Acuerdo Final ha requerido unos tiempos de alistamiento, los avances en cuanto a la articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV han sido escasos, según lo ha reportado la Unidad para las Víctimas. A continuación algunos de estos avances:

- Por un lado, la UARIV expidió la Resolución 4237 de 2018 mediante la cual estableció una ruta interna para la articulación con las entidades del SIVJRNR para los procesos de intercambio de información y la respuesta de requerimientos

de la JEP<sup>143</sup>. (Procuraduría General de la Nación - Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, 2019, pág. 268).

- En el año 2019 se adelantó un primer espacio entre las tres entidades del SIVJRNR y la UARIV, en el cual se identificaron algunos temas que se acordaron trabajar de manera conjunta y entre los cuales se encontraban: i) gestión de información, ii) prevención, protección y seguridad; iii) asuntos étnicos; iv) participación y despliegue territorial; v) pedagogía y socialización; vi) género vii) rehabilitación y atención psicosocial; viii) víctimas en el exterior; y, ix) reparación integral. Sin embargo, estos espacios fueron suspendidos por solicitud del SIVJRNR. (Procuraduría General de la Nación - Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, 2019, pág. 268)
- Se realizó un encuentro JEP - CEV con enlaces territoriales y equipos nacionales de las dos entidades para el alistamiento de los actos de reconocimiento de responsabilidad en los casos de ejecuciones extrajudiciales, el 1 de julio (Jurisdicción Especial para la Paz , 2020, pág. 16)
- Además, de lo anterior, la UARIV reportó que se han dado otros espacios para el diálogo entre las entidades del SIVJRNR y las víctimas. Las primeras acciones realizadas estuvieron orientadas a permitir la participación de la JEP, la CEV y la UBPD en los espacios de trabajo con víctimas propios de la Ley 1448 de 2011, relacionados con los escenarios de las mesas de participación, el trabajo con los sujetos de reparación colectiva, implementación de medidas de satisfacción, acompañamiento psicosocial y encuentros temáticos con representantes de víctimas por hechos victimizantes como por ejemplo las mujeres víctimas de violencia sexual. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 26).

En relación con el intercambio de información, es uno de los ejes temáticos en los cuales se ha visto un mayor involucramiento de las entidades del SIVJRNR en las instancias de coordinación del SNARIV. Al respecto la UARIV informó mediante oficio los siguientes avances (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 26):

- La integración de la CEV, al nodo de justicia (Subcomité de Sistemas de Información del SNARIV);
- Se socializaron los avances propuestos para el desarrollo del Mapa de Victimización; se destacan los cruces anonimizados de víctimas ubicadas en Bogotá y Soacha, a solicitud de la CEV;
- Disposición de la información de declaraciones hechas en el exterior con datos de personas, tipo y fecha del hecho victimizante;

---

<sup>143</sup> A pesar de que la UARIV lo reporta como un avance en el proceso de articulación, la JEP señala que “*la Resolución Interna 4237 de 2018, “Por la cual se establecen los lineamientos para la articulación entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR, es un instrumento de la UARIV que orienta el cumplimiento de sus funciones como órgano del ejecutivo con competencias en estos temas”.* (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, pág. 3)

- Realización de mesas de trabajo e intercambios de información por hechos victimizantes específicos (secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual, vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados y desaparición forzada);
- El día 17 de agosto de 2018 se recibió por parte de la JEP (mediante oficio), su voluntad de ser miembro del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, solicitud que fue aprobada, el día 20 de septiembre del año 2019 en la segunda sesión plenaria del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, año y medio después que se presentara dicha solicitud;
- En la actualidad se desarrolla una mesa técnica de interoperabilidad con la UBPD, a fin de avanzar en la consulta automatizada acorde a las necesidades de información de la Unidad de Búsqueda y sus capacidades operativas para su consulta, donde la Unidad mantiene su disposición de facilitar el acceso a la información consolidada de las entidades del SNARIV a las que la Unidad para las víctimas tiene acceso.

De otra parte, en el marco de las medidas de reparación para la construcción de la paz, la UARIV indicó que se ha buscado la articulación en los siguientes temas:

- En materia de Reparación Colectiva, la UARIV señala que propuso a la JEP que a través del programa de reparación colectiva se identifiquen de acciones que puedan ser implementadas en el marco de acciones concretas de contribución a la reparación, enunciadas en el punto 5.1.3.2 del Acuerdo Final y en el marco de las sanciones propias definidas en el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 u otras que defina la JEP. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 7)
- Formulación de la ruta de trabajo para la materialización de las acciones y medidas, orientadas bajo las siguientes premisas, así: (a) adecuada articulación entre las entidades del SIVJNR, la UARIV y la Agencia de Renovación Territorial, en específico respecto de medidas que tienen un componente reparador y restaurador; (b) coherencia interinstitucional entre las medidas de reparación enmarcadas en la Ley 1448 de 2011 y las medidas con contenido restaurador ordenadas por la JEP; (c) medidas con contenido restaurador del SIVJNR serán tenidas en cuenta como medidas reparadoras en el marco de la ley 1448 de 2011. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas , 2020, pág. 7)
- En materia de rehabilitación la UARIV manifestó que se vienen adelantando esfuerzos para garantizar el acompañamiento a los familiares de las víctimas de desaparición forzada están trabajando con la UBPD, Ministerio de Salud, la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 26)

Por último, la UARIV informó sobre el proceso de participación en cumplimiento del punto *“5.1.3.7–Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a Víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material*

*de las víctimas*”. Sin embargo, a la fecha no se han recogido por parte del Gobierno Nacional las propuestas derivadas del proceso participativo para fortalecer la política y abordar los principales problemas que aquejan a la Ley de Víctimas. Frente a lo cual la PGN ha llamado de forma reiterada la atención del Gobierno Nacional para que el proceso amplio participativo sea considerado en los ajustes que se propongan a partir del balance de la Política para Víctimas previsto en el PND 2018- 2022, a propósito de la prórroga y/o modificación de la Ley 1448 de 2011. (Procuraduría General de la Nación - Delegada de seguimiento al Acuerdo de Paz, 2020, pág. 492).

De la descripción anterior sobre las diferentes acciones, espacios y reuniones llevadas a cabo entre la UARIV y las entidades del SIVJRNR no se encuentra una evidencia que permita concluir que los avances obedecen a lineamientos de articulación o un diálogo estratégico que fije el hilo conductor de la articulación entre ambos sistemas a partir del cual se despliegue una actuación armonizada de los dos Sistemas que contribuya a garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, a continuación se propone desarrollar la ausencia de lineamientos y reglas claras para la articulación inter sistémica, posteriormente se hará referencia a la débil articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR.

### 3.2 Ausencia de lineamientos y reglas claras para la articulación inter sistémica

La débil articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV se debe también a la ausencia de reglas claras para la armonización de la acción entre los dos Sistemas. Esto a pesar que la Corte Constitucional en las sentencias C-080 de 2018 y 588 de 2019, ha evidenciado la relación necesaria entre los dos Sistemas para el logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En las bases del Plan de Desarrollo se establece que las instituciones creadas en el marco del SIVJRNR como la CEV y la UBPD tienen funciones y objetivos que podrían armonizarse con los de algunas entidades del SNARIV. Por ejemplo, entre la CEV y el CNMH debe precisarse su complementariedad (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 794). En ese mismo sentido, el objetivo incorporado en las bases del PND “3. *Articular las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria*” busca armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 798). Para su cumplimiento el Gobierno Nacional se comprometió a que la Unidad para las Víctimas como coordinadora del SNARIV promoverá la articulación de las intervenciones territoriales con aquellas acciones que implementen la CEV, la UBPD y la JEP<sup>144</sup>, adicionalmente para el efectivo cumplimiento de la misionalidad de las entidades

---

<sup>144</sup> De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno facilitará mecanismos tanto de coordinación como de complementariedad interinstitucional en el marco del trabajo territorial para que la CEV cuando esta así lo

del SIVJNR se adelantarán las gestiones correspondientes que permitan un intercambio de información y gestión del conocimiento entre el SNARIV y el SIVJNR. El Estado, en cabeza de los Gobiernos nacional y territoriales en el marco de sus competencias y autonomía y de los procesos de justicia transicional, reincorporación y estabilización podrán apoyar proyectos relacionados con trabajos, obras y acciones con contenido reparador y restaurativo. (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 798).

Esta intención contrasta con lo encontrado en los estudios de caso realizados en el marco del componente de reparación colectiva. De igual forma, en el informe gestión del primer semestre de 2020, presentado por la CEV señalan graves problemas relacionados con el acceso a la información que afectan el cumplimiento del mandato de dicha comisión, e incluso ponen en riesgo el cumplimiento de su mandato en la medida que se evidencia una falta de colaboración armónica del Gobierno Nacional frente a la CEV. El informe de la CEV menciona como los principales obstáculos para el acceso a la información: i) Oposición ilegal de reserva de la información por parte de los organismos que custodian información reservada; ii) Falta de congruencia entre la información solicitada y la información finalmente entregada; iii) respuestas elusivas; iv) Inobservancia de las normas de manejo de archivos; Afirmación de inexistencia de información por destrucción de archivos de derechos humanos; v) Respuestas que retrasan la entrega de información (Comisión de la Verdad, 2020)

La construcción de lineamientos de armonización son una urgente necesidad que requiere del concurso de las entidades del Gobierno Nacional y en especial de la UARIV en su rol de entidad coordinadora del SNARIV y ejecutora de medidas de reparación, al igual que las entidades que hacen parte del SIVJNR. A las víctimas se les debe una respuesta estatal en materia de reparación que sea articulada independientemente de la naturaleza jurídica de las entidades que componen uno y otro sistema, y sobre la base que ambos Sistemas tienen un mandato constitucional de aportar al cumplimiento de los fines del Estado a través de la colaboración armónica en sus acciones. Por esta razón es urgente el diálogo entre el SIVJNR y el SNARIV de forma sistemática y orientada a resultados concretos.

La existencia de lineamientos debe responder a la necesidad de las víctimas de contar con información clara acerca de los objetivos de cada entidad, la naturaleza de su funcionamiento, las rutas a través de las cuáles puede acceder a los procesos que se adelantan en cada una de las entidades y la relación de la misionalidad de cada entidad con el proceso de reparación de las víctimas, (Procuraduría General de la Nación - Delegada de seguimiento al Acuerdo de Paz, 2020, pág. 515) de manera que ellas puedan dirigir sus expectativas hacia la entidad que tiene la responsabilidad de dar respuestas frente a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, pues como lo ha

---

considere se vincule a las acciones territoriales de reparación y reincorporación en pro de la reconstrucción del tejido social al menos en tres sentidos: (1) participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT); (2) la coordinación y complementariedad con las estrategias de rehabilitación psicosocial para la convivencia y; (3) la disposición de mecanismos de trabajo conjunto con la ARN para aumentar el potencial reconciliador de tales procesos.

señalado el Informe del Secretario General de la OEA, existe un gran desconocimiento de las víctimas frente al SIVJNR (Secretario General de la Organización , 2020).

La construcción de los lineamientos debe acompañarse de la elaboración de una ruta de trabajo de los dos Sistemas que bajo el objetivo del GED de las víctimas, defina, desde las particularidades de cada uno de los Sistemas, la gestión de la oferta requerida, los criterios de focalización, la transferencia de lecciones aprendidas en el marco de la implementación de la política de víctimas, y finalmente, se aprovechen los espacios institucionales y de participación de las víctimas.

La construcción de estos lineamientos de articulación debe constituir una oportunidad para abordar y construir una respuesta en materia de reparación a las víctimas que no se encuentran en el RUV y que acuden al SIVJNR especialmente a la JEP y a la UBPD, para lo cual a la fecha existe un vacío legal, teniendo en cuenta que la UARIV es la cabeza de la política de reparación y el acceso a las medidas contempladas en esta política depende de la previa acreditación en el RUV, el cual se rige por los parámetros establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

De otra parte, como ya se mencionó, según la UARIV, se han realizado una serie de actividades en conjunto con las entidades del SIVJNR para facilitar la participación de las víctimas en el marco de los espacios e instancias definidos por cada una de las entidades al igual que en los espacios de participación de las víctimas creados en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La suscripción de acuerdos de intercambio y confidencialidad de la información y la integración de la CEV en el nodo de justicia, en el marco del subcomité de Sistemas de Información; al igual que la aceptación de la solicitud de la JEP para ser parte del Subcomité Técnico de Sistemas de Información; y la existencia de la mesa técnica de interoperabilidad con la UBPD, con el fin de avanzar en la consulta automatizada así como de otras mesas temáticas para temas específicos relacionados con la misionalidad de la UBPD<sup>145</sup> (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 26), son ejemplos de cómo la capacidad instalada de la UARIV y del SNARIV y sus instancias pueden ser una plataforma para facilitar el trabajo de las entidades del SIVJNR, en especial para la CEV cuyo mandato está próximo a concluir y requiere de la mayor colaboración armónica posible de las entidades de uno y otro Sistema para poder cumplir su cometido en el tiempo previsto.

Adicionalmente, en cuanto a los enfoques diferenciales, se identifican acciones de intercambio y transferencia de conocimientos y metodologías para la atención y/o abordaje de los sujetos de especial protección constitucional. Específicamente, se reconoce que desde el Grupo de Género de la CEV se gestó una articulación para conocer a fondo metodologías y hallazgos del Centro Nacional de Memoria Histórica en materia del enfoque de género. Al respecto, en una entrevista se precisó que: *“hicimos un trabajo muy detallado de intercambio de información en el principio de nuestro*

---

<sup>145</sup> Mesa de trabajo con Min Salud y UARIV en materia de atención Psicosocial a víctimas.

*mandato en la fase de alistamiento, hicimos varias jornadas intensas con las personas encargadas de temas de violencia contra mujeres y personas LGBTI, nos hablaron de manera muy detallada mostrándonos sus hallazgos, lo que les quedó faltando, los retos en su trabajo” (Entrevista con Grupo de Género de la CEV, julio 2020)”*

Como se puede ver en la información aportada por la UARIV existe una colaboración puntual con los distintos mecanismos del SIVJRN derivados de un relacionamiento bilateral. Sin embargo, no se encuentra evidencia de una agenda estratégica, o de lineamientos de articulación de los dos Sistemas centrados en los principios de integralidad y condicionalidad, que esté buscando la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Por el contrario, los hallazgos en el trabajo de campo muestran un largo camino por recorrer en materia de articulación, con la complejidad que la desarticulación inter sistémica se traduce en la ausencia de una respuesta estatal integral frente a la satisfacción y el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la reparación, generando reprocesos y una sensación de incertidumbre en las víctimas. A continuación se cierra esta parte con algunas intervenciones recogidas en el trabajo de campo. Posteriormente se hará referencia a la articulación en torno a la participación de las víctimas:

*“(…) no ha sido un tema fácil, pero debería ser parte del sistema la articulación y el avance. En los diferentes escenarios que hemos estado no se ha podido avanzar precisamente por las autonomías de esas entidades y la diferencia de tiempo y creación de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema, y (sic) las autonomías de esas entidades no permiten que haya una cabeza que lidere si no a voluntad de todas entonces no permite avanzar en un plan de trabajo”. (Entrevista a entidad de la orden nacional).*

*“Cuando veía lo de la coordinación yo decía esto a qué hora si nunca ha habido coordinación entre el Estado y cómo ahora vamos a ser los líderes de la Coordinación, a medida que fuimos teniendo interlocuciones con las instituciones nos fuimos dando cuenta que una cosa es que nosotros lleguemos a decir que vamos a hacer esto a decir es que nosotros venimos a complementar la respuesta del Estado”. (Entrevista a entidad de la orden nacional)*

*“(…) establecer unos criterios generales que partan de la comprensión de que incluso la sostenibilidad misma de la JEP y la legitimidad de sus Sanciones y de sus Sentencias, pasa también porque la Ley de Víctimas funciona; el peor escenario es una JEP que no repara, una Comisión de la Verdad que tampoco tiene ninguna función de Reparación más allá de la reparación simbólica que significa acceder a la verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas que también en ese sentido en su mandato humanitario brinda una satisfacción a las Víctimas pero la Reparación material queda por fuera de los tres mecanismos, y si la Ley de Víctimas no funciona tenemos un problema serio porque no se está cumpliendo el objetivo final de garantizar todos los derechos de las víctimas mediante este Sistema Integral (...).*

*Se han hecho varios esfuerzos, se establecieron unos diálogos con Mesas de Concertación, sin llegar a ningún punto claro habiendo muchas dificultades y sobre todo la naturaleza Jurídica de las Entidades del Sistema Integral donde se plantean unos retos, la temporalidad de la CEV que no entiendo cómo va a hacer para el cumplimiento de sus metas, pero en términos generales hemos visto que en el tema de los planes de Reparación Colectiva hay una oportunidad de articulación con los intercambios de información, (...)*. (Entrevista a entidad de la orden nacional).

### 3.1.1 La necesidad de la articulación inter sistémica desde la participación de las víctimas

Las debilidades en materia de coordinación se extienden a lo largo de los procesos de participación tanto dentro del SIVJNRN como del SNARIV. A continuación se presentan algunos apartes de las entrevistas realizadas que soportan esta afirmación:

*“La CEV, la Unidad de Búsqueda y la misma JEP, se plantearon procesos participativos para las víctimas en sus rutas en la que cada una se planteó su proceso participativo, es entendible por la temporalidad, sin embargo, pudieron haber hecho algún esfuerzo de pensar cómo podían desgastar menos a las víctimas y como usar esos procesos participativos que ya tenían avanzadas las víctimas en el marco de la Mesa de participación de las Víctimas en todo lo que es el Sistema Nacional de Atención para las víctimas viéndose una descoordinación total que a la final afecta a las Víctimas”*. (Entrevista realizada a Organismo Internacional).

*“Hemos trabajado con la CEV y más con instituciones de tipo de nacional para temas en el marco del Acuerdo de Paz. Hay muy poco porque el Gobierno no está interesando (...) Desde nuestra participación en la Cumbre de Mujeres y Paz hemos hecho incidencia en el Congreso, muy desde la plataforma, puyando e incidiendo para que esto se dé. Hay un desanimo frente a esos incumplimientos. Necesitamos sentarnos e incidir. Ha sido una lucha para que se nos permita incidir en este proceso de PDET, donde la participación sea más alta”* (Entrevista realizada a organización de mujeres).

Una parte integral de estos lineamientos pasa por la participación de las víctimas, en donde como lo señaló previamente el Secretario de la OEA (Secretario General de la Organización, 2020), resulta necesario generar espacios que permitan el diálogo entre los sujetos de reparación colectiva y la institucionalidad, además de reconocer las voces de las víctimas que hoy hacen parte de otros procesos participativos gestados en el marco de la Ley de Víctimas, los tejedores y tejedoras, al igual que las mesas de participación de víctimas que han reclamado un espacio en el marco del SIVJNRN.

Si bien se han venido dando procesos participativos con las víctimas, aún persiste el reto de generar articulaciones con estos espacios que se crearon en el marco de la Ley de víctimas, lo cual está sucediendo, pero donde se requiere un esfuerzo adicional. Así mismo, es importante la comprensión de los diferentes espacios que se requieren en el marco de la participación de las víctimas en el SIVJNRN, es decir no existe un mecanismo único de participación, sino que todas las voces deben ser reconocidas

atendiendo las particularidades de cada uno los mecanismos y de los espacios que éstos requieren, sin desaprovechar los avances logrados por la Ley durante su implementación, así lo señalaba uno de los entrevistados en el desarrollo del trabajo de campo:

*“(...) dentro de la política de víctimas tiene que haber un componente fuerte y estructural, público, campañas de espacios que reconozcan, den lugar y escuchen la participación desde los distintos niveles de participación”*

*“Esa participación puede darse en distintos momentos: al momento de formular el mecanismo las víctimas tuvieron un rol clave, pusieron a consideración en la mesa este mecanismo, pero también la participación puede darse al momento de la implementación del mecanismo, y en el momento de la implementación puede haber 3 perspectivas: Tu asumes esa participación para darle voz a las víctimas, reuniones, escuchas, les das explicaciones, como una especie de rendición de cuentas permanente. Tienes esa garantía de participación para transformar relaciones de orden de poder, que es como fortalecer ese sujeto político y entonces tu no le dices a la víctima qué necesitas qué yo te dé, sino le dices tenemos este problema cómo lo resolvemos, lo estás tratando como una persona mayor de edad y le estás diciendo, tú tienes algo que me puede ayudar a mí a sacar adelante esta misión y la otra perspectiva de participación es que esa participación sea para evaluar el mecanismo para lo que fue creado, este me parece muy interesante para la construcción de Paz, en ese sentido la política de víctimas tiene que apuntarle a esto, no como algo muy puntual sino como algo de política que genere ese momento de las víctimas, yo siento que las víctimas en un escenario para construir la Ley de Víctimas pero ha crecido muchísimo y hoy tienen otro lugar que hay que reconocer(...)”. (Entrevista realizada a entidad del SIVJNR)*

Como se había mencionado en el capítulo dos, si bien la incidencia de los espacios de participación de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 enfrenta retos para garantizar la participación efectiva, esto no es razón para no considerar los logros de esa participación, como lo ha señalado la UARIV:

*“(...) Al tener las mesas de víctimas la función de establecer estrategias para que las víctimas y las organizaciones de víctimas conozcan sus derechos, las mesas se convierten en un aliado estratégico para las actividades de información, formación y pedagogía de la JEP y del SIVJNR. Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, existen 1.023 mesas de víctimas municipales, las 32 departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas, una infraestructura de liderazgo social inmensa, con un poder de influencia y cubrimiento de todo el territorio nacional, donde convergen aproximadamente cerca de 10.000 líderes de víctimas, elegidos en asambleas donde participan más de 2.500 organizaciones en lo local, regional y nacional. (...) Las Mesas, en el marco de sus funciones, se convierten en aliados estratégicos para el proceso de difusión, promoción y acompañamiento a la elaboración de documentos ante el SIVJNR, con las organizaciones de*

*víctimas de todo nivel, e incluso pueden ayudar a organizar grandes informes de contexto territoriales*”. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 28)

En este mismo sentido la UARIV presentó una propuesta para la articulación de la interlocución de la Mesa Nacional de Víctimas con la JEP, con la finalidad de crear un canal de comunicación y trabajo conjunto con la Mesa y, a través de ella, con todas las mesas departamentales y municipales, con lo que se busca la creación de un espacio oficial de articulación con el Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional, donde son siete representantes que actúan como voceros políticos de la Mesa, con el fin que puedan adelantar reuniones periódicas (2 semestrales) para efectos de: a) hacer propuestas frente a la participación de las víctimas ante la Jurisdicción; b) fungir como órgano consultivo de la Comisión de participación de la JEP; c) concertar acciones de información, formación y pedagogía conjuntas en los territorios y; d) elaborar un plan de trabajo para la territorialización de las políticas de verdad, justicia, reparación y no repetición. Aunque a la fecha no se conoce una respuesta de parte de la JEP sobre esta materia si resulta importante que se genere este diálogo solicitado en diferentes espacios por parte de la Mesa Nacional de Víctimas. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020)

A partir de la sentencia interpretativa 01 de 2019 de la Sección de Apelación de la Jurisdicción especial para la Paz, se ordena a la Comisión de Participación de la JEP construir un manual de buenas prácticas de participación de las víctimas. Este manual aborda la articulación del SIVJRNR desde la perspectiva de la participación de las víctimas frente a las tres entidades, para lo cual se elaboró una estrategia basada en tres objetivos: “i) *Garantizar los derechos de las víctimas a través del refuerzo de la presencia territorial y extraterritorial del SIVJRNR, la coordinación de metodologías, enfoque pedagógico y la articulación de rutas de acción para el trabajo con organizaciones de víctimas, grupos de interés y la sociedad en su conjunto—, así como el despliegue de acciones eficaces para la prevención, protección y seguridad de víctimas, responsables, intervinientes y víctimas en el exterior; ii) Fortalecer la legitimidad y confianza ciudadana garantizando un funcionamiento eficaz del régimen de condicionalidad para los comparecientes ante el sistema y una comunicación pública adecuada; iii) Promover el relacionamiento y posicionamiento ético - político del Sistema Integral con la cooperación y la comunidad internacional y con las instituciones del Estado colombiano*” (Jurisdicción Especial para la Paz , 2020, págs. 171-172).

De igual forma el borrador de manual<sup>146</sup> plantea cómo facilitar la participación de las víctimas en las tres instituciones a través de la presentación de informes que pueden estar dirigidos a las tres entidades, o frente a informes ya presentados expresar su interés para que se remitan a la JEP; así mismo adelantar intercambios de información entre las

---

<sup>146</sup> A través del Auto TP-SA570/2020, a través del radicado 20183350080023. Sección de apelación de la JEP aprobó una prórroga solicitada por la Comisión de Participación para dar cumplimiento a la resolutoria segunda de la sentencia interpretativa TP-SA-SENTIT 1 de 2019 y, en consecuencia, EXTENDER el plazo para la entrega del Manual para la participación de las víctimas ante la JEP hasta el 31 de agosto de 2020. A la fecha el Manual no ha sido oficialmente expedido.

entidades del SIVJNR, y la articulación de estrategias de pedagogía de los tres mecanismos. En relación con la UARIV, el borrador de manual reconoce la importancia de la UARIV como coordinadora del SNARIV para la concreción de las decisiones que se adopten por parte de la JEP, para lo cual, señala el documento, se buscará trabajar conjuntamente para garantizar la reparación de las víctimas (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, pág. 175).

Si bien el borrador de manual organiza la participación de las víctimas en el marco de la JEP, no se evidencia una articulación de los mecanismos previstos para la participación de las víctimas como las mesas de participación a nivel nacional, departamental, municipal y distrital; instancia que en varias oportunidades ha expresado su interés de articular acciones con este mecanismo. Incluso frente a la propuesta de articulación de la UARIV presentada a la JEP no hay ninguna mención, ni se conoce pronunciamiento al respecto.

La articulación de los espacios de participación de las víctimas con la CEV tampoco ha estado exenta de dificultades como se presenta a continuación: *“Siempre fue un reto cómo articularnos con la Mesa Nacional, especialmente por: i) cómo interactuar con Comité Nacional intentamos (no se cumplió) coordinar con Subdirección para dialogar con Comité y mesas departamental, prometimos hasta ahí, no más hacia abajo, porque era tarea de equipos territoriales de la CEV. Buscamos también una eficiencia de los recursos en las reuniones... no volverlos a traer... Fue difícil porque la CEV no solo debía sumarse a esos espacios, sino también crear otros. De ahí un buen elemento de recomendación: “entendimos expectativas de Ley 1448 y que era inalcanzable desde nuestros recursos”. Otra dimensión es cómo los movíamos desde la línea del testimonio (víctima) a un sujeto político y social que puede aportar mucho más. De ahí sacamos unos diálogos muy específicos: léase violencia sexual, léase desaparición forzada... Esto, para que este relacionamiento derivara en insumos concretos para el Informe Final”. (Entrevista a entidad del SIVJNR).*

Esta discusión debe partir por reconocer los limitados recursos con los que cuenta en la actualidad el SIVJNR y en el caso puntual de la CEV debe además tener cuenta la limitación en tiempos para el cumplimiento de su mandato, lo cual implica una colaboración armónica reforzada por parte de los demás componentes del SIVJNR, incluyendo a la UARIV.

De otra parte, la articulación de los procesos de participación de las víctimas debe ser ampliada de manera que se incorpore la participación de los SRC y los tejedores y tejedoras, así mismo y de cara a la implementación de la HRU, se evidencia un riesgo para los procesos participativos adelantados en el marco de los PIRC, en la medida que la robustez técnica del ejercicio de planeación adelantado en el marco de ese instrumento y la intervención de los sectores de la política pública no termine desconociendo las voces de los SRC que hicieron parte de la construcción de dichos planes.

En cuanto al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz, existen dos desarrollos desde los que se ha generado la articulación y coordinación con la UARIV. Primero, la

creación de la Alta Instancia de Género de Gobierno, cuyo objeto es “*concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde a sus competencias*” (Gobierno Nacional, 2018). La Instancia se encuentra integrada por entidades líderes de sector como: DAPRE, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública, Agencia de Renovación del Territorio y Agencia para la Reincorporación y Normalización. Segundo, la definición de 51 indicadores de género en el Plan Marco de Implementación, de los cuales tres se ubican en el Punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” (Pilar 5.4: Reparación integral para la construcción de paz) y dos de ellos recaen sobre la UARIV. A propósito del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, se presentan más desarrollos en el componente de enfoque diferencial y de género del balance.

En este apartado se ha expuesto la importancia de contar con lineamientos y reglas claras para la articulación inter sistémica, siguiendo en ésta misma línea a continuación se abordará la débil articulación entre el SNARIV y el SIVJNR por la ausencia de un diálogo estratégico.

### 3.3 Débil articulación entre el SNARIV y el SIVJNR por la ausencia de un diálogo estratégico.

La relación entre el SIVJNR, las medidas de reparación integral para construcción de la paz y el SNARIV tiene sus fundamentos en el principio de centralidad de los derechos de las víctimas incluido en el Acuerdo de Paz, con el objeto de orientar la actuación de los dos Sistemas en función de la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Es posible identificar dos elementos esenciales que funcionan como vasos comunicantes, los cuáles deben orientar el accionar de los dos Sistemas; en primer lugar, el principio de integralidad y en segundo lugar, el régimen de condicionalidad.

En relación con el **principio de integralidad**, este rige las relaciones del SIVJNR y en virtud del mismo se establece una relación con el SNARIV, en la medida que se busca la satisfacción de los derechos de las víctimas. En este sentido, su propósito es generar la más amplia articulación y complementariedad posible entre todas las instancias, mecanismos y medidas creados en el marco del SIVJNR y entre éstos y el programa administrativo de reparaciones. La integralidad implica por lo menos: i) la interdependencia de los mecanismos; ii) la articulación en torno a la participación de las víctimas; iii) el cumplimiento de los objetivos comunes de las entidades que conforman el Sistema y que deben ser además compartidos con las entidades que tienen responsabilidades legales en materia de reparación. (Comisión Colombiana de Juristas, 2017, pág. 45)

La Corte Constitucional, en el examen adelantado al artículo de vigencia de la Ley de Víctimas en la Sentencia C-588 de 2019, recalca la relación que tiene la Ley 1448 de

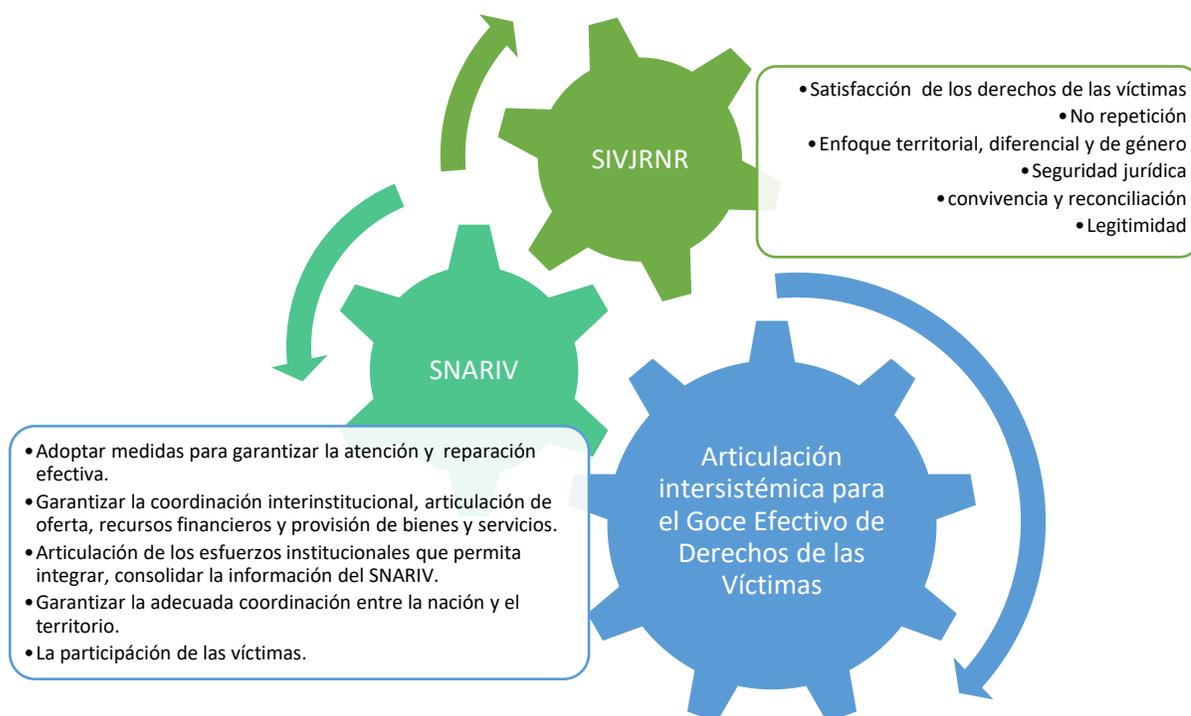
2011 con el Acuerdo Final, y plantea que en caso de que dicha ley desapareciera los efectos en relación con la garantía de los derechos de las víctimas serían los siguientes:

*i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto legislativo 01 de 2017; (ii) la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación; (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; (iv) una negativa incidencia en la búsqueda de la verdad debido a la desaparición del Centro de Memoria Histórica; (v) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral y aquellas que se relacionan con la denominada reparación transformadora; y (vi) la afectación de las instancias y procedimientos de participación de las víctimas, así como el sistema de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución de la política de víctimas (Sentencia C588, 2019).*

Este pronunciamiento de la Corte identifica puntos esenciales que orientan la articulación de los dos Sistemas sobre los cuales se debería establecer un diálogo estratégico que permita garantizar el GED de las víctimas y que guardan una estrecha relación entre los objetivos del SISVJRNR y el SNARIV.

De acuerdo con lo anterior y desde la mirada de los objetivos que orienta cada uno de los Sistemas es posible identificar puntos comunes que deben marcar el relacionamiento de éstos. La siguiente gráfica busca ilustrarlos:

Ilustración 21. Articulación intersistémica



Elaboración propia.

La ilustración anterior busca identificar los puntos de confluencia de los objetivos del SIVJNR con algunos de los objetivos del SNARIV<sup>147</sup>, en especial aquellos que guardan una estrecha relación con la reparación de las víctimas, con el fin último de garantizar su GED.

En esta medida la comprensión frente a la coordinación y la identificación de los objetivos comunes debe llevar a un entendimiento en virtud del cual, en la realización de los propósitos individuales de cada entidad o de las medidas del SIVJNR y del SNARIV, e incluso de los sistemas como cuerpo articulador de las políticas existe una codependencia, de manera que no es posible el logro de los mismos sin la contribución armónica de los demás.

En otras palabras, el GED de las víctimas depende de: i) lograr una comunicación y acción conjunta entre los Sistemas; ii) la articulación en torno a los mecanismos de coordinación existentes; iii) el intercambio de información; iv) la definición de un plan de trabajo enfocado en la satisfacción de los derechos de las víctimas; y, v) partir del reconocimiento de las particularidades y potencialidades de cada uno de los sistemas.

<sup>147</sup> Este punto se refiere a los objetivos del SNARIV y se enfoca principalmente en aquellos relacionados con las medidas de reparación integral.

Es preocupante que la coordinación de los dos Sistemas no se está dando de esta forma, en la medida que los diálogos que se han desarrollado con la UARIV son para temas específicos de cada uno de los mecanismos del SIVJRNR y los avances en la implementación de las medidas de reparación para la construcción de paz no incluyen de manera adecuada a las entidades del SIVJRNR. Las siguientes citas detallan reacciones al panorama encontrado:

*“No son solamente las tres entidades que crea el Sistema en el Acuerdo de La Habana, sino que a eso hay que sumarle la reparación integral e incluso, que siempre se olvida, las garantías de no repetición, esas tres entidades y dos componentes hacen parte del Sistema, esto normalmente no está presente porque para la mayoría de la gente cuando hablamos de Sistema Integral estamos hablando de solo las tres entidades; no es solo un problema semántico o de olvido, sino que tiene implicaciones serias y una de ellas es las Sanciones Propias, siendo un ejemplo la legitimidad incluso de la JEP, la cual no tiene prevista una reparación, no existe, lo que hay son Sanciones Propias que tienen un contenido reparador en la lógica de la Justicia Restaurativa, pero en estricto sentido, en la JEP no va a haber reparación; fue diseñado así porque siempre se tuvo presente que la reparación integral tenía que seguir siendo por vía administrativa y que para eso estaba la Ley de Víctimas y todo el Sistema (SNARIV); significa que el derecho a la reparación en el Sistema Integral se satisface mediante la Ley de Víctimas, por lo tanto tenemos que ser conscientes e integrar a la Ley de Víctimas en el Sistema Integral y eso significa coordinar con la Unidad(...)”.* Entrevista a organización especializada realizada en el marco del Balance.

*“Con la firma del acuerdo ha sido igual, no se ha visto ningún cambio. Uno no le mira ni pies ni cabeza, viene uno viene el otro, uno no sabe en realidad que es lo que está pasando. Llegaron a hablar del PDET, programas de erradicación, Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Nos llamaron en Orito para darnos a conocer el proceso de paz, allí hubo un alegato porque las comunidades decían que, porque no habían llamado a las personas que en realidad habían sufrido, que estaban llamando a las personas que ya estaban reparadas, llamaron a personas que no tenían nada que ver con las víctimas. la convocatoria la hicieron desde el PDET. Ha habido problemas con la implementación del programa de erradicación, ha generado conflicto.”.* Estudio de caso Sujeto de Reparación Colectiva, Villa Garzón.

El logro de los objetivos previstos para el SIVJRNR requiere de una comprensión de la coordinación como un principio que pretende relacionar los objetivos de los mecanismos y las medidas de manera armónica con la normatividad de la política de víctimas y las funciones asignadas a otras entidades, así como con otros sistemas, de forma tal que se impida la separación de sus elementos esenciales, toda vez que en su conjunto responde a los derechos de las víctimas. (Comisión Colombiana de Juristas, 2017, pág. 52). Esta visión frente a la coordinación en el marco de la integralidad implica un diálogo mucho más amplio, que integre a la UARIV en el ejercicio de su rol de ejecutor de medidas de reparaciones, pero que a su vez amplifique el diálogo utilizando los mecanismos que le

otorgó el legislador como coordinadora del SNARIV y por esa vía integrar esfuerzos de las entidades que conforman este sistema, sin desconocer la necesidad de fortalecer el rol coordinador de la UARIV.

Frente a lo anterior, resulta pertinente recordar el llamado de la PGN a las entidades del SIVJRNR:

*“la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz, **acelerar la implementación del plan de acción conjunto** en aras de lograr una mayor articulación de la oferta institucional y abordar temas de relevancia para todas las entidades del Sistema. Incluir en los espacios de coordinación y articulación a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizar el principio de centralidad de las víctimas”.* (Procuraduría General de la Nación - Delegada de seguimiento al Acuerdo de Paz, 2020, pág. 516)

En el marco del rol coordinador de la UARIV, y para el cumplimiento de los puntos comunes entre los objetivos de los dos Sistemas, es necesario que el SNARIV tenga un rol mucho más activo, tanto en el diálogo con los mecanismos del SIVJRNR como con las entidades que tienen a su cargo medidas en el marco de la implementación de los PIRC, los procesos de retornos y reubicaciones, el Plan de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, los procesos colectivos de retornos y la reparación de víctimas en el exterior. Esto implica que en el marco del fortalecimiento de la política de víctimas, se esclarezcan los roles y competencias de las entidades del SNARIV, especialmente en reparación colectiva y retornos y reubicaciones, que son las medidas en las cuales las responsabilidades son más difusas, tal como se señaló en el capítulo anterior.

En relación con este último, el Plan Marco de Implementación asignó 3 indicadores a la UARIV, que deben ser entendidos desde su rol coordinador, y que a su vez es fundamental que de cara a un nuevo proceso de planificación de la política de víctimas se puedan desagregar de forma que se individualicen las responsabilidades de las demás entidades del SNARIV.

Tabla 15. Indicadores PMI asignados a la UARIV como coordinadora del SNARIV

| Producto   | Indicador   | Responsable  | Año Inicio | Año Fin |
|--|---|--|------------|---------|
| Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva   | Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 2018       | 2031    |
| Planes colectivos nacionales implementados de sujetos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, partidos y movimientos políticos y sociales en particular los de oposición, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, organizaciones del sector religioso | Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos                        | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 2018       | 2031    |
| Procesos colectivos de Retorno con enfoque territorial y de género   | Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación                | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | 2019       | 2031    |

Fuente: Plan Marco de Implementación

A continuación, y como parte del análisis frente a la débil articulación de los dos Sistemas se hará una revisión de los espacios de coordinación y articulación creados para promover la articulación del SIVJRNR.

### 3.2.1 Limitada implementación de espacios de coordinación

La Ley 1957 de 2019, ley Estatutaria, dio origen al Comité Interinstitucional del Sistema Integral (artículo 155) y, a partir de la expedición de esta Ley, iniciaron las reuniones formales entre los mecanismos:

*“hasta el 6 de junio de 2019 empezaron las reuniones del Comité Interinstitucional, esto teniendo en cuenta que la Ley Estatutaria 1957 de 2019 fue expedida. Esto no significa que antes no se hubieren adelantado espacios, pero las sesiones formales como comité iniciaron posteriormente. Semanalmente hay reuniones entre las cabezas del Sistema para precisar alcances entre los organismos del sistema”* (Entrevista realizada a entidad del SIVJRNR).

En la elaboración de este documento, se recibió respuesta escrita de la JEP en la cual informan que los tres componentes del SIVJNR han avanzado en el proceso de articulación, *“lo que nos ha permitido elaborar un plan de acción en cuya implementación estamos trabajando. En ese marco tenemos claro que se nos imponen mayores esfuerzos de articulación, concurrencia y complementariedad con otras instituciones públicas, una de ellas y de la mayor importancia la UARIV, ello, para alcanzar el propósito de lograr resultados concretos y efectivos en pro de los derechos de las víctimas como objetivo superior de altísimo valor estratégico común”*. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, pág. 2).

Si bien es importante resaltar que los mecanismos cuenten con un plan de acción y la identificación de las principales necesidades de coordinación, entre ellas, también resulta esencial recordar la necesidad de avanzar en el proceso de planeación y articulación con la UARIV como entidad líder de la política de atención y reparación integral a víctimas, así como con el SNARIV, con el fin de dar una respuesta integral a las víctimas frente a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, siendo la coordinación y articulación entre los dos Sistemas una responsabilidad ineludible en virtud del deber de brindar una respuesta de carácter integral a las víctimas.

En la misma comunicación la JEP señala estar avanzando en conjunto con la CEV y la UBPD en un proceso que incluye el *“diseño de espacios orientados a construir y activar instrumentos efectivos de coordinación con otras entidades del Estado, entre ellas la UARIV, así como las demás que hacen parte del SNARIV (...) Esa tarea incluye la definición de rutas de acción claras y efectivas con otras instituciones públicas, que faciliten y hagan viable la colaboración que se nos impone como instituciones del Estado responsables de garantizar los derechos de las víctimas. Para ello está prevista la convocatoria, a título de invitada y cuando se considere pertinente por parte del SIVJNR, no solo de la UARIV sino como se anotó antes de las entidades públicas comprometidas y con competencias en estas materias”*. (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, pág. 2).

En contraste con lo anterior, la UBPD, en respuesta remitida a la PGN señaló que *“En este momento el Sistema Integral no tiene una instancia a la cual pudieran invitarse otras instituciones, entre ellas, la UARIV. Por ello, una vez se consolide ese espacio las recomendaciones elevadas<sup>148</sup> serán consideradas por la UBPD y sin duda por los mecanismos de Verdad y Justicia”* (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado, 2020, pág. 2)

La ausencia de la UARIV en el Comité Interinstitucional resulta inexplicable, más aún teniendo en cuenta el fallo de la Corte Constitucional en relación con la constitucionalidad del artículo 155 de la Ley 157 de 2019. *“(…) El Acuerdo Final de Paz que sirve de*

---

<sup>148</sup> Hace referencia a las recomendaciones consignadas en el Segundo Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, elaborado por la PGN.

*referente de interpretación para este aspecto (art. 1 Acto Legislativo 02 de 2017) frente al derecho a la reparación que es un derecho fundamental, contempló en el punto 5.1.3.7. el fortalecimiento del programa de reparaciones, previendo para ese fin, incluso, la necesidad de la adecuación de la Ley 1448 de 2011. Por consiguiente, resulta extraño que las medidas de reparación, que no están a cargo de la nueva institucionalidad del SIVJNR, no sean objeto de coordinación en el marco del Comité previsto en el artículo examinado. Sin embargo, esta inconsistencia no conlleva una inconstitucionalidad, pues el Comité cuenta con la facultad de invitar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; o inclusive a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para efectos de coordinar la respuesta integral a las víctimas del conflicto armado”. (Sentencia C-080, 2018)*

De acuerdo con el Secretario General de la OEA si bien, *“el SIVJNR ha generado una mejor coordinación y articulación entre las entidades que lo integran, tanto a nivel central como territorial, es necesario profundizar en la difusión del mandato de cada una de las entidades, así como en la generación de mecanismos para que las víctimas no perciban el acceso como un esfuerzo duplicado e inconexo de otros marcos normativos tales como la Ley 1448/2011 y los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011”.* (Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), 2020, pág. 29).

Como se ha evidenciado, los avances reportados frente a la coordinación entre los dos Sistemas dan cuenta de acciones que si bien contribuyen al logro de los fines de las diferentes entidades no están enfocados en una acción integral como Sistemas codependientes que avanzan hacia el logro de la reparación de las víctimas y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta.

De otra parte, en relación con **el régimen de condicionalidad**, el Acto Legislativo 01 de 2017 Artículo transitorio 1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR), establece:

*“(…) Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. **Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades.** El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz”.*

El artículo transitorio 5 sobre la Jurisdicción Especial para la Paz establece:

*“(…) Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) es **necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición**”*

De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 el régimen de condicionalidad:

*“es un elemento estructural del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en la medida en que la satisfacción de los derechos de la sociedad y de las víctimas resulta, no de la sumatoria o del agregado de medidas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017, sino del particular esquema de articulación entre todas éstas. En esencia, este régimen de condicionalidades apunta a permitir la flexibilización en los estándares regulares y ordinarios de justicia, pero sobre la base de que esto tiene como contrapartida una ganancia en términos de acceso a la verdad, de la reparación integral a las víctimas, y de implementación de garantías de no repetición de los hechos que dieron lugar a la vulneración de derechos. Esta lógica que subyace al acto legislativo se traduce en una regla de condicionalidad, en virtud de la cual el acceso y el mantenimiento de todos los componentes del régimen penal especial para el escenario transicional, se encuentran supeditados a la contribución efectiva y proporcional a la reconstrucción de la verdad, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, y a la implementación de garantías de no repetición”.*

Así las cosas, en virtud del régimen de condicionalidad y específicamente en lo que refiere a la contribución de los comparecientes a la JEP, existe un deber de contribuir a la reparación de las víctimas, en particular, a través de las sanciones propias con contenido reparador, frente a las cuáles existe una imperiosa necesidad de coordinación entre el SIVJNR y el SNARIV, para que *“los proyectos que se ejecuten como parte del componente restaurativo de las sanciones propias deben enmarcarse en la oferta institucional, de manera que materialicen compromisos estatales y acuerdos previos; particularmente aquellos que resulta de ejecución de la política pública de víctimas y de la implementación del Acuerdo Final”.* (Institute for Integrated Transitions - IFIT, 2019, pág. 1).

Frente a esto, si bien en el balance de reparación colectiva hay un abordaje mayor sobre este punto, existe una gran oportunidad de articulación con el PRC. El diagnóstico del daño y los PIRC son insumos valiosos para tener en cuenta como proyectos en el marco de las sanciones propias y acciones concretas de contribución a la reparación. También es importante revisar las iniciativas PDET que incluyen acciones de reparación. Varios de estos planes incluían actos de reconocimiento de responsabilidad<sup>149</sup> frente a los cuáles la UARIV ha sostenido carecer de competencia en relación con la realización de los mismos y como coordinadora del SNARIV no ha velado por su cumplimiento.

Resulta importante recoger las lecciones aprendidas en torno a los Actos de Reconocimiento realizados en Bojayá, la Chinita y 11 diputados del Valle, y en específico los lineamientos construidos en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción en relación con: i) los criterios a tener en cuenta para llevar a cabo los procesos de

---

<sup>149</sup> De acuerdo con la UARIV, a diciembre 31 de 2019, el Programa de Reparación Colectiva cuenta con un total de 18 medidas incluidas en los PIRC que contienen actos de reconocimiento de responsabilidad en el marco de acciones de reparación en 16 SRC, medidas de reparación, así: i) Medidas de satisfacción: Total 14 4 Aprobada / 2 En gestión / 8 Implementadas; ii) Medidas garantías de no repetición: Total 2 iii) 1 Aprobada / 0 En gestión / 1 Implementadas; iv) Medidas restitución: Total 2 1 Aprobada / 1 Aprobada / 0 Implementadas. (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020)

reconocimiento público de responsabilidad en la comisión de hechos victimizantes y solicitudes de perdón, en la ruta de reparación integral, (ii) claridades sobre proceso Recepción de solicitudes y (iii) Proceso de construcción del acto de reconocimiento de responsabilidades (Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas , 2020, pág. 9).

Lo anterior está en línea con la observación incorporada en el informe del Secretario General de la OEA de:

*“trabajar sobre lo avanzado’ en lo que al SIVJNR se refiere, pudiéndose establecer canales para que la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas aprovechen los aprendizajes alcanzados en el marco de la reparación integral a las víctimas. De igual forma, abordar otros aspectos de importancia que podrían ser mejorados, como la definición de una instancia que permita una interlocución directa entre los Sujetos de Reparación Colectiva y la institucionalidad colombiana y el fortalecimiento de los mecanismos de incidencia de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas en los territorios, entre otros (Secretario General de la Organización , 2020, pág. 5).*

Así mismo, en el marco del Acuerdo de Paz existe el compromiso de articular los PDET con los PIRC, lo cual significa en gran medida el cierre de una brecha histórica en municipios y comunidades afectados por el conflicto armado, ello representa una oportunidad de articular en esos territorios las medidas ya definidas en los PIRC e integradas en los PDET. Este tema se aborda con profundidad en el componente de reparaciones colectivas del presente balance. Sin embargo, es importante llamar la atención del Gobierno Nacional en el marco del proceso de articulación que se viene adelantando en torno a la Hoja de Ruta única, a través de la cual el Gobierno Nacional busca lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET, para estabilizarlos en 15 años (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 769).

Ahora bien, los avances logrados en el piloto adelantado en el Catatumbo dan muestras de un trabajo técnico robusto, sin embargo, preocupa que al aplicar el modelo multicriterio, las medidas incorporadas en los PIRC no sean priorizadas y se genere incertidumbre sobre su implementación, así mismo genera preocupación que la implementación de la Hoja de Ruta desnaturalice las medidas que hacen parte de la reparación colectiva, en la medida que no hay criterios reforzados frente a los demás planes que se articulan, para que esas medidas sean priorizadas y efectivamente realizadas en un plazo razonable, teniendo en cuenta que fueron objeto de un proceso participativo y responden a la reparación de las comunidades por la ocurrencia de daños ocasionados en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, es preocupante la incertidumbre frente a las medidas de desarrollo económico y social que no se incluyen en los PIRC, en la medida que no guardan una relación directa con el daño, pero que resultan esenciales para materializar el enfoque transformador de la reparación. Sobre

este punto se podrá encontrar más información en el documento correspondiente al componente de reparación colectiva.

De otra parte, en lo que se refiere a rehabilitación y atención psicosocial, resulta pertinente reconocer los avances en la articulación conjunta frente al enfoque psicosocial, en especial las mesas de trabajo que se vienen adelantando entre la UBPD y la UARIV, así mismo con la CEV: *“Siempre siendo claro que nosotros no brindamos atención psicosocial y eso generaba una demanda... implicaba un nivel de articulación grueso. Entonces, en cada proceso de interacción sabíamos que podíamos hacer acompañamiento, pero teníamos que acudir a la Unidad. Entonces, se derivó enlace psicosocial ... también se traduce en requerimiento de información”* (Entrevista realizada a entidad del SIVJNR).

Frente a la implementación de esta medida el Ministerio de Salud ha venido trabajando en un borrador de Decreto por *“el cual se adopta el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, y se crea la Comisión Intersectorial del Plan Nacional de Rehabilitación”*, que a la fecha de elaboración de este balance no ha sido expedido y frente al cual es importante recordar que a través del borrador de decreto se adopta:

- i) El Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición – PNR;
- ii) Establecen sus fuentes de financiación;
- iii) Crea la Comisión Intersectorial del Plan Nacional de Rehabilitación, conformada por:
  - a. El Ministro(a) de Salud y Protección Social, o su delegado(a);
  - b. Director(a) de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, o su delegado (a),
  - c. Director(a) de la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN, o su delegado(a),
  - d. Director(a) de la Agencia de Renovación del Territorio, o su delegado(a), Director(a) del Centro Nacional de Memoria Histórica, o su delegado (a)
  - e. Director(a) de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, o su delegado(a).
  - f. Presidente(a) de la Comisión de la Verdad, o su delegado(a).
- iv) Se establecen sus funciones, las cuales se centran en la coordinación, implementación y seguimiento del PNR, al igual que formular las recomendaciones técnicas requeridas (Ministerio de Salud, 2020, págs. 1 - 4)

De este borrador de Decreto es importante destacar que establece las fuentes de financiación para el plan con lo cual se garantiza su implementación, de igual forma es un acierto la inclusión de la CEV y de la UBPD como parte de la Comisión Intersectorial que se crea en el Decreto, lo cual contribuye a fortalecer el principio de integralidad, y especialmente la articulación ordenada en el marco del Acuerdo Final en relación con la coordinación y complementación de esfuerzos de la CEV durante su periodo de

funcionamiento (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2017, pág. 182).

Hasta este punto se ha abordado la débil articulación entre los dos sistemas, en la medida que el diálogo entre los mecanismos del SIVJNR no se ha dado en el Comité Interinstitucional creado en la Ley Estatutaria 1957, el cual ha venido funcionando, sin involucrar a la UARIV como entidad líder del programa de reparación administrativa y coordinadora del Snariv. Así mismo, se ha encontrado que en el marco de las medidas de reparación para la construcción para la paz hay oportunidades para fortalecer la implementación el trabajo de los mecanismos.

Hasta aquí se ha hecho una reflexión sobre la débil articulación del SIVJNR y el SNARIV, ante la ausencia de un diálogo estratégico entre éstos en torno a la reparación integral de las víctimas. Si bien continúa pendiente el fortalecimiento de la política de víctimas, es urgente que el SIVJNR pueda aprovechar los avances institucionales logrados esta política, así mismo, es fundamental incorporar como parte de la articulación las diferentes voces de las víctimas y reconocer la importancia de la variedad de mecanismos de participación, entendiendo que la misma constituye una parte integral de la satisfacción de los derechos de las víctimas y que ésta se da por diferentes medios y en diferentes momentos como lo señala el AF. (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2017, pág. 124)

A continuación se realiza el análisis en relación con las acciones desplegadas en el territorio en materia de articulación entre ambos Sistemas.

### 3.4 Débil articulación territorial de las acciones entre los Sistemas

El actuar de las entidades del SIVJNR tiene un impacto territorial importante, razón por la cual resulta necesario entender la interacción que el Sistema ha tenido en el territorio y la relación con las instancias de articulación de la Ley 1448 de 2011, en especial los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

El cuarto informe del Instituto Kroc señala que uno de los obstáculos más grandes para el Sistema ha sido la coordinación con el SNARIV, específicamente entre las entidades que componen ambos sistemas a nivel territorial. En concreto el Instituto Kroc encontró que:

*“este problema fue visible en numerosas regiones y se expresó en diferentes formas. En departamentos como Caquetá y Antioquia, un grupo de víctimas manifestó que en repetidas ocasiones había acudido a diferentes entidades a contar su historia, lo cual implicó un desgaste que se podría haber evitado si dichas entidades se hubiesen articulado mejor. En Antioquia, aunque las diferentes entidades del Sistema y el SNARIV se reunieron y en teoría coordinaron sus acciones, en la práctica cada una trabajó por su lado sin comunicarse. En la región de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía de Perijá, funcionarios y víctimas expresaron que las entidades pertenecientes al SNARIV trabajaron de*

*manera aún más desarticulada con posterioridad a la firma del Acuerdo Final. En Putumayo y Guaviare, algunas víctimas afirmaron que creían que las entidades necesitaban mejorar su coordinación en el territorio para garantizar sus derechos”. (Instituto Kroc de estudios internacionales de paz. , 2020, pág. 74).*

Esto coincide con algunas de las preocupaciones expresadas por organismos internacionales entrevistados en el marco de la construcción de este balance, como se observa a continuación:

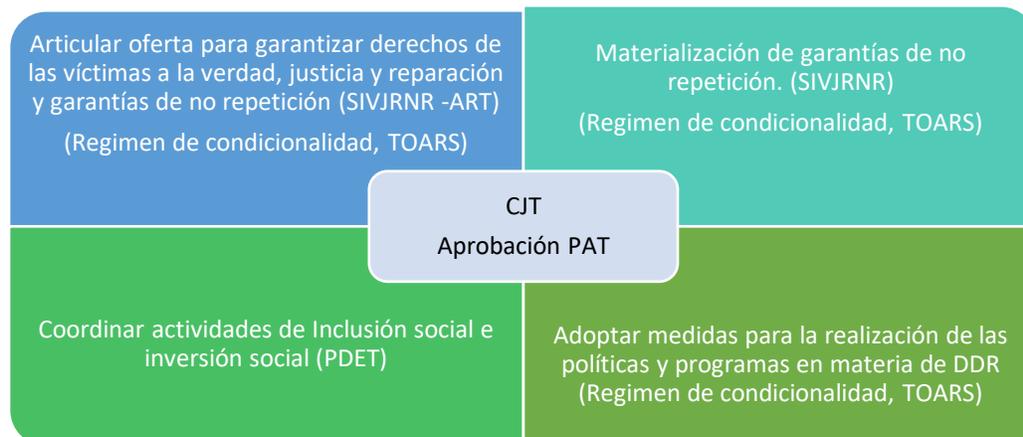
*“(…) esa articulación, coordinación y llegada en conjunto del Sistema Integral y en especial del Sistema Nacional de Atención Integral de las Víctimas, Sistema Integral y SNARIV, (...), lo que se dice en primer lugar es que las víctimas y las comunidades perciben muy poca información de las instituciones del Sistema Integral como de los procedimientos que están teniendo que desarrollar en los territorios. Se conoce la CEV, se conoce la JEP y la Unidad de Búsqueda y cada una de ellas están en diferentes momentos de avances, siendo la Unidad de Búsqueda la que tiene mayor temporalidad vigente según la Ley, la CEV y la JEP tienen una temporalidad más corta, por tanto la celeridad del trabajo de la CEV es urgente porque es demasiado corto, se ha hecho un gran esfuerzo a nivel nacional de las tres instituciones del proceso al planear en conjunto, de entrar ligado en el territorio y de coordinarse entre ellas en Bogotá.*

*Cuando nosotras llegamos al territorio lo que vemos es en primer lugar que esa planeación y esa coordinación no llega al territorio tal cual como se presenta en Bogotá, siendo necesario que la JEP avance en el tema de Sanciones Propias, ya que no se ha avanzado en nada, he escuchado que algunos Magistrados están teniendo coordinaciones con la Subdirección de Reparación Colectiva desde la Unidad, pero no ha sido la constante desde que se creó la JEP (Entrevista realizada a Organismo Internacional).*

De otra parte, durante el trabajo de campo realizado en el marco de este balance se identificó que frente al SIVJRNR a nivel local existe una expectativa de las entidades territoriales de contar con lineamientos desde el nivel nacional sobre la articulación entre los dos sistemas, en especial porque hay entidades territoriales que han incorporado la implementación del Acuerdo Final como parte de su planificación territorial. (Entrevista a entidad territorial realizada en el marco del Balance de la PGN).

Esta solicitud que expresan las entidades territoriales es la manifestación de una necesidad de articulación entre las entidades del SIVJRNR y el SNARIV, teniendo en cuenta que éste último cuenta con instancias e instrumentos que son reconocidos y utilizados por las entidades territoriales como, por ejemplo, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Planes de Acción Territorial. A continuación se pueden visibilizar las funciones de los CJT que abren la puerta a la articulación de las medidas y mecanismos del SIVJRNR.

## Ilustración 22. Funciones Comités de Justicia Transicional



Elaboración propia. Artículo 173 Ley 1448 de 2011.

Desde la perspectiva de las entidades del SIVJRNR, no se han dado interlocuciones con las instancias de la Ley 1448 de 2011 sobre este tema y, por el contrario, los diálogos y articulaciones con las entidades territoriales se hacen de manera bilateral. La siguiente cita ilustra esta situación: *“Yo diría que el Comité de Justicia Transicional no ha sido un interlocutor, han sido los enlaces de la Unidad y en la mayoría de los casos no tengo ninguna noticia de un relacionamiento directo difícil, al contrario, muy dispuestos, muy abiertos, incluso nos han facilitado espacios para las reuniones y con la Secretaría de Salud, esta ha sido la articulación”*. (Entrevista realizada a entidad nacional).

Teniendo en cuenta esta situación es necesario que en el marco de la articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV se avance en la construcción de lineamientos y orientaciones para el trabajo articulado con las entidades territoriales, partiendo del principio de coordinación contemplado en la estrategia de corresponsabilidad sobre el cual se habló en el capítulo segundo.

### 3.4.1 Necesidad de lineamientos y orientaciones a las entidades territoriales articulados entre los SIVJRNR

En cuanto a las entidades territoriales, los hallazgos muestran, que para estas hay una necesidad de un trabajo articulado:

*“Hemos estado teniendo escenarios de acercamiento para hacer la comprensión del SIVJRNR con el SNARIV, porque hace parte de lo que venía diciendo hace rato y es que cada política nueva trae su sistema. Esto es insostenible. (...) El gran cuello de botella es rendir a cada sistema”*.

*“Todas las instancias tienen que volcarse a hacer esto aprensible para las personas no solo para la gobernación. Vamos a tener una ciudadanía que es poco crítica sin hacer una comprensión clara de porque esto no se ha asumido desde ahí tenemos que dejar de crearle pequeños gobiernos a cada entidad y que cada una se vaya con unas víctimas y no con las otras. Terminan siendo un subcomité*

*con 30 personas, de esas 25 van a firmar asistencia porque fue una reunión más que se inventó y a la que hay que asistir, y así se nos están yendo los recursos sin montar un sistema, porque el anterior aun no funciona. Es como si estos dos sistemas tuvieran dos miradas de dos Colombias distintas, de dos conflictos distintos. (Entrevista realizada a entidad territorial).*

Lo anterior, muestra el desgaste que genera en las entidades territoriales la llegada dispersa y desarticulada de las distintas instituciones, evidenciando la necesidad de contar con lineamientos de articulación que incluyan el relacionamiento y trabajo planificado con las entidades territoriales y que este incorpore al menos los siguientes elementos:

- i) La integralidad y complementariedad del SIVJNR y la articulación con el SNARIV, en relación con la satisfacción de los derechos de las víctimas y el rol que las entidades territoriales pueden jugar en ese escenario;
- ii) Aprovechar los espacios institucionales creados en el marco de la Ley de Víctimas como los CTJT, los cuáles la UARIV ha venido acompañando durante el tiempo que lleva la implementación de la política de víctimas y que pueden ser un escenario para articular acciones que promuevan la pedagogía hacia las entidades que integran el CTJT y las víctimas, exponer las diferentes rutas, articular respuestas para la prevención de los riesgos que puedan enfrentar las víctimas, articular la implementación de los TOARs, la articulación a nivel territorial del Plan de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no repetición y la implementación de la Hoja de Ruta en el caso de los municipios PDET.
- iii) En el marco de la implementación de los PIRC establecer acciones articuladas entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV (incluyendo las entidades del SNARIV involucradas).
- iv) Potenciar los procesos de participación de las víctimas, especialmente aprovechando la información con la que ya se cuenta sobre ellas, como por ejemplo los diagnósticos de los daños en el caso de los procesos de reparación colectiva, al igual que los diálogos con los comités de impulso de los procesos de reparación colectiva que se adelantan en el territorio, las mesas de participación de víctimas, los tejedores y tejedoras.
- v) Generar procesos de articulación en torno a la pedagogía utilizando la infraestructura de los CRAV articulación con las casas de la verdad, ferias de servicio al ciudadano, formación de los enlaces municipales de las alcaldías en relación con el SIVJNR y las rutas de acceso de las víctimas, al igual que personeros municipales y defensores comunitarios. Además de articular con la Unidad móvil del Ministerio de Justicia.

Como se había mencionado previamente en relación con la ausencia de lineamientos, en este punto se busca llamar la atención sobre la importancia de brindar orientaciones y un trabajo mucho más articulado en el territorio de los dos Sistemas, aprovechando no sólo la infraestructura creada en la Ley de Víctimas, sino también recogiendo los avances logrados por la Ley 1448 de 2011 en la implementación de la participación de las

víctimas, procesos de reparación colectiva, procesos de retornos y reubicaciones, la construcción de la memoria histórica, la implementación de los planes de acción territorial y en especial un reconocimiento del territorio como el escenario en donde ocurrió el conflicto, pero a su vez donde ocurre la reparación de las víctimas.

Otra situación que requiere atención tiene que ver con la presencia en el territorio de las entidades del SIVJNR, en específico con la continuidad de los procesos y la contratación de los colaboradores de esas entidades. Para algunas entidades territoriales consultadas resulta de especial importancia, teniendo en cuenta que en la actual emergencia sanitaria se perdieron contactos con entidades como la JEP y la Comisión de la Verdad. Esto permite evidenciar una situación más compleja relacionada con la discontinuidad de las relaciones por cuenta de factores como la contratación al interior de estas entidades, en donde se contrata personal por períodos específicos y cuándo se vencen los contratos se pierden los avances logrados.

*“La verdad no sé si obedece al tema de la pandemia, pero con JEP y la Comisión de la Verdad, no hemos tenido escenarios de articulación, en este tiempo intentamos una vez con comisión de la verdad, sin embargo, ese espacio no se pudo propiciar y luego inició, todo esto [emergencia de la COVID19], pero no ha existido como un espacio entre las partes para poder continuar, no sé si alguna de las personas que se encontraban dentro del distrito operando, en determinado momento, se les venció el contrato, por eso no hubo la insistencia de generar estos espacios, si de pronto el tema de que están parados los términos judiciales también afectó a la JEP, no sé si de pronto ese tipo de situaciones obedece a que no haya esa articulación, sin embargo no se ha generado “. (Entrevista a entidad territorial).*

Ahora bien, la UARIV ha coordinado con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, como la dependencia de Gobierno responsable de la articulación interinstitucional de la implementación de acciones del Acuerdo Final. Al respecto, la UARIV refiere que ambas entidades iniciaron: “un trabajo articulado con la Unidad para las Víctimas, quien solicita que los indicadores y demás disposiciones del Plan Marco de Implementación, se materialice a través de un plan de trabajo que permita la transversalización del enfoque de género en los procesos de Reparación Colectiva y Retornos y Reubicaciones, con vigencia de inicio 2019” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2020, págs. 11-12)

## **Para concluir.**

En el desarrollo de este capítulo se identificaron tres brechas principales, la primera es una brecha estructural que se refiere a la débil articulación entre el SNARIV y el SIVJNR, en la medida que no existe un diálogo estratégico entre los dos Sistemas. Esta brecha a su vez está relacionada con la limitada implementación de espacios de coordinación. En el desarrollo se buscó identificar puntos comunes a partir de los cuáles debería operar la articulación inter sistémica teniendo en cuenta los principios de centralidad de las víctimas, integralidad y el régimen de condicionalidad.

La segunda brecha estrechamente relacionada con la anterior hace referencia a la ausencia de lineamientos y reglas claras para la articulación inter sistémica. Esto busca identificar las formas de operativizar la articulación intersistémica, partiendo de los pronunciamientos de lo establecido en el Acuerdo en cuanto al rol que juega la política de víctimas en el marco del SIVJRNR, y sumando a esta reflexión los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la cual ha sido enfática en la necesidad de un trabajo articulado entre el SIVJRNR, y el SNARIV, bajo la coordinación de la UARIV, para lo cual es importante la interacción en el marco del Comité Interinstitucional del SIVJRNR. De igual forma, es necesario poner al servicio del SIVJRNR los espacios de articulación que hacen parte de la política de víctimas, con el fin de sacar provecho de instrumentos ya diseñados y en donde el llamado para la UARIV y el SNARIV es fortalecer los instrumentos de coordinación, teniendo en cuenta las necesidades del SIVJRNR. De igual forma es importante reconocer las voces de las víctimas en los diferentes espacios institucionales que se han venido implementando, sin desconocer que las entidades del SIVJRNR han creado otros espacios que responden a las necesidades específicas de sus mandatos, en donde la participación de las víctimas es igualmente válida y relevante.

Una tercera brecha se refiere a la débil articulación de los Sistemas a nivel territorial, que se expresa en la necesidad de contar con lineamientos y orientaciones para las entidades territoriales de tal forma que pueda darse una acción articulada entre los SIVJRNR y el SNARIV y que no se generen distorsiones en la articulación a nivel territorial y una acción con daño hacia las víctimas ante la llegada de una nueva institucionalidad.

## CAPÍTULO 4. BRECHAS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las principales brechas y recomendaciones derivadas del balance en el componente de articulación institucional. Para mayor claridad se dividen en dos grupos como se verá a continuación.

- i) **Brechas asociadas al SNARIV.** Estas responden a una brecha estructural denominada: ***Baja capacidad de actuación sincrónica de las entidades*** que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Estas brechas están asociadas a las categorías de análisis de articulación institucional y en este mismo marco se tendrán en cuenta las subcategorías:
  - a. Arquitectura institucional;
  - b. Rol de las entidades;
  - c. Modelos de articulación y gestión de oferta,
  - d. Territorialización e implementación de la política; y
- ii) **Brechas asociadas a la articulación del SNARIV y el SIVJRNR.** Estas brechas responden a la categoría de análisis de Articulación entre el SNARIV - SIVJRNR y Acuerdo de Paz, las cuales responden a la brecha estructural ***Débil articulación entre los dos Sistemas, en la medida que no existe un diálogo estratégico.***

Las recomendaciones para estas brechas apuntan a la realización de ajustes de carácter normativo, operativo, y administrativo, principalmente. Cuando se trate de recomendaciones de ajustes de carácter normativo, en cada recomendación se presenta la propuesta de ajuste.

### 4.1 Brechas asociadas al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

La articulación institucional es un elemento estructural que determina la adecuada implementación de la Ley y por lo tanto, el desarrollo de la arquitectura institucional, el diseño e implementación de las herramientas de política, al igual que el modelo de articulación y gestión de la oferta deben centrar sus objetivos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas y no en las instancias y procedimientos como un fin en sí mismo. A lo largo de este documento se pudo evidenciar que la limitada efectividad de la coordinación está asociada a diversos factores como la falta de liderazgo de la política desde el más alto nivel, la multiplicidad de espacios y herramientas desarticuladas que han impedido el cumplimiento de los objetivos de la Ley, convirtiendo la coordinación en un complejo entramado institucional que no produce los resultados esperados en materia de asistencia y reparación a las víctimas. A continuación, se presentan las brechas relacionadas con el SNARIV.

Tabla 16. Limitado proceso de planeación en la política de víctimas a nivel nacional. PNARIV

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha   | Recomendación   | Responsable Implementación   |
|---|--|---|--|
| <b>Brecha estructural 1.: “Baja capacidad de actuación sincrónica de las entidades”</b>   |  |   |  |
| <b>Brecha Administrativa 1. Limitado proceso de planeación en la política de víctimas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas PNARIV</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política. | <b>Recomendación Administrativa 1.</b> El DNP y la UARIV deben liderar el proceso de elaboración de un nuevo documento CONPES, teniendo en cuenta el universo actual de víctimas, la definición de metas e indicadores, e incluyendo un costeo pormenorizado de las diferentes medidas. En la definición de metas, se deberá señalar cada una de las entidades que integran el SNARIV, definiendo de manera clara el rol de cada una de ellas frente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Así mismo, el documento CONPES deberá establecer los mecanismos que permitan la articulación de la oferta de las entidades nacionales con el territorio, atendiendo las reglas sectoriales por cada una de las medidas, en especial para las medidas de retornos y reubicaciones, generación de ingresos, rehabilitación y reparación colectiva, de manera que se pueda avanzar en el cierre de las brechas existentes <sup>150</sup> . El proceso de construcción de este documento deberá contar con la participación de las víctimas. | DNP- UARIV – Consejo de política económica y social -CONPES SNARIV |
| <b>Brecha Administrativa 2. Limitada definición de roles y competencias en el marco del CONPES 3726 de 2012</b>   | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Rol de las entidades                                   | <b>Recomendación Administrativa.1.1</b> En el marco de este documento CONPES  | DNP- UARIV – Consejo de política                                   |

<sup>150</sup>Es importante tener en cuenta que la CSMLV en el VII informe recomienda: “Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ex pedir o actualizar el CONPES de Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral, especificando las metas de la política pública de víctimas y las fuentes de financiación asociadas a su cumplimiento, estableciendo con claridad los recursos que resultan complementarios frente al Plan Plurianual de Inversiones del Acuerdo Final”. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 74).

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | incluir una estrategia que incorpore una batería de indicadores específica que dé cuenta de las metas, políticas, programas, proyectos y presupuesto asociados a los enfoques diferenciales <sup>151</sup> , en especial el enfoque de género. Estos deberán articular los indicadores que resulten pertinentes del PMI.   | económica y social –CONPES – SNARIV. CEPEC y Alta Instancia de Género, Alta Instancia Especial de Pueblos étnicos IEANPE |
| <b>Brecha Jurídica y Administrativa 2. Débil definición de roles y competencias de las entidades del orden nacional y territorial.</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Rol de las entidades | <b>Recomendación Jurídica y Administrativa 2.</b> Como parte del Documento CONPES, el DNP en coordinación con la UARIV como coordinadora del SNARIV deberán construir un mapa de competencias con la precisión de las competencias por entidad frente a las medidas de atención, asistencia, reparación individual y colectiva, indicando las reglas y mecanismos de coordinación nación territorio con cada sector involucrado en la implementación de la política de víctimas. | DNP- UARIV – Consejo de política económica y social -CONPES SNARIV   |
|  |  | <b>Recomendación Jurídica Administrativa 2.1.</b> a partir del mapa de competencias incorporado en el documento CONPES, el subcomité de coordinación nación territorio deberá elaborar un instructivo sobre las competencias de las entidades nacionales y territoriales, incluyendo los mecanismos de coordinación nación territorio, al igual que el procedimiento para la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.                        | Subcomité de coordinación nación territorio.   |
|  | Articulación Institucional- Rol                    | <b>Recomendación Administrativa 3.</b> Reiterar la recomendación de la   | UARIV, MT, PS, MADR, MIN   |

<sup>151</sup> Si bien en este documento no se profundizan análisis en relación con la implementación de los decretos ley étnicos, es fundamental que en el marco de las recomendaciones sobre el nuevo documento CONPES, se tengan en cuenta los enfoques diferenciales étnicos en la elaboración de la batería de indicadores específica que dé cuenta de las metas, políticas, programas, proyectos y presupuesto.

|   |  |  |                         |
|---|--|--|-------------------------|
| <p><b>Brecha Administrativa 3. Falta de claridad en el rol que involucra las entidades nacionales y territoriales en las medidas de generación de ingresos y cuál es su articulación en territorio.</b></p> | <p>de las entidades, modelos de articulación y gestión de oferta</p>                                 | <p>CVSMLV dirigida a la UARIV, el MT, PS, MADR, MIN Comercio y UGRTD con el fin que rediseñen y socialicen la política de generación de ingresos, de manera que incluya la solución a las falencias identificadas en las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de unos indicadores claros y precisos que permitan medir el avance de los programas y el impacto sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima, teniendo en cuenta el enfoque diferencial para la población víctima<sup>152</sup>.</p>   | <p>Comercio y UGRTD</p> |
|   | <p>Articulación Institucional- Rol de las entidades, modelos de articulación y gestión de oferta</p> | <p><b>Recomendación Administrativa 3.1</b> Sin perjuicio del rediseño de la política de GI, el DNP y la UARIV, en el marco del nuevo documento CONPES para la política de víctimas deberán liderar la definición de competencias de los diferentes sectores que cuentan con oferta en materia de generación de ingresos para víctimas. De igual forma, esta definición debe incluir los mecanismos de articulación con las entidades territoriales y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de forma tal que contribuyan a la garantía y goce efectivo de los derechos de las víctimas.</p> | <p>DNP y UARIV</p>      |
| <p><b>Brecha Operativa Institucional y Relaciones Interinstitucionales 4 Falta de articulación en el programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los</b></p>                                      | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL- Rol de las entidades, modelos de articulación y gestión de oferta</p> | <p><b>Recomendación Operativa Institucional y Relaciones Interinstitucionales 4.</b> Para garantizar la adecuada gestión de la oferta en el marco del programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, se recomienda que la UARIV dé cumplimiento e integre en los instrumentos previstos para</p>   | <p>UARIV</p>            |

<sup>152</sup> Esta recomendación fue incluida en el VII Informe de la CSMLV. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas , 2020, pág. 259)

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>recursos contemplada en el artículo 2.2.7.3.13 del Decreto 1084.</p>   |  | <p>la gestión de la oferta, a las entidades que de acuerdo con el artículo 2.2.7.3.12. del Decreto 1084 de 2015 conforman el programa de acompañamiento, con el objeto de ofrecer alternativas de inversión a las víctimas que por decisión propia quieran destinar su indemnización en alguna de las líneas que le ofrezca el programa. De igual forma la UARIV deberá establecer un mecanismo que permita hacer seguimiento a los resultados del Programa.</p>  |  |
| <p><b>Brecha Administrativa 5. Debilidades en la flexibilización de la oferta para los sujetos de especial protección constitucional.</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Rol de las entidades</p>                                   | <p><b>Recomendación Administrativa 5.</b> En el marco de la elaboración del nuevo documento CONPES, el DNP, la UARIV y el SNARIV deberán reflejar como parte de las metas por cada entidad, la oferta destinada en las diferentes medidas a los grupos poblacionales con enfoque diferencial. De lo cual se deberá poder contar con un reporte desagregado.</p>   | <p>DNP, UARIV y el SNARIV.</p>                                   |
| <p><b>Brecha Administrativa 6. Limitado cumplimiento de las metas propuestas en el CONPES 3726 de 2012</b></p>                                | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p> | <p><b>Recomendación administrativa 6.</b> La Presidencia del Comité Ejecutivo en cumplimiento del artículo 2.2.8.1.2. del Decreto 1084 de 2015 deberá adelantar el seguimiento al PNARIV contemplado en el CONPES 3726 de 2012, solicitando un Plan de Contingencia para las metas rezagadas, cuyo seguimiento deberá estar en cabeza del DNP y la UARIV como secretaría técnica. Se recomienda que dicho seguimiento sea de carácter anual.</p> <p><b>Recomendación administrativa 6. 1</b> En el proceso de certificación del GED que realiza la UARIV deberá reflejarse el cumplimiento de las metas previstas en el CONPES 3726 de 2012, al igual</p> | <p>Presidencia del Comité Ejecutivo, DNP, UARIV</p> <p>UARIV</p> |

que las medidas que se adopten para superar el rezago en el cumplimiento de dichas metas.

Elaboración Propia

#### 4.1.1 Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional

Para el proceso de implementación de la Ley de Víctimas se definió el Comité Ejecutivo como la instancia del más alto nivel para el diseño y adopción de la política en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Así mismo, se creó la UARIV como la instancia de coordinación de la política.

En el desarrollo de este balance se identificó una falta de efectividad de dichas instancias, para lo cual es importante adoptar las correspondientes acciones correctivas a fin de superar los problemas de coordinación que hoy aquejan al SNARIV. En las recomendaciones que a continuación se presentan, se abordan las brechas derivadas del bajo liderazgo del Comité Ejecutivo, las limitadas funciones de los subcomités técnicos del Comité Ejecutivo, al igual que las brechas asociadas a la falta de garantías en los espacios de decisión en los que participan las víctimas.

Tabla 17. Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha  | Recomendación  | Responsable Implementación                                      |
|---|---|--|---|
| <b>Brecha Estructural 2. Falta de efectividad de las instancias de coordinación a nivel nacional.</b> |   |  |   |
| <b>Brecha Jurídica y de relaciones interinstitucionales 7. Bajo liderazgo del Comité Ejecutivo.</b>   | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política | <b>Recomendación Jurídica y de relaciones interinstitucionales 7.</b><br>El Comité Ejecutivo deberá dar cumplimiento al artículo 165 numerales 3 y 4 de la Ley de Víctimas y hacer seguimiento a la gestión presupuestal en la política de víctimas, al igual que gestionar la consecución de recursos presupuestales para la adecuada implementación de la Ley de Víctimas. | Comité Ejecutivo<br>DAPRE<br>MHCP<br>DNP<br>PS<br>MADR<br>UARIV |

|  |  |  |                           |
|--|--|--|---------------------------|
|  |  | <p><b>Recomendación jurídica y de relaciones interinstitucionales</b><br/> <b>7.1</b> La UARIV como secretaría técnica del Comité Ejecutivo debe presentar a esta instancia un balance de los subcomités técnicos, y una propuesta de ajuste en relación con su composición. Al tiempo que el Comité Ejecutivo en ejercicio de la facultad conferida en el Art. 2.2.8.1.4. Decreto 1084 de 2015 deberá estudiar y aprobar los ajustes y hacer seguimiento a su implementación.</p> | UARIV<br>Comité Ejecutivo |
|  |  | <p><b>Recomendación jurídica y de relaciones interinstitucionales</b><br/> <b>7.2</b> El Comité Ejecutivo debe adelantar las sesiones reglamentarias contempladas en el parágrafo 1º del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011.</p>  | Comité Ejecutivo y UARIV  |
|  |  | <p><b>Recomendación jurídica y de relaciones interinstitucionales</b><br/> <b>7.3.</b> El Comité Ejecutivo deberá hacer seguimiento a la transversalización del enfoque de género en la política de víctimas,</p>  | CPEM UARIV.               |

|  |  |   |                     |
|--|--|---|---------------------|
|  |  | <p>para lo cual la CPEM y la UARIV deberán presentar en las sesiones reglamentarias los avances obtenidos en la política, al igual que las recomendaciones de mejora y ajuste para que sean adoptados por el Comité Ejecutivo.</p>  |                     |
| <p><b>Brecha Jurídica y de relaciones interinstitucionales 8. Limitadas funciones de los subcomités técnicos del del Comité Ejecutivo, en la medida que no incluyen funciones orientadas a la gestión y articulación de la oferta.</b></p> | <p><b>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b><br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p> | <p><b>Recomendación Jurídica y de Relaciones Interinstitucionales 8.</b><br/>Es necesario incorporar en las responsabilidades de los subcomités, con el objetivo que su labor tenga mayor impacto en el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Así mismo fortalecer la coordinación entre los diferentes subcomités.</p> <p><b>Recomendación de reforma normativa</b></p> <p><b>Se recomienda modificar el Decreto 1084 de 2015 artículo 2.2.8.1.5.</b> Para lo cual resulta se recomienda fortalecer los subcomités incorporando entre sus funciones que estén enfocadas a adelantar procesos de gestión y focalización de la oferta</p> | <p>PS<br/>UARIV</p> |

|   |   |   |                                    |
|---|---|---|------------------------------------|
|   |   | que contribuya al logro del goce efectivo de los derechos de las víctimas, para lo cual sería deseable que cada entidad integrante del Subcomité incorpore en el Plan Operativo Anual su contribución en términos de la oferta, guardando coherencia entre las metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Plan Marco de Implementación. |                                    |
| <b>Brecha jurídica operativa institucional 9. Traslape de competencias entre el Subcomité de coordinación territorio y el equipo interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política | <b>Recomendación jurídica Operativa Institucional 9.</b> Se recomienda al Comité Ejecutivo en cumplimiento de la de la facultad conferida en el <b>Art. 2.2.8.1.4. Decreto 1084 de 2015</b> evaluar las funciones ejercidas por las dos instancias y analizar la pertinencia de unificarlas si es necesario, optimizando los esfuerzos institucionales.   | Comité Ejecutivo UARIV             |
| <b>Brecha operativa y relaciones institucionales 10. No es claro si los protocolos elaborados en el subcomité de atención y asistencia han contribuido a fortalecer los CRAV,</b>         | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política | <b>Recomendación operativa institucional y relaciones institucionales 10.</b> Sin perjuicio del cumplimiento del artículo 2.2.6.2 del Decreto 1084 de 2015, el subcomité de atención y asistencia   | Subcomité de atención y asistencia |

|  |   |   |                                |
|--|---|---|--------------------------------|
| <p>en los que la principal dificultad ha sido poder lograr que las distintas entidades que conforman el SNARIV dispongan de personal para la prestación de los respectivos servicios.</p>  |   | <p>evalué y adelante un diagnóstico que permita concluir cuales han sido las dificultades que se han tenido para lograr la atención en los diferentes CRAVS y adoptar medidas que puedan suplir y garantizar que realmente se atienda a las víctimas bien sea a través de la modalidad presencial o no presencial, adoptando mecanismos innovadores que contribuyan a la construcción de lineamientos claros para que se brinde una atención efectiva a las víctimas.</p> |                                |
| <p><b>Brecha jurídica y Administrativa y Relaciones Institucionales 11. Limitadas directrices de la UARIV a los subcomités para la formulación de planes operativos que no incorporan orientaciones para la articulación con el SIVJRNR.</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política –<br/>Articulación SNARIV y SIVJRNR</p> | <p><b>Recomendación jurídica y Administrativa y Relaciones Institucionales 11.</b> La UARIV debe incorporar en los lineamientos para la elaboración de los POA de los Subcomités directrices para la articulación de las funciones de los subcomités con el SIVJRNR, con el fin que éstos contribuyan al cumplimiento de los objetivos de este último.</p>  | <p>UARIV<br/>SIVJRNR</p>       |
| <p><b>Brecha jurídica y administrativa 12. Falta de coherencia</b></p>   | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Arquitectura</p>  | <p><b>Recomendación jurídica y administrativa 12</b> Se</p>   | <p>Subcomité de Reparación</p> |

|   |   |  |                                    |
|---|---|--|------------------------------------|
| <p>entre las metas del POA del Subcomité de Reparación Colectiva y las metas del Programa de Reparación Colectiva y el PND.</p>   | <p>Institucional y Herramientas de Política – Articulación SNARIV y SIVJNRN</p>             | <p>recomienda a la UARIV, en el marco de los lineamientos que brinda al Subcomité de reparación colectiva para la elaboración del POA, armonizar las metas del Programa de Reparación Colectiva y las metas del PND.</p>   | <p>Colectiva. - UARIV</p>          |
| <p><b>Brecha Jurídica y administrativa 13.</b> Las medidas de rehabilitación no incluyen el carácter social, jurídico y cultural de la rehabilitación como lo establece la Ley en el artículo 135.</p>                            | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p> | <p><b>Recomendación Jurídica y administrativa 13.</b> El subcomité de rehabilitación deberá incluir como integrante del subcomité al Ministerio de Cultura, con el fin de desarrollar el enfoque cultural de las medidas de rehabilitación. Así mismo, PS debe contribuir a identificar las necesidades de rehabilitación entre la población víctima que atienden.</p> | <p>Comité Ejecutivo UARIV</p>      |
| <p><b>Brecha Administrativa y de relaciones interinstitucionales 14.</b> Falta de avances en la expedición discusión e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición.</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p> | <p><b>Recomendación 14. Administrativa y de relaciones interinstitucionales.</b> Incorporar en el POA del subcomité la expedición, discusión e implementación y el seguimiento del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición.</p>   | <p>Subcomité de Rehabilitación</p> |
| <p><b>Brecha Jurídica 15.</b> El protocolo de</p>   | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</p>   | <p><b>Recomendación Jurídica 15:</b></p>   | <p>UARIV y SNARIV</p>              |

|  |  |  |              |
|--|--|--|--------------|
| <p>participación carece de garantías para la participación de las víctimas en los espacios de coordinación y articulación previstos en la Ley.</p>   | <p>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política Coordinación Participación.</p> | <p>Se recomienda a la UARIV y SNARIV reforzar los mecanismo de capacitación y acceso a la información para que se garantice una participación efectiva para las víctimas en los subcomités técnicos, al igual que los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las víctimas.</p>  |              |
| <p><b>Brecha Relaciones Interinstitucionales 16.</b> En los espacios diseñados para el impulso de las políticas específicas para los grupos de especial protección constitucional (Mujeres, OSIGD, NNA) no se garantiza la incidencia/vocería por parte de las víctimas ni existe la articulación/rendición de cuentas por parte de las instituciones.</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL- Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p> | <p><b>Recomendación Relaciones Interinstitucionales 16.</b> Revisar y ajustar las reglas de participación en el marco del subcomité de enfoques diferenciales para fortalecer las mesas técnicas de mujeres, LGBTI y crear mesas específicas para los enfoques diferenciales que aún no las tengan por grupos poblacionales.</p> | <p>UARIV</p> |
|  | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL- Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p> | <p><b>Recomendación Relaciones Interinstitucionales 16.1</b> En el marco del subcomité de enfoques diferenciales se deben delegar los representantes para los otros subcomités técnicos, dando cumplimiento al Artículo 2.2.8.1.7. del Decreto 1084.</p>   | <p>UARIV</p> |

Elaboración propia.

#### 4.1.2 Modelo de articulación coordinación de la UARIV - Coordinación Interna

Un grupo de brechas identificadas se relaciona con el proceso de coordinación dentro de la Unidad. Por lo cual se hace necesario revisar y alinear a partir de una visión compartida desde los diferentes procesos e instrumentos con los que cuenta la entidad para el ejercicio de la coordinación. Lo anterior, en la medida que existen distintas perspectivas de la coordinación en la misma entidad, lo cual se hace evidente al analizar las herramientas a través de las cuales se lleva a cabo la coordinación desde la Dirección de Gestión Interinstitucional y las acciones que impulsan las demás direcciones misionales para lograr los objetivos en materia de coordinación en cada una de las medidas. Esto resulta especialmente importante en el caso de la Dirección de Reparación, Dirección de Asuntos Étnicos, Dirección de Gestión de la Información y la Dirección de Gestión Interinstitucional.

Adicionalmente, en la Dirección de Gestión Interinstitucional es necesario avanzar en la construcción de una visión conjunta frente a los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación al interior de la UARIV.

Tabla 18. Débil coordinación al interior de la UARIV

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha  | Recomendación  | Responsable Implementación |
|---|---|--|----------------------------|
| <b>Brecha estructural 3. Débil rol coordinador de la UARIV</b>          |   |  |                            |
| <b>Brecha Operativa 17. Débil coordinación al interior de la UARIV.</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Modelo de coordinación, articulación y gestión de la oferta | <b>Recomendación Operativa 17.</b> Se sugiere que la Unidad para las Víctimas promueva un proceso de direccionamiento estratégico interno enfocado en armonizar la visión frente a la coordinación, determinando su alcance por cada una de las direcciones y la alineación de los diferentes mecanismos e instrumentos de coordinación que se vienen implementando desde cada dirección misional, como por ejemplo, el modelo de reparación colectiva, el | UARIV.                     |

|  |  |       |
|--|--|-------|
|  | protocolo de retornos y reubicaciones, los planes de acción de las entidades nacionales y los planes de acción territorial.  |       |
|  | <b>Recomendación Operativa 17.1.</b> Con el fin de articular los procesos de certificación de las entidades del orden nacional con el de las entidades territoriales, las subdirecciones técnicas del SNARIV y de Coordinación Nación Territorio deberán trabajar de forma articulada los mecanismos de certificación de las entidades del orden nacional y territorial, con la finalidad que la certificación del orden nacional recoja las necesidades de las entidades territoriales. | UARIV |

Elaboración propia.

#### 4.1.3 Debilidades del rol coordinador de la UARIV

En este aparte se presentan las brechas relacionadas con el rol coordinador de la UARIV, en el cual se encontró que aunque persisten las voces que reclaman una coordinación en cabeza de una entidad de primer nivel, esto no resuelve el problema de coordinación, pues experiencias previas a la Ley de víctimas, en las que el Sistema de coordinación de la política pública se encontraba en cabeza de una entidad de primer nivel no dieron buenos resultados, como se pudo ver en el capítulo de antecedentes en el caso del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. Así mismo, se encontró que los problemas de coordinación de la entidad requieren de una participación más activa de las entidades del SNARIV y el fortalecimiento de las funciones de coordinación de la UARIV. De acuerdo con lo anterior, se presentan las brechas relacionadas con el rol coordinador de la Unidad para las Víctimas.

Tabla 19. Débil rol coordinador de la UARIV

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha  | de Recomendación   | Responsable Implementación               |
|---|---|--|--|
| <b>Brecha estructural 3. Débil rol coordinador de la UARIV</b>  |   |  |  |
| <b>Brecha jurídica y administrativa 18. Extralimitación de funciones en cabeza de la UARIV</b>                          | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Modelo de coordinación, articulación y gestión de la oferta | <b>Recomendación jurídica y administrativa 18.</b> La UARIV en coordinación con el DNP debe enfocar los proyectos de inversión de la UARIV en las funciones que le fueron otorgadas por la Ley, evitando asumir las funciones que le corresponden a otras entidades. Por ejemplo, la mejora en infraestructura de puestos de salud o dotación de escuelas que corresponde a los sectores de salud y educación respectivamente. | DNP - UARIV                              |
|   |   | <b>Recomendación jurídica y operativa institucional 19.1</b><br>Se recomienda evaluar la posibilidad de transferir la competencia de la certificación a otra entidad o instancia diferente a la UARIV que garantice a otra la independencia del proceso.   | Congreso de la República.<br>PS<br>UARIV |
| <b>Brecha jurídica y operativa institucional 19. Limitado cumplimiento de las funciones de coordinación de la UARIV</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br>Modelo de coordinación, articulación y gestión de la oferta | <b>Recomendación jurídica y operativa institucional 19.</b> Fortalecer las funciones de secretaría técnica de la UARIV en el Comité Ejecutivo, en especial las de seguimiento y evaluación sobre las medidas de competencia de las entidades que conforman el SNARIV.  | UARIV                                    |
|   |   |  |  |

|  |  |   |                        |
|--|--|---|------------------------|
|  |  | <p><b>Recomendación jurídica y operativa 19.2</b> En el marco del nuevo modelo definido para el proceso de certificación de contribución de las entidades del orden nacional, establecer una línea base y criterios que permitan hacer seguimiento a la contribución del goce efectivo por parte de las entidades del orden nacional, a su vez que evidencie su evolución en materia de capacidad institucional, oferta e implementación de la estrategia de corresponsabilidad.</p>  | UARIV                  |
|  |  | <p><b>Recomendación operativa institucional 19.3</b> Se recomienda en el marco de un Comité Ejecutivo ampliado adelantar anualmente procesos de direccionamiento estratégico previo a la expedición de lineamientos para la construcción de los planes de acción de las entidades nacionales, que incluya todos los actores del SNARIV, y permita la construcción de una visión conjunta, para lo cual, adicionalmente se deberá convocar a este espacio a las entidades integrantes del SIVJNR, con el fin de alinear las diferentes</p> | Comité Ejecutivo UARIV |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  |   | <p>voluntades en torno a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.</p>  |  |
|  |   | <p><b>Recomendación jurídica y operativa institucional 19.4:</b> avanzar en la garantía de los derechos básicos de los SRC mediante la priorización de aquellos con mayor victimización o carencias frente a los DESCA con el fin de lograr el acceso y la garantía de estos derechos de forma escalonada. En la ruta definida para la priorización de las víctimas en la oferta social del Estado en el marco del Plan de Desarrollo, se deberán incluir a las víctimas que hacen parte de los sujetos de reparación colectiva. Para ello, deberá tenerse en cuenta además las mediciones de SSV.</p> | <p>PS<br/>UARIV</p>                                  |
| <p><b>Brecha jurídica y administrativa 20. Limitado aporte de la cabeza del sector de Prosperidad Social en el proceso de coordinación del SNARIV.</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Modelo de coordinación, articulación y gestión de la oferta</p> | <p><b>Recomendación jurídica y administrativa 20.</b> Se recomienda al Departamento Administrativo de la Presidencia, El Departamento Administrativo para la Función Pública, el Congreso de la República evaluar diferentes opciones que contribuyan a fortalecer el proceso de coordinación del SNARIV como por ejemplo: i)La</p>  | <p>Congreso de la República.<br/>DAPRE<br/>DAFP.</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p>creación de un sector especializado en la construcción de paz y reconciliación en el cual se integren entidades como la UARIV, la ARN, la ART, el CNMH, la UGRT; ii) La creación de una entidad de mayor jerarquía que se haga cargo de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas; iii) El cambio de sector de la UARIV al Departamento Administrativo de la Presidencia, teniendo en cuenta que el Presidente de la República ejerce el liderazgo del Comité Ejecutivo, y; iv) Cualquier otra alternativa que pueda contribuir a fortalecer la coordinación del SNARIV.</p> <p><b>Recomendación de reforma normativa</b></p> <p>Se recomienda adelantar una reforma normativa una vez el Gobierno Nacional determine cuál es la mejor alternativa para fortalecer la coordinación del SNARIV.</p> |  |
|--|--|---|--|

Elaboración propia.

#### *4.1.4 Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*

En este aparte se abordan las brechas relacionadas con los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación con los que cuenta el SNARIV para el ejercicio de la coordinación. Existe una limitada contribución de dichos mecanismos frente al GED. A continuación, se presentan las brechas y recomendaciones asociadas con este componente de la política.

*Tabla 20. Brechas relacionadas con los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SNARIV*

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha   | Recomendación   | Responsable Implementación |
|---|--|---|----------------------------|
| <b>Brecha estructural 4. Limitada contribución de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del SNARIV</b>   |  |   |                            |
| <b>Brecha Operativa Institucional 21.</b><br>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 | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL-<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política | <b>Recomendación operativa institucional 21.</b><br>Articular los diferentes mecanismos de coordinación y seguimiento diseñados por la UARIV, tales como los planes de acción de las entidades nacionales, los procesos de certificación a nivel nacional y territorial, la regionalización indicativa de la inversión orientada a víctimas y el Tablero PAT, de forma que las entidades nacionales y territoriales enfoquen sus procesos al GED. | UARIV, Min Interior.       |
| <b>Brecha Administrativa 22.</b><br>Limitado efecto de la regionalización indicativa de la inversión orientada a víctimas   | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL-<br>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política | <b>Recomendación Operativa Institucional 22.</b><br>El DNP y la UARIV deberán diseñar mecanismos que permitan la articulación de las entidades del orden nacional y territorial, en el marco de esquemas de concurrencia y subsidiariedad,  | UARIV, DNP                 |

|  |   |  |              |
|--|---|--|--------------|
|  |   | sectorialmente acorde con las necesidades de las entidades territoriales.  |              |
| <p><b>Brecha Administrativa 23.</b><br/>El proceso de certificación de GED de las entidades nacionales y territoriales ha estado sujeto a constantes cambios, por lo que no es posible evidenciar el avance de las entidades en la garantía del goce efectivo de derechos.</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL-<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p>                    | <p><b>Recomendación Administrativa 23.</b><br/>Sin perjuicio del modelo que se defina para el proceso de certificación de contribución de las entidades del orden nacional establecer una línea base y criterios que permitan hacer seguimiento a la contribución del goce efectivo por parte de las entidades del orden nacional y territorial, que evidencie su evolución en materia de capacidad institucional, oferta, e implementación de la estrategia de corresponsabilidad. En todo caso el modelo que se defina deberá contar con la participación de las víctimas.</p> | <p>UARIV</p> |
| <p><b>Brecha Administrativa 24.</b><br/>Inexistencia de un mecanismo que permita la construcción de una visión conjunta de las instituciones del Estado en torno</p>   | <p>Articulación Institucional-<br/>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política -<br/>Coordinación</p> | <p><b>Recomendación 24.</b><br/>Al DNP, acelerar la implementación del Mecanismo Único de Seguimiento que incluya una batería de indicadores de gestión y de producto que de cuenta de</p>   | <p>DNP</p>   |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <p>a los mecanismos de seguimiento y evaluación del SNARIV</p>  |   | <p>cómo las entidades avanzan en el GED.</p>   |   |
| <p><b>Brecha Administrativa y Jurídica 25. Falta de garantías de independencia en el proceso de certificación, en la medida que la entidad que certifica a las entidades del Ejecutivo pertenece a esta rama.</b></p> | <p>Articulación Institucional- Arquitectura Institucional y Herramientas de Política - Coordinación</p> | <p><b>Recomendación Administrativa y Jurídica 25.</b> Se recomienda que el mecanismo de certificación de contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas sea realizado por un órgano de control o instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas que garantice la independencia de este mecanismo de evaluación.<br/><i>Recomendación de ajuste normativo</i><br/><b>Se recomienda modificar el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.</b> En relación con la Certificación a la contribución en el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral a víctimas. Revisar la pertinencia de trasladar la competencia de la certificación de las entidades del orden nacionales que hacen parte del</p> | <p>Congreso de la República.<br/>PS<br/>UARIV</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | SNARIV, al igual que las alcaldías y gobernaciones a un organismo de control ó una instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas, para que adelante el respectivo proceso de certificación de la entidad, garantizando la independencia del mecanismo. |  |
|--|--|---|--|

Elaboración propia.

#### *4.1.5 Territorialización de la política de víctimas*

Las entidades territoriales juegan un rol fundamental en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en la medida que es en la entidad territorial que se adelanta el proceso de implementación. Sin embargo, la articulación entre la nación y el territorio es uno de los aspectos que reviste mayores dificultades para la implementación de la política de víctimas por diferentes razones, como la baja capacidad institucional de las entidades territoriales, la limitada definición de competencias frente a las mismas y la asignación de responsabilidades sin el respectivo traslado de recursos. Estos factores son de carácter estructural y afectan a las entidades territoriales no sólo frente a la implementación de esta política, sino en general al relacionamiento de las entidades territoriales con la nación, como resultado de una visión centralista de ésta última frente al territorio, en dónde la primera planifica y establece arreglos institucionales que desconocen las particularidades de las entidades territoriales dándoles un trato homogéneo.

Si bien, la Ley de Víctimas consagró disposiciones como la estrategia de corresponsabilidad que buscan revertir los efectos de una prolongada centralización, la implementación de dicha estrategia ha enfrentado dificultades derivadas de una excesiva creación de herramientas que demandan constantemente información de las entidades territoriales sin que éstas sientan que desde el nivel nacional hay una comprensión y respuesta a sus necesidades. A continuación, se presentan las principales brechas asociadas a la categoría de análisis de territorialización de la política.

Tabla 21. Territorialización e implementación de la política de víctimas

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha  | Recomendación  | Responsable Implementación  |
|---|---|--|---|
| <b>Brecha estructural 5. Baja capacidad de las entidades territoriales</b>  |   |  |   |
| <b>Brecha jurídica – administrativa 26. Limitada asignación de recursos a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 26.</b> Se recomienda al Congreso de la República, al MHCP, al DNP, al Min Interior, la UARIV, adelantar una reforma a la Ley 715 de 2001, “<i>por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros</i>”.</p> <p>Con el fin de establecer un porcentaje específico de dicho sistema para cubrir las necesidades de las víctimas en materia de atención, asistencia y reparación integral, incluyendo retornos y reubicaciones, reparación colectiva, etc.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i></p> <p>Se propone adicionar la Ley 715 de 2015 para que se incluya como parte del SGP una partida específica para víctimas.</p> | <p>Congreso de la República<br/>MHCP<br/>DNP<br/>UARIV<br/>Min Interior</p> |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p><b>Brecha Operativa Institucional 27</b><br/>Débil liderazgo de alcaldes y gobernadores en los CTJT</p>              | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación Operativa Institucional 27</b> Se reitera a los alcaldes y gobernadores la obligación legal de liderar los comités territoriales de justicia transicional a nivel municipal y departamental. Al igual que hacer seguimiento a los compromisos establecidos en cada sesión, identificando de manera clara los compromisos adquiridos, los responsables de los mismos, y los tiempos para su cumplimiento.</p>   | <p>Alcaldes y Gobernadores</p>   |
|   |  | <p><b>Recomendación Operativa Institucional 27.1</b> Se recomienda a la UARIV en coordinación con la Comisión Nacional y Regional de Seguimiento del Ministerio Público para la Justicia Transicional, hacer seguimiento en aquellos casos en los que haya una reiterada delegación en los CTJT.</p>   | <p>UARIV y la Comisión Nacional y Regional de Seguimiento del Ministerio Público para la Justicia Transicional</p> |
| <p><b>Brecha jurídica operativa 28.</b><br/>Limitada incidencia de los delegados de la mesa de víctimas en los CTJT</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Brecha jurídica y operativa 28.</b> Las entidades territoriales deberán garantizar el acceso oportuno a la información para quienes ejerzan la representación de las víctimas en el marco de los comités territoriales de justicia transicional, con el fin de garantizar una toma de decisiones informada, en esa medida las secretarías de víctimas o direcciones al interior de cada entidad territorial que tenga a su cargo las funciones de liderar la implementación de la política de víctimas, deberán adelantar procesos de capacitación y</p> | <p>Entidades territoriales.<br/>UARIV</p>  |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  | <p>orientación dirigidos a la mesa de participación de víctimas en su jurisdicción. Las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo en el caso de las mesas departamentales y la mesa nacional en el marco de sus labores como secretaría técnica de estos espacios, igualmente adelantarán espacios de capacitación dirigidos a cualificar la participación de los representantes de las víctimas en los espacios de articulación.</p> <p>La UARIV deberá prestar asistencia técnica en esta materia.</p>   |   |
| <p><b>Recomendación Jurídica y operativa 29</b><br/><b>Ausencia de los representantes de los SRC en los CTJT</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación Jurídica y operativa 29.</b><br/>Adelantar los ajustes legales (Reforma al Decreto 1084 de 2015 y Protocolo de Participación el reglamento de los subcomités técnicos), de forma que se especifiquen las garantías de participación con las que cuentan los SRC en los diferentes espacios institucionales, de manera que la participación constituya una parte integral de su proceso de reparación.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i><br/>Especificar garantías para representantes de sujetos de reparación colectiva en los municipios y departamentos donde se adelanten procesos de RC, al igual que definir</p> | <p>Congreso de la República.<br/>PS<br/>UARIV</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | mecanismos para que los SRC tengan representación en la mesa de participación a nivel nacional. |
|--|--|---|

Elaboración Propia.

Tabla 22. Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al GED.

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha  | de Recomendación  | Responsable Implementación   |
|---|---|---|------------------------------|
| <b>Brecha Estructural 6. Limitada contribución de la estrategia de corresponsabilidad al GED</b>                            |   |   |                              |
| <b>Brecha jurídica administrativa 30. Múltiples mecanismos de planeación seguimiento y monitoreo en la Ley 1448 de 2011</b> | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política | <b>Recomendación jurídica administrativa 30.</b> Se recomienda al DNP avanzar en la consolidación del Mecanismo de Seguimiento Único de Víctimas, unificando especialmente los instrumentos que deben diligenciar las entidades territoriales para llevar a cabo el proceso de implementación de la Ley de Víctimas, entre los que se encuentra el plan marco de implementación del Acuerdo de Paz. | DNP                          |
|   |   | <b>Recomendación jurídica administrativa 30.1</b> Se recomienda al DNP, el Ministerio del Interior y la UARIV, acelerar el ejercicio de racionalizar, simplificar y optimizar los instrumentos que el Gobierno Nacional se comprometió a realizar   | DNP<br>Min Interior<br>UARIV |

|   |  |  |                                       |
|---|--|--|---------------------------------------|
|   |  | <p>en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. En este mismo sentido es pertinente que se revise la pertinencia de mantener el RUSICST y la herramienta SIGO, teniendo en cuenta el reciente traslado del Tablero PAT al SIGO.</p>  |                                       |
|   |  | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 30.2</b><br/>Se recomienda que en el marco de la racionalización de los instrumentos de coordinación nación territorio, en coordinación con el subcomité de coordinación nación territorio diseñar un mecanismo que reconozca las debilidades y fortalezas de las entidades territoriales de manera que dicha herramienta pueda ser adaptada e implementada por entidades territoriales con o sin capacidades institucionales.</p> | <p>DNP<br/>UARIV<br/>Min Interior</p> |
| <p><b>Brecha Administrativa 31. Falta de armonización entre el PDT, PAT y Tablero PAT</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Brecha Administrativa 31.</b> Se recomienda a las entidades territoriales adelantar las acciones necesarias al interior de su administración departamental y municipal para garantizar la</p>  | <p>Entidades territoriales</p>        |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | coherencia entre lo incorporado en el respectivo plan de desarrollo, el Plan de Acción Territorial y la información que se reporte en el tablero PAT.  |  |
|  |  | <p><b>Brecha Administrativa 31.1</b><br/>Se recomienda que a través del subcomité de coordinación nación territorio se fortalezca el proceso de asistencia técnica a las entidades territoriales para garantizar la armonización entre los instrumentos de planeación territorial.</p> | Subcomité de coordinación nación territorio    |
|  |  | <p><b>Brecha Administrativa 31.2</b><br/>Se recomienda a la CSMLV y las Comisiones de los Decretos Ley Étnicos adelantar informes territoriales.</p>   | CSMLV y Comisiones de los Decretos Ley Étnicos |
| <p><b>Brecha Administrativa y Operativa Institucional 32.</b><br/>Débil articulación interna de las administraciones locales frente al PAT</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL<br/>Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Brecha Administrativa y Operativa Institucional 32.</b><br/>Se recomienda a las alcaldías y gobernaciones que en el proceso de planeación, implementación y seguimiento de la Ley de Víctimas se adelante un proceso de articulación interna que</p>                             | Alcaldías y Gobernaciones                      |

|   |   |  |                                  |
|---|---|--|----------------------------------|
|   |   | <p>permita identificar la contribución de la entidad territorial en materia de goce efectivo de derechos de las víctimas, a partir de la individualización de los compromisos de cada una de las secretarías y divisiones de la entidad territorial con competencias en la implementación de la política de víctimas, en las etapas de planeación, implementación y seguimiento. Se debe involucrar las mesas municipales y departamentales de participación según sea el caso en todas las fases.</p> |                                  |
| <p><b>Brecha Administrativa 33. Ausencia de articulación de los diferentes planes creados en el marco de la Ley de Víctimas que deben estar armonizados en el PAT</b></p> | <p><b>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL</b><br/>Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación Administrativa 33.</b> Se recomienda a la UARIV en articulación con el Ministerio del Interior y el DNP, en el marco de los procesos de asistencia técnica que se vienen adelantando, orientar a las entidades frente a la inclusión en el PAT de los procesos de planeación derivados de la Ley de Víctimas, como el Plan Operativo de Sistemas de Información, el Plan Integral de Prevención, el Plan de Contingencia, Plan de</p>  | <p>UARIV, MIN Interior y DNP</p> |

|   |  |   |                                   |
|---|--|---|-----------------------------------|
|   |  | <p>retornos y reubicaciones, Plan Integral de Reparación Colectiva y el Plan de Acción contra Minas, según sea el caso.</p>   |                                   |
| <p><b>Brecha Operativa Institucional 34. Diligenciamiento del Tablero PAT es una carga excesiva para las entidades territoriales.</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación Operativa Institucional 34.</b> Se recomienda a la UARIV y al DNP culminar el proceso de caracterización (Sisbén IV) a través del intercambio de información de forma tal que las EETT puedan contar con los datos necesarios para la caracterización de las víctimas y la proyección de las necesidades en el Tablero PAT y en el PAT.</p> | <p>UARIV<br/>DNP</p>              |
|   |  | <p><b>Recomendación Operativa Institucional 34.1</b> Se recomienda a las entidades territoriales apropiar los instrumentos dispuestos por las entidades del orden nacional para los procesos de caracterización de las víctimas a nivel territorial, para lo cual dispondrá del equipo de trabajo requerido garantizando la continuidad del proceso.</p>        | <p>Alcaldías y Gobernaciones.</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <p><b>Brecha jurídica administrativa 35</b><br/>Tablero PAT no logra articular el nivel nacional y territorial</p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 35</b> Se recomienda a la UARIV, el DNP y el Min Interior definir una estrategia que permita resolver la asincronía de ciclos presupuestales entre las entidades nacionales y territoriales y lograr una respuesta a las EETT en materia de oferta que responda de manera clara a sus necesidades.</p>  | <p>UARIV<br/>DNP<br/>Min Interior</p>  |
| <p><b>Brecha Jurídica 36. Limitada implementación del principio de subsidiariedad</b></p>                          | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación jurídica 36.</b> En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad debe ampliarse la aplicación de dicho principio a otras medidas contempladas en la ley, en especial frente a la reparación colectiva, retornos y reubicaciones prestando especial atención a aquellos municipios con mayores limitaciones presupuestales.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i><br/>Se recomienda introducir una modificación al decreto al Decreto 2460 de</p> | <p>PS<br/>DNP<br/>UARIV<br/>SNARIV</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p>2015 para lo cual se sugiere tener en cuenta: la aplicación del principio de Subsidiariedad al menos en los siguientes casos: i) ayuda y atención humanitaria; ii) auxilio funerario; iii) reparación colectiva; iv) retornos y reubicaciones; v) Elección de las mesas municipales en los municipios con menores capacidades presupuestales. Así mismo, es importante que se tenga en cuenta al momento de aplicar este principio incluir las necesidades particulares de los grupos de los enfoques diferenciales.</p> |  |
|  |  | <p><b>Recomendación jurídica 36.1</b> En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad en relación con el principio de subsidiariedad, se deberá tener en cuenta las necesidades particulares de los enfoques diferenciales individualizándolas en las diferentes acciones propuestas en el marco</p>   | <p>PS<br/>DNP<br/>UARIV<br/>SNARIV</p> |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   |  | de la Resolución 3557 de 2018 y el Modelo con enfoque diferencial y de género.  |   |
| <p><b>Brecha Jurídica y Administrativa 37 Limitada implementación del principio de concurrencia</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 37.</b> Se recomienda al DNP y la UARIV, en coordinación con las entidades del SNARIV definir bancos de proyectos dirigidos a víctimas por cada sector que intervenga en la política con el objeto de adelantar proyectos encaminados a fortalecer las medidas de reparación colectiva y retornos y reubicaciones. Adicionalmente estos bancos deberán articularse, en el marco de la HRU, cuando resulte pertinente.</p> | <p>DNP<br/>UARIV<br/>ART<br/>SNARIV</p> |
|   |  | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 37.1.</b> EL DNP y la UARIV en coordinación con las entidades del SNARIV deberán garantizar que en la puesta en marcha de estos bancos de proyectos se garantice la inclusión de acciones afirmativas para el acceso de los grupos de los enfoques diferenciales y la</p>   | <p>DNP<br/>UARIV<br/>SNARIV</p>         |

|   |   |  |                          |
|---|---|--|--------------------------|
|   |   | atención de los mismos.  |                          |
| Brecha Capacidad de equipo 38. Baja calidad del reporte de necesidades de las entidades territoriales | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política | <b>Recomendación Capacidad de equipo 38</b> Se recomienda a gobernadores y alcaldes disponer del personal y la información necesaria para adelantar el proceso de reporte de las necesidades territoriales, en especial establecer grupos de trabajo que contribuyan a gestionar de manera adecuada la información.          | Alcaldes y Gobernadores  |
|   |   | <b>Recomendación Capacidad de equipo 38.1</b> Se recomienda a la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP, en el marco del subcomité de coordinación nacional territorio fortalecer el proceso de capacitación de los funcionarios encargados en las entidades territoriales de llevar a cabo los reportes de necesidades. | UARIV, Min Interior, DNP |
|   |   | <b>Recomendación Capacidad de equipo 38.2</b> Se recomienda a la UARIV para que, a través de sus direcciones territoriales, establezca una mesa de ayuda a los funcionarios y contratistas   | UARIV                    |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
|   |   | encargados de los reportes en las gobernaciones, para que durante los períodos establecidos para reportar la información, puedan contar con asistencia técnica.  |  |
|   |   | <p><b>Recomendación Capacidad de equipo 38.3</b> Se recomienda a la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP, que en el marco de los procesos de fortalecimiento dirigidos a los funcionarios encargados en las entidades territoriales de llevar a cabo los reportes de necesidades, que tengan en cuenta aquellas relacionadas con los grupos de los enfoques diferenciales.</p> | UARIV, Min Interior, DNP                   |
| Brecha jurídica y administrativa 39. Ausencia de un esquema de delegación de competencias | ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 39.</b> El Ministerio del Interior en conjunto con el DNP, MHCP y PS, con el acompañamiento de la UARIV deberán reglamentar la figura de delegación de competencias para la política de víctimas, superando los obstáculos identificados en el proceso de diálogo</p>  | Min Interior<br>DNP<br>PS<br>UARIV<br>MHCP |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <p><b>Brecha jurídica administrativa 40. Limitada implementación de las alianzas estratégicas.</b></p> | <p>ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Territorialización e implementación de la política</p> | <p>interinstitucional, especialmente la rigidez de las políticas sectoriales.</p> <p><b>Recomendación jurídica administrativa 40.</b> En la reforma de la estrategia de corresponsabilidad se recomienda reglamentar de manera amplia el desarrollo de las alianzas estratégicas, superando los obstáculos que se han identificado en el proceso de implementación de las 16 alianzas que se han realizado durante la implementación de la Ley de Víctimas.</p> | <p>Min Interior<br/>DNP<br/>PS<br/>UARIV</p> |
|--|--|---|--|

Elaboración propia

#### 4.2 Brechas asociadas a la articulación del SNARIV y el SIVJRNR

Por último, en el balance adelantado se pudieron evidenciar las debilidades en torno a la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR. Si bien, hay referencias a la política de víctimas y su necesaria relación con el SIVJRNR en el Acuerdo de Paz, en el Acto Legislativo 01 de 2017, y la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha resaltado la importancia de la articulación entre los dos Sistemas para dar una respuesta integral a las víctimas. En el desarrollo de este documento se evidenció que, a la fecha no existe una relación de carácter estratégica entre los mismos, más bien los avances se dan de manera bilateral entre cada una de las entidades y la UARIV. Teniendo en cuenta lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones.

Tabla 23. Débil articulación entre los dos sistemas en la medida que no existe un diálogo estratégico.

| Brecha identificada   | Tipo de Brecha       | Recomendación   | Responsable Implementación                                      |
|---|----------------------|---|---|
| <b>Brecha Administrativa y Relaciones institucionales 41. Ausencia de lineamientos para la armonización de la acción entre Sistemas</b>                               | SNARIV-SIVJRNR – AF. | <p><b>Recomendación Administrativa y Relaciones institucionales 41</b></p> <p>En el marco del proceso de articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV se deberá adelantar un proceso planeación estratégica para definir los lineamientos que orienten la articulación de los dos sistemas, privilegiando la articulación en torno a la reparación integral de las víctimas, para lo cual, se incluirá como mínimo los lineamientos de articulación en materia de: i) Reparación colectiva; ii) Retornos y Reubicaciones; iii) Rehabilitación; iv) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; v) Intercambio de información; vi) articulación a nivel territorial.</p> | DNP<br>UARIV<br>CPEC<br>ART<br>ARN<br>URT<br>CEV<br>JEP<br>UBPD |
| <b>Brecha jurídica y administrativa 42. Débil articulación entre los dos sistemas, en la medida que no existe un diálogo estratégico entre el SNARIV y el SIVJRNR</b> | SNARIV-SIVJRNR – AF. | <p><b>Recomendación jurídica y administrativa 42.</b> Se recomienda adelantar una modificación a la Ley de Víctimas con el fin de regular y organizar la articulación de los dos Sistemas, sobre la base del principio de integralidad.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i></p>   | Congreso de la República<br>PS<br>UARIV<br>CEV<br>JEP<br>UBPD   |

|   |                                     |   |   |
|---|-------------------------------------|---|---|
|   |                                     | <p>Se recomienda integrar las entidades del SIVJNR en la composición del SNARIV contemplada en el artículo 160, sin perjuicio de la autonomía reconocida por la Ley a cada una de las ellas.</p>  |   |
|   | <p>SNARIV-<br/>SIVJNR –<br/>AF.</p> | <p><b>Recomendación jurídica y administrativa 42.1</b> Se recomienda a las entidades del SIVJNR que en el marco del principio de colaboración armónica se convoque a las sesiones del Comité Interinstitucional del SIVJNR a la UARIV y se elabore un plan de trabajo que recoja las diferentes líneas estratégicas necesarias para garantizar la reparación integral a las víctimas.</p> | <p>JEP<br/>CEV<br/>UBPD<br/>UARIV</p>                                     |
| <p><b>Brecha jurídica y administrativa 42. Débil articulación entre los dos sistemas, en la medida que no existe un diálogo estratégico</b></p> |                                     | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 42.2</b> La articulación Inter sistémica debe ser parte de los objetivos del SNARIV y en tal medida debe ser parte de la medición de contribución de las entidades al goce efectivo de los derechos.</p>  | <p>Congreso de la República<br/>PS<br/>UARIV<br/>CEV<br/>JEP<br/>UBPD</p> |
|   |                                     | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 42.3</b> Para efectos de fortalecer la coordinación entre el SNARIV y el SIVJNR se recomienda al Congreso de la República modificar el artículo 164 de la 1448 de 2011 para que se invite a las entidades del SIVJNR al Comité Ejecutivo para</p>   | <p>Congreso de la República<br/>PS<br/>UARIV<br/>CEV<br/>JEP<br/>UBPD</p> |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  |   | <p>atención y reparación Integral a las Víctimas.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i><br/>Adicionar el artículo 164 para que las entidades del SIVJRNR puedan ser invitadas podrán ser invitadas, con el fin de fortalecer la articulación entre los dos sistemas en favor de la reparación de las víctimas.</p>   |  |
|  | <p><b>Brecha jurídica administrativa 42</b><br/><b>Débil articulación entre los dos sistemas, en la medida que no existe un diálogo estratégico</b></p> | <p><b>Recomendación jurídica administrativa 42.4</b> Se recomienda al Comité Ejecutivo instruir a las entidades integrantes del SNARIV para que en ejercicio de la colaboración armónica, contribuyan a través de su misionalidad en el cumplimiento de los fines previstos del SIVJRNR, garantizando el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.</p> <p><b>Recomendación jurídica administrativa 42.5</b> Las funciones de articulación con el SIVJRNR deberán ser parte de las funciones definidas en la Ley para la Unidad para las Víctimas.</p> <p><i>Recomendación de ajuste normativo</i><br/>Introducir ajustes al artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 de manera que se pueda dar un mandato legal a la</p> | <p>Comité Ejecutivo<br/>UARIV<br/>SNARIV</p> <p>Congreso de la República<br/>PS<br/>UARIV<br/>CEV<br/>JEP<br/>UBPD</p> |

|  |                      |  |                           |
|--|----------------------|--|---------------------------|
|  |                      | UARIV como coordinadora del SNARIV y líder del componente de reparación en el marco del SIVJRNR para que adelante las coordinaciones necesarias.   |                           |
|  | SNARIV-SIVJRNR – AF. | <b>Recomendación jurídica administrativa 42.6</b> En el marco del ajuste a los subcomités técnicos del comité ejecutivo se deberán incluir las entidades del SIVJRNR como integrantes de al menos: i) el subcomité de rehabilitación, en relación con la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición; ii) El subcomité de Reparación Colectiva, en lo referente a la implementación de los PIRC, los PDET y la articulación con sanciones propias en la JEP; iii) Subcomité de medidas de satisfacción para los actos de reconocimiento de responsabilidad y la búsqueda de desaparecidos; iv) El subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, en relación con la prevención de nuevas victimizaciones, en especial de las víctimas que acuden a las instancias creadas en el Acuerdo de Paz. | UARIV<br>Comité ejecutivo |
| <b>Brecha Operativa Institucional Administrativa 43.</b> | SNARIV-SIVJRNR – AF. | <b>Recomendación Operativa Institucional Administrativa 43.</b> Se   | SIVJRNR<br>UARIV<br>CEPEC |

|   |  |                          |
|---|--|--------------------------|
| <p><b>Débil articulación territorial de las acciones entre el SNARIV y el SIVJRNR</b></p> | <p>recomienda a las entidades del SIVJRNR, a la UARIV y la CEPEC Elaborar lineamientos de articulación entre los dos sistemas, señalando el rol que las entidades territoriales pueden jugar en la implementación del Acuerdo de Paz en lo relacionado con los derechos de las víctimas.</p> |                          |
|   | <p><b>Recomendación Operativa, Institucional y Administrativa 43.1</b><br/>Aprovechar los CTJT creados en el marco de la Ley de Víctimas, para articular las acciones del SIVJRNR con el fin de fortalecer la reparación de las víctimas.</p>  | <p>SIVJRNR<br/>UARIV</p> |
|   | <p><b>Recomendación Operativa Institucional Administrativa 43.2</b><br/>Generar espacios de diálogo con las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional de víctimas, especialmente en los territorios en los cuales se focaliza la intervención de las entidades del SIVJRNR.</p>  | <p>SIVJRNR<br/>UARIV</p> |
|   | <p><b>Recomendación Operativa Institucional Administrativa 43.3</b><br/>Generar espacios de diálogo entre las entidades del SIVJRNR con los comités de impulso de los SRC.</p>   | <p>SIVJRNR<br/>UARIV</p> |
|   | <p><b>Recomendación Operativa Institucional</b></p>  | <p>SIVJRNR<br/>UARIV</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <b>Administrativa 43.4</b><br>Generar espacios de articulación para adelantar acciones en pedagogía sobre el SIVJNRN y la articulación con el SNARIV, utilizando la infraestructura de los CRAV y la Unidad Móvil del Ministerio de Justicia. |  |
|--|--|---|--|

Elaboración propia.

## Bibliografía

- (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá : Imprenta Nacional.
- Bejamin, R. B. (2007). La Implementación de Políticas Públicas. *Dikaion*, 135 - 156.
- Carrillo, L. S. (2019). *Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad*. Consultoría para Apoyar procesos y actividades de análisis cuantitativo y cualitativo de las víctimas del conflicto , DNP, Bogotá.
- Centro Nacional de Consultoría - Departamento Nacional de Planeación. . (2016). *Evaluación institucional y de resultados del programa de reparación colectiva (...)* . Bogotá .
- Centro Nacional de Memoria Histórica . (201). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad*.
- Centro Nacional de Memoria Histórica - Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2015). *Informe de Memoria Histórica: Una Nación desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). En C. UARIV, *Una nación desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia* (págs. 81 - 100). Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen*. Bogotá: Pro-Off Set.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2017). *La Integralidad como garantía de no repetición* (Primera edición ed.). (G. G. Ojeda, Ed.) Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2017). *La Integralidad como garantía de no repetición* (Primera edición ed.). (G. G. Ojeda, Ed.) Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Comisión de la Verdad. (30 de septiembre de 2020). *Comisión de la Verdad*. Obtenido de [https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-barreras-para-acceso-informacion-que-enfrenta?fbclid=IwAR1e9jBGf\\_ClqqqbHmWzmVtHmsAdDFrZWxvcbCpOOHdH5SKG06btthRCYJE](https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-barreras-para-acceso-informacion-que-enfrenta?fbclid=IwAR1e9jBGf_ClqqqbHmWzmVtHmsAdDFrZWxvcbCpOOHdH5SKG06btthRCYJE)
- Comisión de la Verdad. (2020). *Informe de gestión Comisión de la Verdad - Enero - Junio*. Bogotá. Obtenido de [https://comisiondelaverdad.co/images/Informe\\_de\\_Gestio%CC%81n\\_ISem\\_2020VF.pdf](https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_ISem_2020VF.pdf)
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de de Víctimas . (2020). *VII Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2019 - 2020*. Bogotá .

- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. (2019). *VI Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2018 - 2019*. Bogotá.
- Congreso de la República . (2010). *Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, "Por la cual se por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario*. Imprenta Nacional. Gaceta del Congreso número 622.
- Congreso de la República . (s.f.). Ley 104 de 1993. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República. (18 de julio de 1997). Ley 387 de 1997 "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. . Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2011). Acta de Comisión número 46 de Comisión Primera del Senado. *Gaceta del Congreso*. Gaceta 293. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia . (10 de junio de 2011). *Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá .
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 104 de 1993 Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Artículo 115, Ley 1957. *Ley Estatutaria de la Justicia Especial para la Paz*.
- CONPES, C. N. (2013). *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado: Informe Final de Seguimiento*. . Bogotá .
- Consejo Nacional de Política Económica y Social . (2011). *CONPES 3712 de 2011, Plan de Financiación para la Ley 1448 de 2011*. . Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (1995). *Documento CONPES 2804, Programa Nacional de Atención a la población Desplazada por la Violencia*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (18 de 07 de 1997). *Documento Conpes 2924 de 1997, Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la*

*violencia y otras instancias de coordinación.* . Obtenido de  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2924.pdf>

- Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. (1999). *Documento Conpes 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. (30 de mayo de 2012). Documento Conpes 3726 . *Lineamientos, Plan de ejecución de metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*. Bogotá.
- Control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz"., C-080 (Corte Constitucional 15 de agosto de 2018).
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2004). *Sentencia T-025 DE 2004*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2016). *Auto 373*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación . (24 de abril de 2020). Respuesta a requerimiento de información de la Defensoría del Pueblo - Oficio número 20206000329991. Bogotá .
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento Conpes 3726 de 2012*. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Documento Conpes 3726 de 2012*. Informe de Seguimiento, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Informe de Seguimiento Documento Conpes 3726 de 2012. Avance en el cumplimiento de metas 2019 - II*. Bogotá.
- Diana, R. G. (2010). *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá: Colección DeJusticia.
- DNP. Dirección de Proyectos Especiales. (2020). Reunión Mecanismo Único Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV). Bogotá.
- Gobierno de Colombia . (2008). *Decreto 1290 de 2008, "Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa"*.
- Gobierno de Colombia . (2011 de diciembre de 2011). Decreto 4802 de 2011 "por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas". . Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2015). Decreto 1084 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación". Bogotá.

- Gobierno de Colombia. (2018). Bases del Plan Nacional de desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. . *XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*. . Bogotá.
- Gobierno Nacional . (2011). Decreto 4800 de 2011. *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011*. .
- Gobierno Nacional. (2018). *Decreto 1418 de 2018 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera"*.
- Gobierno Nacional. (2020). *Balance de la Política para la Atención y Reparación Integral a Víctimas* . Bogotá .
- IFIT, I. F. (Junio de 2020). *Los Toar desde una perspectiva Integral y Territorial*. Bogotá .
- Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004., Auto 331 de 2019 (Corte Constitucional 2019).
- Institute for Integrated Transitions - IFIT. (2019). *Análisis y recomendaciones sobre las sanciones de la JEP y la Justicia restaurativa* . Bogotá .
- Instituto Agustín Codazzi. (2013). <https://es.slideshare.net/Johana201225/iv-encuentro-interinstitucional-igac-supernotariado-27385322>.
- Instituto Kroc de estudios internacionales de paz. . (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia una transformación territorial*. Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz. , Universidad de Notre Dame .
- Internacional, R. O. (abril de 2020). Entrevista realizada para la elaboración del Balance de la Ley 1448 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación. (E. C. Nación, Entrevistador)
- Jurisdicción Especial para la Paz . (2020). *Informe de Secretaría Ejecutiva de Agosto de 2018 - Junio de 2020*. . Bogotá .
- Jurisdicción Especial para la Paz . (2020). *Lineamientos en materia de obras y actividades con contenido reparador - restaurador*. Bogotá.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). *Respuesta al Oficio 2020271840. 4 de septiembre de 2020*. . Bogotá .
- Jurisdicción Especial para la Paz . (2020). Borrador Manual de participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz .
- Lozano Acosta, C. H. (2009). Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia. En J. y. Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios de Derecho, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. (págs. 249 - 291). Bogotá .

- Maldonado, A. (2016). Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de postconflicto. . En I. d. Fundación Konrad Adenauer y Red de Iniciativas para la gobernabilidad, *Diseños institucionales para la gestión de la paz territorial* (pág. 158). Bogotá : Opciones gráficas editores Ltda. .
- Marin, I. (3 de Marzo de 2020). Sentencia C- 588 de 2019: La Ley de Víctimas y el Acuerdo de Paz. *Revista Derecho del Estado*.
- Ministerio de Salud. (2020). *Borrador de Decreto “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición y se crea la Comisión Intersectorial del Plan Nacional de Rehabilitación”*. Bogotá. Obtenido de <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2020/06/Plan-Nacional-de-Rehabilitaci%C3%B3n-Psicosocial-para-la-Convivencia-y-la-No-Repetic%C3%B3n..pdf>
- Ministerio del Interior . (2017). *Proceso Amplio Participativo*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (2019). *Anexo 8. Documento con la revisión y recomendaciones sobre el mecanismo de seguimiento de la estrategia de corresponsabilidad*. Oficio número OFI2020-11345-GTV-1001 en respuesta a solicitud de información Defensoría del Pueblo. , Ministerio del Interior .
- nacional, S. p. (9 de julio de 2020). Entrevista en el marco de la consultoría para la elaboración del balance de la Ley de Víctimas para la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz . (E. C. víctimas., Entrevistador)
- Paz, E. e. (2020). Entrevista a experto en Coordinación Nación Territorio. . (E. C. 2011, Entrevistador)
- Pedraza, D. (2018). *Propuesta de ajuste al mecanismo de certificación nacional y territorial*. Bogotá.
- Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004., Auto 008 (Corte Constitucional 2009). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm>
- Porrúa, M. A., & Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México.
- Procuraduría General de la Nación - Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (2019). *Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz. 2016 - 2019*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación . (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá .
- Procuraduría General de la Nación - Delegada de seguimiento al Acuerdo de Paz. (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz* . Bogotá .
- Proyectamos Colombia SAS elaborado para la CGR. (2019). *Evaluación de los Planes de Acción Territorial para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado*. Bogotá.

público, F. (julio de 2020). Entrevista realizada en el marco de la construcción del balance de la Ley 1448 de 2011, para la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. (E. C. víctimas, Entrevistador)

Secretario General de la Organización . (2020). *Vigésimo octavo Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA)*. Obtenido de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2020/06/XXVIII-Informe-Semestral-Espa%C3%B1ol.pdf>

Sentencia C-080 (Corte Constitucional 15 de agosto de 2018).

Sentencia C588 (Corte Constitucional 2019).

Sentencia C-588 (Corte Constitucional 5 de Diciembre de 2019).

Sikkink, K., Marchesi, B., Dixon, P., & and D'Alessandra, F. (2014). *Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos*. Boston. : Harvard Kennedy School Carr Center for Human Rights Policy.

Umaña, M., & Quilindo, D. (2018). La organización territorial de Colombia y la estructura de su sistema de planeación territorial. (M. Sili, Ed.) *Perspectives on rural development* 2, 86-111.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado. (2020). *Respuesta al Oficio E-2020-271840. 25 de agosto* .

Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas . (2020). *Respuesta a requerimiento radicado No.: \* 20207209931841\**. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2016). *Manual de Gestión de la Oferta*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (2018). *Metodología para la certificación de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas* . Bogotá .

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (2019). *Metodología para la certificación de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas* . Bogotá .

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (febrero de 2019). *Lineamientos generales para la construcción del plan de acción 2019 para la atención de la población víctima* . Bogotá .

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (2019). *Lineamientos generales para la construcción de planes de acción 2019 para la población víctima de* . Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (24 de noviembre de 2019). Resolución 03320 del 22 de noviembre de 2019, Por medio de la cual se adopta el protocolo de retorno y reubicación conforme con el artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1085 de 2015. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (2020). *Certificación Territorial - Criterios 2020 - 2023*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas . (05 de 15 de 2020). *Repuesta séptimo informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Oficio 2020100077141. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2017). *Metodología para la certificación de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2018). *Resolución 3557 de 2018, "Por medio de la cual se deroga la resolución 00758 de 2014 y se establecen lineamientos del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género*. Bogotá .

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2018). *XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención y reparación a víctimas*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2020). *Respuesta a requerimiento de información solicitado en el marco del balance de la PGN*. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2020). *Respuesta a Requerimiento radicado No. 20207115072792. . Bogotá*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2020). *Respuesta Séptimo informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Radicado Oficio 02072010077141, Bogotá .