



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz

GUÍA VÍCTIMAS

Guía para la Atención a las Víctimas del Conflicto
por parte del Ministerio Público.

Comités Territoriales de Justicia Transicional

Guías Integrales de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas

Comités Territoriales de Justicia Transicional

Diciembre de 2020

Procuraduría General de la Nación - República de Colombia

<https://www.procuraduria.gov.co>

Dirección y Supervisión:

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Autores

Procuraduría General de la Nación

Fundación Ideas para la Paz

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2020

Diseño y Diagramación:

QUID DESIGN SAS

Foto portada:

Agencia Prensa Rural

Impreso por Zetta

Impreso en Bogotá D.C., Colombia.

ÍNDICE

Pág. **4**

La GUÍA:
objetivos
y estructura

Pág. **5**

¿Por qué?

Pág. **7**

¿Qué?

Pág. **18**

¿Cómo?

Pág. **32**

Referencias
Normativas

7

La Política Pública de
Víctimas

10

¿Qué es el Comité
Territorial de Justicia
Transicional?

12

¿Qué son los Subcomités
Territoriales?

14

¿Qué es el Plan de
Acción Territorial?

16

¿Qué es un tablero PAT?

17

Marco normativo

20

Acción
Estratégica
del Ministerio
Público

La GUÍA: objetivos y estructura

La Procuraduría General de la Nación presenta la serie de Guías de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado elaboradas por la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. Su propósito es brindar herramientas a los funcionarios del Ministerio Público que les permitan fortalecer la capacidad de vigilancia preventiva y de control a la gestión, a partir de la comprensión de la Ley 1448 de 2011 y, para este módulo, de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

La Guía está estructurada en cuatro grandes secciones.



En la primera se destaca la importancia del Ministerio Público en el seguimiento al funcionamiento y participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).

La segunda presenta las disposiciones establecidas sobre los CTJT, sus conceptos básicos, sus funciones y su marco normativo e institucional.



La tercera indica cómo operan estas instancias en el marco de sus competencias y cuál es su utilidad.

Por último, presenta una serie de recomendaciones para los funcionarios del Ministerio Público que realizan seguimiento a la política pública de víctimas y a estas instancias.





¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA EL FUNCIONARIO DEL MINISTERIO PÚBLICO?

El restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado es fundamental para la construcción de la paz en Colombia y requiere del esfuerzo, apoyo y acompañamiento del Estado, la ciudadanía, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Por mandato legal¹, Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo deben hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas de la Ley de Víctimas. Las entidades que componen el Ministerio Público (Procuraduría,

¹ Art. 201 de la Ley 1448 de 2011 sobre “Mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley”.

Defensoría y personerías) vigilan que se garanticen los derechos de las víctimas y velan por el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos.

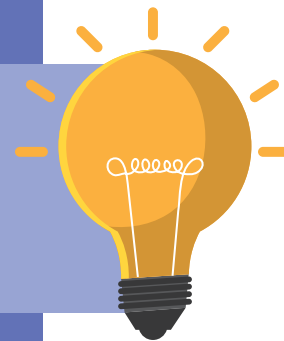
La Procuraduría General de la Nación, bajo el liderazgo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz² coordina el seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas

² La Procuraduría Delegada para el Seguimiento de Paz se creó a través del Decreto 1511 de 2018 y se le definen funciones a través de la Resolución 260 de 2019. Las funciones preventivas y de seguimiento a la política pública de víctimas se asignan a partir del Decreto 2246 de 2011, la Resolución 437 de 2013, la Resolución 399 de 2015 y las posteriores en relación con el seguimiento al Acuerdo de Paz: Resolución 099 de 2017 y la Resolución 483 de 2017.

en ejercicio de su función preventiva³ de control a la gestión pública. Este incluye la vigilancia al diseño normativo de esta política, la participación en las diferentes instancias del orden nacional y territorial, así como su implementación a través de planes, programas y proyectos.

En el desarrollo de esta política, se establecen los Comités Territoriales de Justicia Transicional como la máxima instancia local de participación para la elaboración de los Planes de Acción Territorial, coordinación de las acciones de las entidades del SNARIV y la articulación de la oferta. Esta guía aporta elementos para que los funcionarios del Ministerio Público puedan hacer una gestión óptima en el marco del impulso y control preventivo al funcionamiento de los CTJT.

Invitamos a todos los funcionarios del Ministerio Público del orden territorial y nacional, a apropiarse esta guía y su metodología de seguimiento para fortalecer sus capacidades operativas. La Guía les permitirá mejorar la toma de decisiones en el ejercicio del control público con respecto a la materialización de una reparación integral y efectiva para las víctimas, y la garantía de sus derechos.



³ Decreto Ley 262 de 2000.



¿QUÉ?

La Política Pública de Víctimas

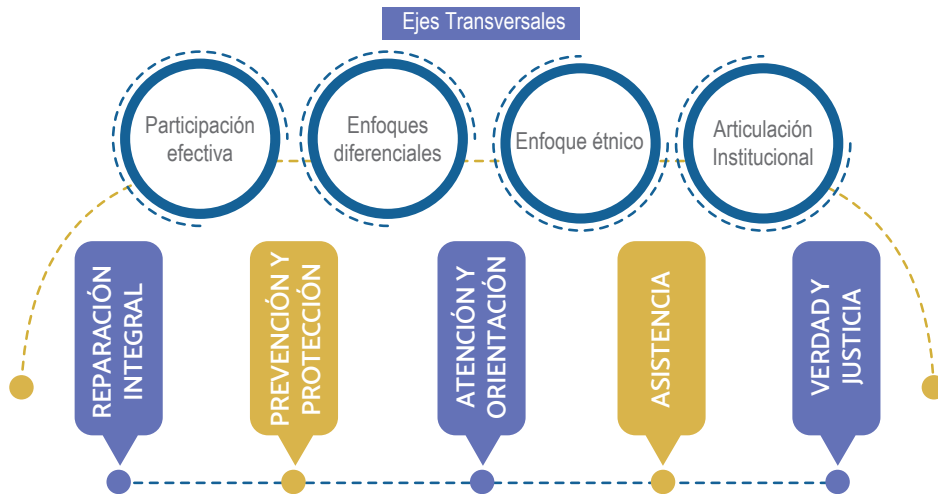
Con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano cuenta con un instrumento normativo para regular la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Esta Ley establece para el Ministerio Público la obligación de suministrar información de asesoría y apoyo, así como el diligenciamiento del formulario de registro de víctimas, que es la puerta de entrada para acceder a las medidas de asistencia y reparación.

Este marco legal que da origen a la política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación

integral, es el resultado de un ejercicio democrático que incluyó diversas voces de la sociedad civil, de sectores políticos y de la deliberación del Gobierno nacional y el Congreso de la República. Con la expedición de la Ley se reconoció la existencia del conflicto armado interno y, en consecuencia, a los individuos, familias o colectividades que “hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

La política pública para las víctimas del conflicto armado interno se implementa a través de cinco componentes:

- (i) **prevención; protección y garantías de no repetición;**
- (ii) **atención y asistencia;**
- (iii) **reparación integral, con medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición;**
- (iv) **verdad y**
- (v) **justicia.**



Componentes y ejes transversales de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno.

Asimismo, está formulada sobre los siguientes ejes transversales y principios:

- Participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley, planes, proyectos y programas, garantizando que dispongan de los medios e instrumentos para la elección de representantes, acceso a información y espacios de participación.
- Enfoque diferencial: la política de víctimas reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en función de su género, edad, origen étnico, situación de

discapacidad y orientación sexual. Este enfoque se aplica a las distintas medidas.

- Sistemas de información y caracterización de las víctimas y de los hechos victimizantes que permitan la focalización y priorización de la implementación de la política de víctimas.
- Articulación Nación-Territorio: la ejecución de la política de víctimas implica la aplicación eficiente de los principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación y ejecución de planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones.

- Enfoque étnico: conforme a la especial protección constitucional de los pueblos y comunidades étnicas, en los decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se establece de manera diferencial el marco normativo para garantizar los derechos de las víctimas pertenecientes a estos pueblos y comunidades.

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional efectiva, la ley creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), conformado por todas las entidades públicas nacionales y territoriales, las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que participen en las diferentes acciones de atención y reparación a las víctimas. El principal objetivo del SNARIV es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos y presupuestales, y actividades para garantizar los derechos a las víctimas del conflicto armado en cada uno de los componentes de la política pública de atención y reparación integral. La función de coordinación del SNARIV está a cargo de la Unidad para las Víctimas.

En cumplimiento de la política de víctimas, las administraciones departamentales y municipales, de acuerdo con sus competencias y lo que establece la Ley 1448 de 2011, deben proveer de bienes y servicios de manera prioritaria a las víctimas, según sus necesidades, para que puedan superar su condición de vulnerabilidad. De igual forma, es indispensable que se garantice el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, Mesas de Víctimas, Subcomités Temáticos y/o Mesas de Restitución y demás instancias de articulación para el adecuado desarrollo y efectivo seguimiento de las acciones que se emprendan.

¿Qué es el Comité Territorial de Justicia Transicional?

El Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) es la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el nivel departamental, municipal o distrital. El CTJT busca garantizar la atención, asistencia y reparación integral a víctimas a través de la puesta en marcha de estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación.

Esta instancia institucional es la encargada de elaborar, ajustar y adoptar el **Plan de Acción Territorial (PAT)** para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en concordancia con los Planes de Desarrollo Territoriales. Asimismo, coordina las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el territorio y articula la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas.

Los CTJT municipales deberán sesionar por lo menos una vez cada cuatro (4) meses con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, para elevarlos al nivel departamental. Y los CTJT departamentales, se deben reunir como mínimo una vez cada cuatro (4) meses, con la participación de los municipios de su jurisdicción, con el fin de realizar esta misma evaluación. Además, deben realizarse

Coordinación SNARIV
Coordinar acciones con entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (nivel departamental, municipal o distrital).



las sesiones ordinarias para la aprobación y materialización de otros temas relacionados con la ejecución de la política pública de víctimas en los territorios, como la aprobación de planes y conceptos de seguridad.

Funciones del CTJT

Según lo establecido en el artículo 2.2.8.2.4.1 del Decreto 1084 de 2011, los CTJT cumplen con las siguientes funciones.

- Constituirse como la instancia de articulación para la aprobación de los planes de acción que den cumplimiento a los objetivos y metas de los planes de desarrollo territoriales.
- Coordinar acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, municipal o distrital.
- Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición. Esta articulación se define a través de la adopción y aprobación de los siguientes planes:

- Plan de Acción Territorial y el Tablero PAT
- Plan Integral de Prevención
- Plan de Contingencia municipal
- Planes de Reparación Colectiva
- Plan de Retorno y Reubicación
- Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI)

- Coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población víctima.
- Adoptar medidas conducentes a materializar la política, planes, programas, proyectos y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.
- Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a

otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ejecutará las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.
- Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo.
- Adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Desarrollar estrategias de prevención integral para lo cual coordinará con los Comités Territoriales de Prevención, creados a partir del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

¿Qué son los Subcomités Territoriales?

Son espacios técnicos establecidos en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional para el buen desempeño y toma de decisiones que requiere la política pública de víctimas en el territorio. Los subcomités territoriales se conforman a través de grupos de trabajo con la participación de las víctimas, y son los encargados de asesorar, asistir y acompañar técnica y metodológicamente y desarrollar todo el proceso de planificación y puesta en marcha de metodologías para la toma de decisiones y el diseño de acciones para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a la población víctima del conflicto armado.

Los subcomités territoriales tienen las siguientes funciones.

1. Formular los Planes Operativos Anuales

- Plan de Acción Territorial en sus diferentes componentes y atendiendo al mapa de política.
- Plan de Contingencia Municipal, necesario para responder y dar atención a las víctimas en eventos masivos de victimización.
- Plan de Prevención Integral de Violaciones de derechos humanos e Infracciones al derecho internacional humanitario.
- Planes de Reparación Colectiva.
- Plan de Retorno y Reubicación.
- Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI).

2. Discutir y planear acciones puntuales en el marco de los componentes de la política pública de víctimas del conflicto armado

- Analizar el nivel del índice de riesgo de victimización de su municipio o de zonas aledañas.
- Definir rutas de atención inmediata a población víctima.
- Verificar el estado del riesgo identificado por la Defensoría del Pueblo en los informes de riesgo o notas de seguimiento.
- Hacer seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, en los casos en los que existan alertas tempranas.
- Diagnosticar, planificar e implementar programas y proyectos con base en los resultados de la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad –SSV– para caracterizar la población.





¿Qué es el Plan de Acción Territorial?

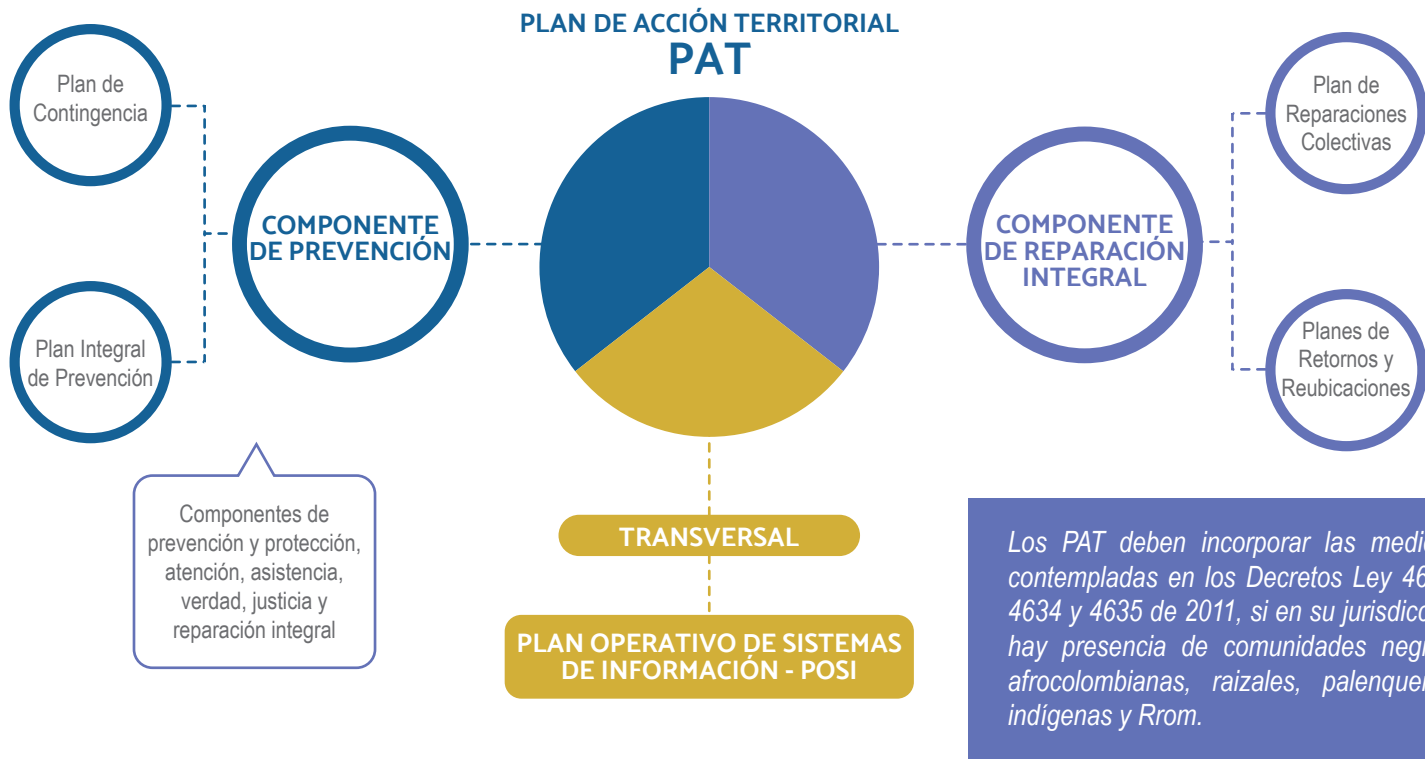
Como se mencionó anteriormente, los CTJT deben elaborar, ajustar y adoptar el **Plan de Acción Territorial (PAT)**⁴. Este instrumento contempla las medidas de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, y es elaborado por los municipios, distritos y gobernaciones con la participación de las víctimas del conflicto armado. Tiene una vigencia de cuatro años y debe guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial. El Plan de Acción Territorial debe ser aprobado un mes después de aprobado el Plan Nacional de Desarrollo respectivo y los ajustes al mismo, se deberán hacer de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Unidad para las Víctimas.

⁴ Unidad para las Víctimas (2016). Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional p. 84. https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_funcionamiento_comites.pdf

El PAT como mínimo debe contener:

- (i) caracterización de las víctimas; programas, subprogramas y proyectos por componente y
- (ii) medidas de atención y reparación a víctimas;
- (iii) mecanismo de seguimiento y de evaluación basado en metas e indicadores;
- (iv) asignación presupuestal, y
- (v) los recursos específicos asignados por el ente territorial para el funcionamiento de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas, indicando claramente el aporte propio y los fondos de cofinanciación que provengan de otras fuentes⁵.

⁵ Conforme a lo señalado en el artículo 67. Articulación de Responsabilidades Institucionales, en Protocolo de Participación Efectiva de Víctimas. Resolución 1668 de 2020.



El PAT debe ajustarse anualmente, de acuerdo con la capacidad institucional de las entidades territoriales y la oferta del Gobierno nacional. Los departamentos, municipios y distritos deben programar el presupuesto para la ejecución anual del PAT, garantizando los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos que

adquieran⁶. Asimismo, deben informar semestralmente en el tablero la ejecución de estos compromisos a los cuales el CTJT hará seguimiento.

⁶ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.8.3.1.7. al 2.2.8.3.1.9.

¿Qué es un tablero PAT?

Es la herramienta operativa anual del Plan de Acción Territorial, que le permite a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas e informar la ejecución de sus compromisos, con base en la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas.

Tablero PAT



Lo anterior, partiendo de:

- i. la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) desde cada nivel de gobierno, y
- ii. la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros).

Herramienta Operativa

Le permite a las administraciones locales

- Realizar su planeación anual de la política pública de víctimas.
- Informar la ejecución de los compromisos definidos en su Plan de Acción Territorial PAT.

Le permite a los Comités Territoriales de Justicia Transicional

- Hacer seguimiento a los compromisos por cada nivel de gobierno.

Marco normativo

La creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional está definida en el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 y están reglamentados en los decretos 4800 de 2011 (reglamenta la Ley de Víctimas), 2460 de 2015 (adopta la Estrategia de Corresponsabilidad), y 1084 de 2015 (unifica las normas sobre inclusión social y reconciliación).

Adicionalmente, los decretos de medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras para víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas, establecen las garantías para la inclusión de estas, y sus derechos en los CTJT.

Norma	Descripción
Ley 1448 de 2011	Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Artículos 172, 173, 174.
Decreto Ley 4633 de 2011	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.
Decreto Ley 4634 de 2011	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.
Decreto Ley 4635 de 2011	Medidas asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias.
Decreto 4800 de 2011	Se reglamenta la Ley 1448 de 2011. Art. 47, 76, 78, 81, 100, 158, 172, 185, 203, 230, 250 252, 253.
Decreto 2460 de 2015	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. Art. 2.2.8.3.1.5; 2.2.8.3.1.6; 2.2.8.3.1.8; 2.2.8.3.1.9; 2.2.8.3.1.24.
Decreto 1084 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación Capítulo 2 Sección 4. Instancias de articulación. Artículo 2.2.8.2.4.1.

¿CÓMO?

Elementos para tener en cuenta en el desarrollo de los CTJT

El siguiente cuadro resume las disposiciones de la implementación y funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales, distritales y municipales, según lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015⁷. Este incluye cuáles funcionarios los coordinan, qué instituciones los integran, sus alcances, periodicidad de las reuniones, y cómo participan las víctimas y el Ministerio Público en estas instancias.

⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.8.2.4.2.



Periodicidad de las reuniones

Si bien la norma no establece una periodicidad para las sesiones ordinarias de los CTJT, estas son fundamentales para la ejecución de la política pública de víctimas en los territorios, pues allí se debate la aprobación de planes y conceptos de seguridad, entre otros. En algunos casos, los actos administrativos de creación establecen un mínimo de sesiones ordinarias.

Los CTJT departamentales, además de sus reuniones ordinarias, deben reunirse al menos tres (3) veces al año (por lo menos una vez cada cuatro meses), con la participación de los municipios de su jurisdicción, para evaluar la implementación de los planes de acción, avances, necesidades y dificultades de articulación, y abordar sus necesidades presupuestales para ser incluidas en los POAI departamentales de la próxima vigencia.

Los CTJT municipales, además de las reuniones ordinarias, deben convocar al menos tres (3) encuentros al año (por lo menos uno cada cuatro meses), con el fin de realizar una evaluación de la implementación de los planes de acción, y presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, para elevarlos al comité de justicia transicional departamental.

Participación de la población víctima

Estarán presentes dos (2) representantes de las mesas de participación de víctimas. Se deberán aplicar los artículos correspondientes a participación en los CTJT según los Decretos leyes 4633, 4634, y 4635 de 2011.

Participación del Ministerio Público

En los comités de justicia transicional departamentales: el procurador regional y el defensor regional.

En los comités de justicia transicional municipales o distritales: el procurador provincial o distrital y el personero municipal o distrital.



Acción estratégica del Ministerio Público

Generalidades

De acuerdo con los artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991, el Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales y la Procuraduría. Los tres organismos deben hacer un seguimiento, según sus competencias, a la implementación de la política pública de víctimas y garantizar los derechos que esta persigue.

La Procuraduría General de la Nación ejerce su función preventiva para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos

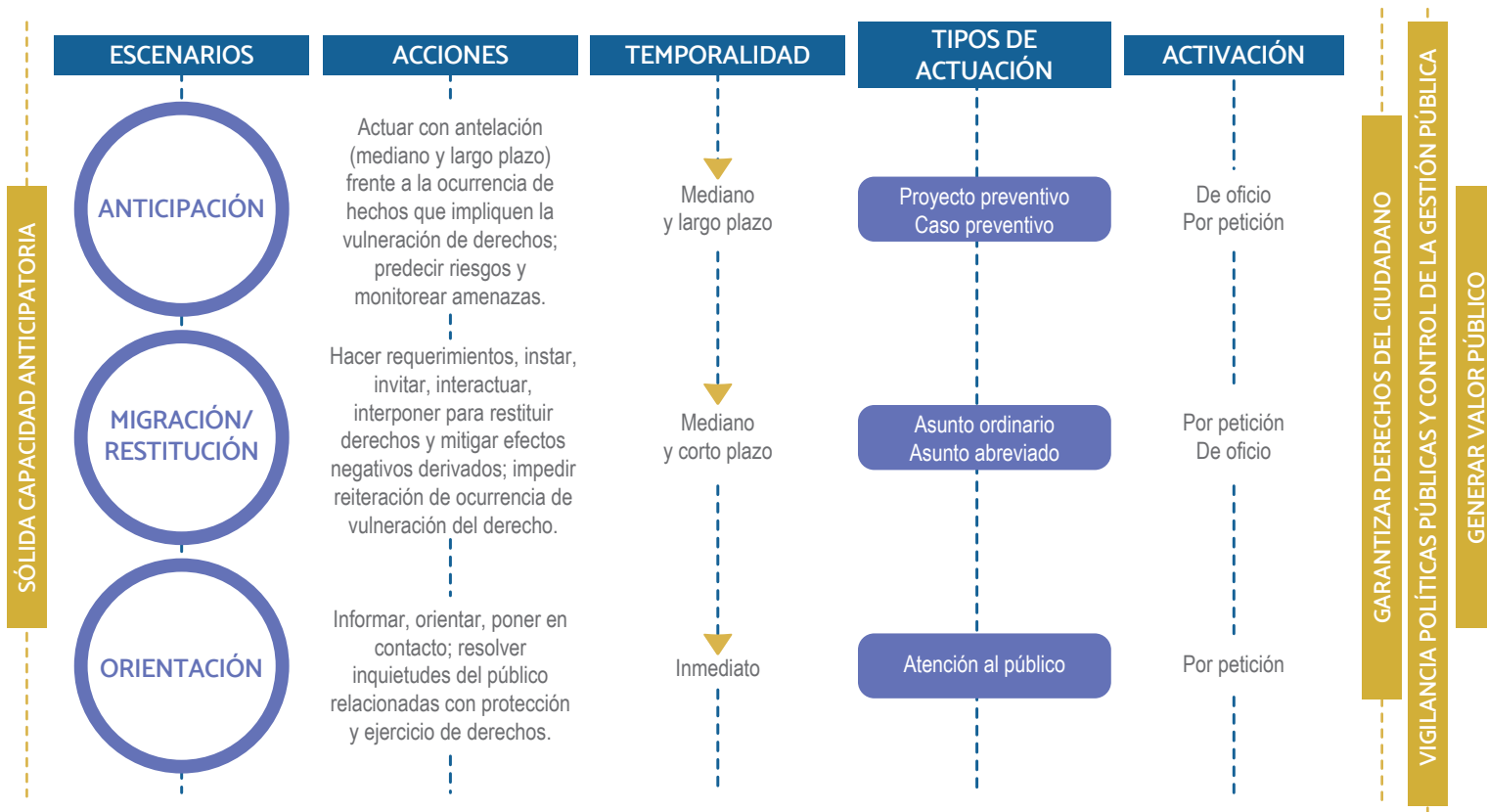
de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión de las entidades responsables de implementar las políticas públicas, para detectar riesgos, identificar fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración y en la ejecución de responsabilidades y recursos asignados⁸, que puedan afectar la garantía de derechos constitucionales.

⁸ La Resolución 132 de 2014 establece los lineamientos de la función preventiva. Estos lineamientos se compilan en: Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Actuaciones preventivas

El modelo operativo de la función preventiva recoge un conjunto de elementos contenidos en tres escenarios: anticipación, mitigación/restitución y orientación. A partir de estos se definen acciones, temporalidades, tipos de actuación y procedimientos de activación -ver gráfica-.

El Ministerio Público puede adoptar determinados tipos de actuación, según el escenario que identifique en el seguimiento a un componente o medida de la política pública de víctimas. Si identifica hechos que aún no se han materializado se encuentra en un escenario de anticipación, cuya actuación se define en el mediano y largo plazo, con proyectos y casos preventivos, activados por medio de oficios o peticiones.



Basado en el Modelo operativo de la Función preventiva. PGN (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Economía Urbana Ltda. Bogotá: Taller de Ideas & Diseños. P. 16



En caso de identificar afectaciones negativas a derechos, el Ministerio Público define sus actuaciones para el mediano y corto plazo, en el escenario de mitigación del daño y/o restitución del derecho vulnerado, a través de asuntos ordinarios o abreviados, activados por derecho de petición u oficio. Por último, tiene el rol de informar, resolver inquietudes y orientar al público sobre el ejercicio de derechos. Esta actuación es de carácter inmediato y se realiza por peticiones.

Seguimiento del Ministerio Público

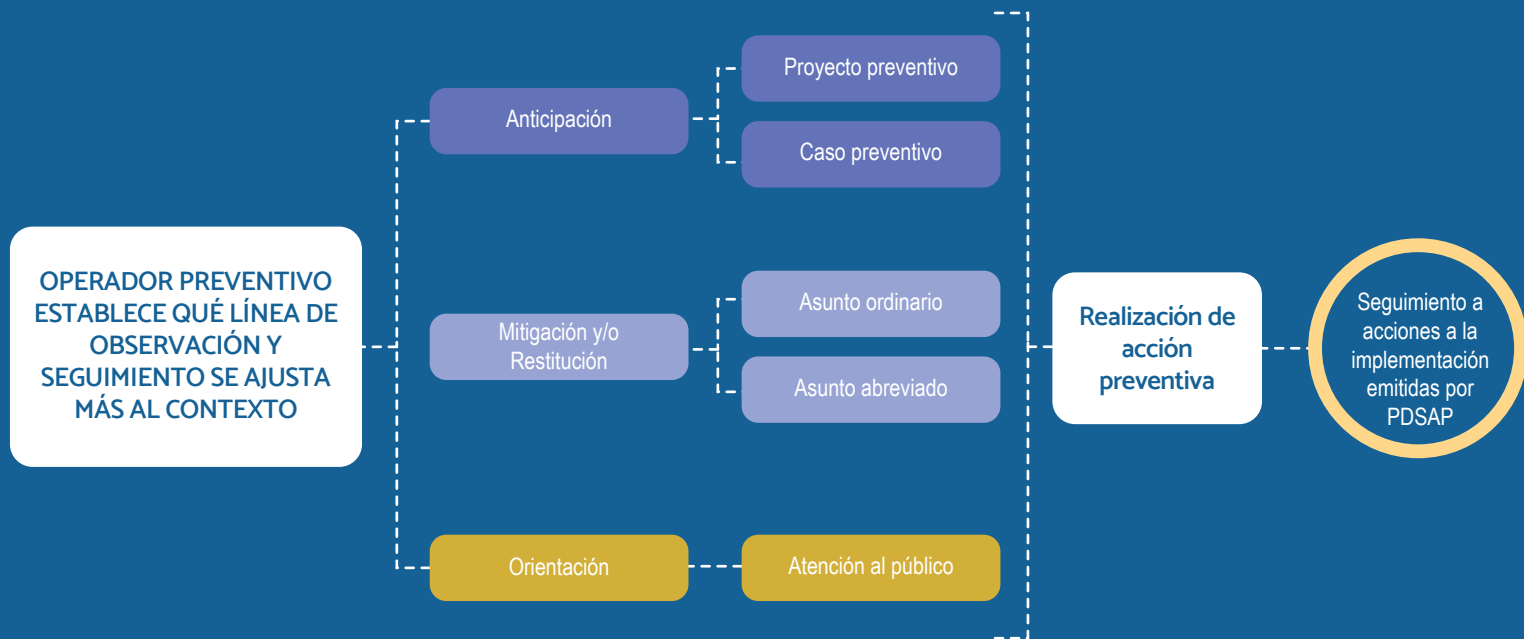
De acuerdo con el Modelo de Gestión de la Función Preventiva, la Procuraduría establece que los Operadores Preventivos⁹ son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza.

A continuación, se presentan los pasos que puede tomar el operador preventivo, para ejercer una vigilancia y control de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

1. El operador debe establecer qué línea de observación y seguimiento se ajusta al contexto que está examinando (resultados, institucionalidad, PQRS de la ciudadanía y riesgos de corrupción y mala administración).
2. A partir de los escenarios contemplados en el modelo (prevención, mitigación/restitución y orientación), el operador preventivo debe activar un tipo de actuación de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.
3. El operador debe definir si el tipo de actuación que implementará es un asunto abreviado u ordinario, un proyecto preventivo o un caso preventivo.
4. La activación de estos tipos de actuación se realiza con la lectura que se haga del contexto al cual se le está haciendo seguimiento, y según lo definido en la instrumentalización del modelo de gestión de la función preventiva (por petición o de oficio).
5. En el marco del proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones hasta su cierre.

⁹ Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Paso a paso para la actuación de los operadores preventivos



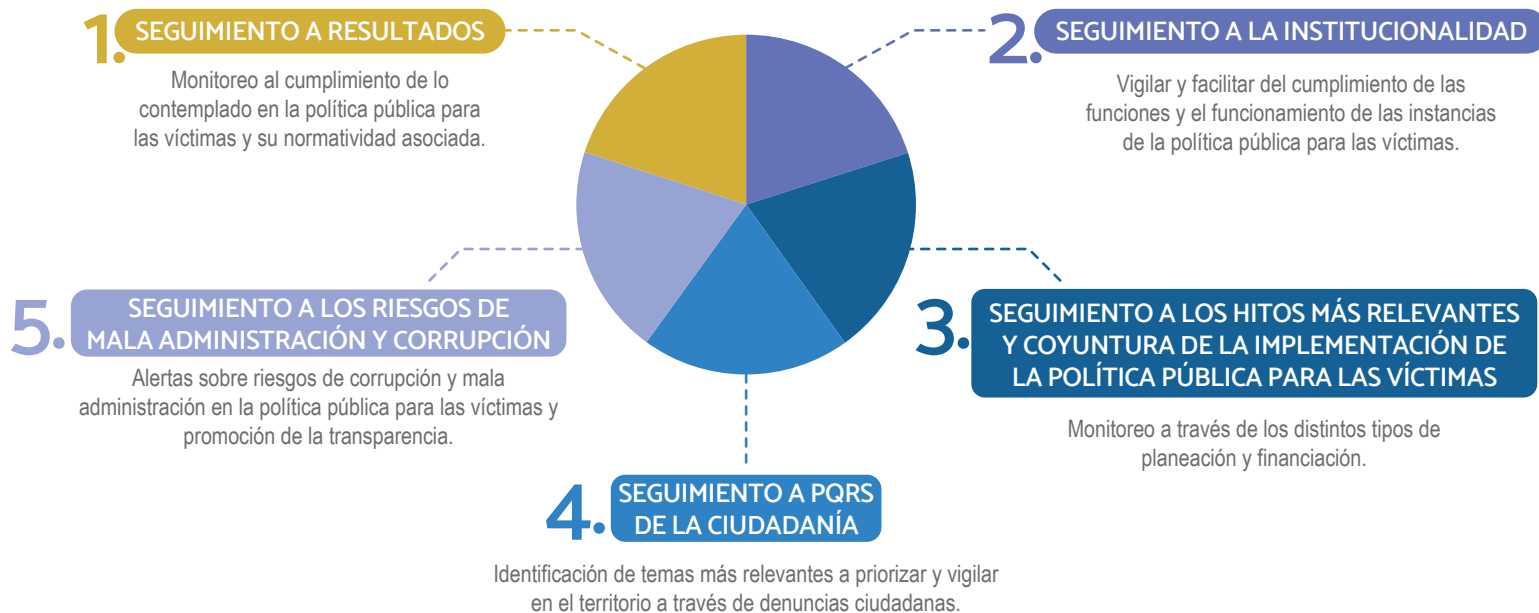
La siguiente gráfica relaciona una serie de actividades, con el tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario para responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación de la política pública.

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Asistir a audiencias y actos oficiales y participar en eventos externos que permitan recoger información relevante para el seguimiento a la PP de Víctimas.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a funcionarios públicos con la Guía y otros insumos sobre el seguimiento a la PP de Víctimas que incluya enfoques de género y étnico y cómo incorporarlos en su labor.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a la ciudadanía y promover su control social al cumplimiento de la PP de Víctimas, que incluya enfoques de género y étnico.	✓	✓	✗	✗	✓
Consultar y analizar bases de datos de los sistemas de información y reporte, sobre la garantía de derechos y el desempeño de entidades responsables de implementar los puntos de la PP de Víctimas, y realizar investigaciones y análisis relacionados.	✓	✓	✓	✓	✓
Incorporar los enfoques diferenciales, de género y étnico dentro del seguimiento, incluyendo poblaciones priorizadas como mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✓

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✓
Presentar y participar en iniciativas de carácter legal y de proyectos de actos administrativos para mejorar el desempeño de la administración pública en torno al cumplimiento de la PP de Víctimas.	✓	✓	✗	✗	✗
Reportar y ejercer una labor de asesoría y orientación para ciudadanos que requieran información sobre asuntos relacionados con la PP de Víctimas y las entidades a las cuales deben dirigirse, para garantizar el cumplimiento de derechos.	✗	✗	✗	✗	✓
Realizar visitas de control a las entidades (verificaciones in situ) en el marco de distintos tipos de actuación y sobre aspectos que son de interés para el Ministerio Público para identificar amenazas que puedan obstruir el logro de objetivos establecidos en la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✗
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos en el marco la PP de Víctimas.	✗	✓	✓	✓	✗

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Desarrollar investigaciones y análisis sobre la PP de Víctimas y las dinámicas en torno a la situación particular de derechos y sus titulares, para facilitar el ejercicio práctico de la función preventiva.	✓	✓	✗	✗	✗
Trasladar información, según su criterio, a instancias disciplinarias y organismos de control.	✗	✗	✓	✓	✓
Facilitar la articulación con otras entidades del Ministerio Público, según los principios de coordinación, en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✗
Elaborar reportes de análisis de actividades que sirvan como insumos a los informes anuales de la PP de Víctimas al Congreso de la República.	✓	✓	✓	✓	✓

LÍNEAS DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA EL SEGUIMIENTO AL ACUERDO DE PAZ PARA LA OBSERVACIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO



Recomendaciones a los funcionarios del Ministerio Público para el seguimiento a los Comités Territoriales de Justicia Transicional

Con el fin de realizar una adecuada gestión y seguimiento a los Comités Territoriales de Justicia Transicional y a sus subcomités temáticos, se recomienda a los funcionarios del Ministerio Público lo siguiente.

1. Frente a la formulación y ajustes del Plan de Acción Territorial

- Realizar seguimiento al proceso de formulación y ajuste del Plan de Acción Territorial, verificando que se sigan los tiempos establecidos en la norma y los lineamientos dados por la Unidad para las Víctimas para este proceso, y que se incluyan acciones concretas para garantizar los derechos de las víctimas, de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales.
- Promover la revisión del PAT cuando este requiera ajustes, validar que se cumpla con la revisión y ajuste anual de fondo y con los cambios de orden fiscal y conceptual según el caso, de conformidad con los tiempos establecidos por la Unidad para las Víctimas.

- Verificar que los representantes de las víctimas participen de manera efectiva en el proceso de formulación, ajuste y aprobación, de tal forma que reciban respuesta a sus observaciones y propuestas.
- Verificar que los ajustes de este Plan estén alineados con los demás planes previstos en la política pública, tal como se establece en la norma, especialmente lo relacionado con los Planes de Retornos y Reparación Colectiva, para aquellas acciones que son competencia de las entidades territoriales.

2. Frente a lo formulado en el Plan de Acción Territorial

- Monitorear la implementación de la política pública de víctimas en el territorio.
- Verificar el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) con el fin de que dé cumplimiento a lo presentado en el Plan de Acción Territorial.
- Verificar el cumplimiento de la oferta institucional, acorde con la formulación de programas, proyectos y metas establecidas en el Plan de Acción Territorial.

3. Frente al funcionamiento de los CTJT

- Verificar que los CTJT se reúna una vez cada cuatro (4) meses para las sesiones de seguimiento al PAT, así como el número de sesiones ordinarias que se hayan establecido en el acto administrativo de conformación o que se requieran, teniendo en cuenta los lineamientos de la Unidad para las Víctimas para garantizar el cumplimiento de sus funciones.
- Verificar que las autoridades que integran el comité (alcalde o gobernador según el caso y los secretarios de despacho, según el acto administrativo de conformación del comité), asistan a las sesiones. Debe tenerse en cuenta que la participación de ellos no es delegable.¹⁰
- Verificar las actas de los CTJT: se debe suscribir lo que se haya definido en la reunión, los temas abordados, compromisos generados con la definición de cronogramas y responsables y roles asignados. También debe hacerse un seguimiento a las sesiones de los diferentes comités de manera hilada y consecutiva.
- Verificar la participación de representantes de las víctimas (formal y sustancial): validar que sea el representante designado por la mesa para la participación. Se debe

confirmar que las propuestas presentadas por las víctimas tengan respuesta de manera oportuna y con la fundamentación correspondiente a la decisión (si fue o no aceptada y por qué).

- Verificar la participación de representantes de entidades: revisar que estos cuenten con la delegación correspondiente para poder asumir compromisos y rendir cuentas de las obligaciones que se hayan adquirido previamente.
- Verificar que se produzca la suficiente deliberación para el proceso de toma de decisiones con el conteo de votos de manera estricta.
- Verificar que a los subcomités técnicos se convoquen a las instituciones competentes, y en especial, a los representantes de víctimas de la mesa de participación efectiva.
- Verificar que cada seis meses se incluya en la agenda de las sesiones la revisión del concepto de seguridad, de tal forma que se mantenga vigente para el análisis y trámite de las solicitudes de retornos y reubicaciones.
- Proponer que en estas instancias se realice seguimiento a la implementación de los Planes de Reparación Colectiva, Retornos y Reubicación, Prevención Protección y el Plan de Contingencia.

¹⁰ Ley 1448, artículo 173, párrafo 3.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras

Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

“Artículo 172. Coordinación y articulación nación-territorio. La Unidad para las Víctimas, deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, 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 lo siguiente: Las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último 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. Articulación de la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, municipales y distritales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación a víctimas”.

“Artículo 173. De los comités territoriales de justicia transicional. El Gobierno nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia

Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo 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”.

Decreto 1084 de 2015

Sección 4 Instancias de articulación. Artículo 2.2.8.2.4.1. Comités Territoriales de Justicia Transicional. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional serán departamentales, distritales y municipales.

Decreto Ley 4633 de 2011

Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. “En los Comités Territoriales de Justicia Transicional, tendrá asiento un delegado de los pueblos y

comunidades indígenas del área de influencia del Comité Territorial, quien promoverá la armonización de los programas de víctimas indígenas y no indígenas y participará en los procesos relacionados con la formulación del PIRPCI de su pueblo o comunidad, según el caso”.

Decreto Ley 4634 de 2011

Medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. “Artículo 118.- Los Comités Territoriales de Justicia Transicional, contarán con la participación de un representante de las kumpania, que será elegido entre las instancias representativas en los diferentes niveles territoriales”.

Decreto Ley 4635 de 2011

Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. “Artículo 152. En los Comités Territoriales de Justicia Transicional, tendrá asiento un delegado de las comunidades del área de influencia del Comité Territorial, quien promoverá la armonización de los programas de víctimas pertenecientes a las comunidades y las que no pertenecen a estas y participará en los procesos relacionados con la formulación del PIRC de su comunidad, según el caso”.

Decreto Ley 262 de 2000

Modifica la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación.

Decreto 2460 de 2015

Artículo 2.2.8.3.1.5. Formulación del Plan de Acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas (PAT).

Decreto 4800 de 2011

Artículo 253. Funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Decreto 1511 de 2018

Creación de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Decreto 1084 de 2015

Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Resolución 1668 de 2020

Por la cual se derogan las Resoluciones 0388 de 2013, 0588 de 2013, 01448 de 2013, 0828 de 2014, 01281 de 2016, 01282 de 2016, 01336 de 2016, 01392 de 2016, 0677 de 2017 y 00250/2019 expedidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se dictan otras disposiciones.

Resolución 260 de 2019

Por medio de la cual se asignan funciones a una procuraduría delegada.

Resolución 132 de 2014

Por medio del cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

Bibliografía

La información contenida en esta guía se recoge de diferentes fuentes normativas y de material institucional, cartillas y documentos producidos por entidades públicas para dar a conocer estos programas.

- Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.
- Unidad para las Víctimas, Ministerio del Interior, USAID & OIM. (2016). Guía para el funcionamiento de Comités Territoriales de Justicia Transicional. Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/comites.pdf>
- Unidad para las Víctimas (2016). Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional. https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/orientaciones_nacionales_tecnicas_a_los_comites_territoriales_de_justicia.pdf
- Ilustraciones y vectores, diseñados por studiogstock, katemangostar, pch.vector, vectorjuice, Freepik / Freepik.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PR@CUREMOS
la paz