



*Primer Informe de seguimiento
y monitoreo de los órganos de control*

**a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas
y Restitución de Tierras**

2012

Resumen ejecutivo

• • • **Contralora General de la República**

Sandra Morelli Rico

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado

Defensor del Pueblo

Volmar Antonio Pérez Ortíz

Equipo Contraloría General de la República

Coordinador Delegado Intersectorial

Luis Alberto Higuera Malaver

Coordinador informe

Juan Carlos Villamizar

**Profesionales Integrantes Unidad
de Investigaciones Especiales contra la Corrupción**

Ana Catalina Sarmiento Zarate

César Augusto Moreno Sánchez

Claudia Patricia Goyeneche Baez

Edgar Alfonso González Salas

Emilse Esther Perdomo Vargas

Isabel Caballero Samper

Jorge Enrique Espitia Zamora

Juan Pablo Sandoval

Katherine Mena Asprilla

Mercedes Ortiz Cañón

Mónica Carolina Valderrama G.

Nancy Patricia Junco Olarte

Néstor Raúl Rubiano Paez

Equipo Procuraduría General de la Nación

Paula Andrea Ramírez Barbosa

Germán Daniel Robles Espinosa

Saúl Emir Ramírez Quesada

Ruth Samantha Narvaez Villareal

Danilo Valbuena Ussa

Camillo Rojas Leal

José Fernando Gómez

Equipo Defensoría del Pueblo

Patricia Luna Paredes

Hernando Toro Parra

Blanca del Pilar Rueda J.

Jorge Enrique Calero Chacón

Haylen Maldonado Serrano

Luisa Fernanda París Vallecillas

Luis Alberto Bonilla Cárdenas

Gloria Elena Rodríguez

Andrea del Pilar García

Isabel Durán

Luisa Fernanda Avellaneda

Comisión de Seguimiento a la Política

Pública de Desplazamiento Forzado

Luis Jorge Garay Salamanca

Fernando Barberi Gómez

Preparación editorial Despacho Vicecontralor

Vicecontralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Diseño de portada

Yenny Liliana Pérez G.

Diagramación

Andrea Artunduaga Acosta

Contenido

Presentación	5
Los Sistemas de información	9
La política de restitución de tierras	10
La nueva institucionalidad	14
Aspectos presupuestales	17
Coordinación Nación-Territorio	21
Participación de las víctimas	22
Medidas de reparación	25
Generación de empleo y formación	
Rehabilitación	
Satisfacción	
Garantía de no repetición	
Prevención y protección	
Indemnización administrativa	
Medidas de asistencia a víctimas no desplazadas	32



Presentación

La 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” o, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es de vital importancia para la sociedad colombiana, puesto que implica el reconocimiento de la violación a los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado que vive el país, y muestra la voluntad política del Estado colombiano de avanzar en la garantía efectiva de los derechos de todos los ciudadanos, incluso diseñando un mecanismo de reparación integral¹. Esta Ley es entonces una apuesta en el ideal democrático de construir un Estado Social de Derecho.

De acuerdo con el mandato de la ley de víctimas, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo debe conformarse entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y tres Representantes de las Víctimas, los cuales deberán ser rotados cada dos años. En razón a que el mecanismo de participación previsto en la Ley, y las normas que la desarrollan, no ha sido culminado, razón por la cual los representantes a nivel nacional de las víctimas todavía no han sido designados, los organismos de control han acordado, con base en sus funciones constitucionales y legales, presentar este primer informe al Congreso de la República como un documento conjunto de las tres entidades. Este primer reporte, no reemplaza completamente el informe de la Comisión ordenada por el artículo 201 de la ley 1448 de 2011, hasta tanto la Comisión no sea instalada con todos sus miembros. Este es un primer llamado al Congreso de la República como al Gobierno mismo, para que se adelanten las acciones correspondientes para suplir esta deficiencia.

La implementación de la ley en medio del conflicto le impone algunos riesgos a la institucionalidad creada; a la seguridad de los funcionarios (jueces, funcionarios de la Unidad de Tierras, Congresistas, entre otros), a las víctimas, a sus organizaciones y a sus líderes; a los sistemas de información que maneja el INCODER, el IGAC, el Registro Único de Tierras y de Víctimas, entre otros. Y no es para menos, pues el espíritu de la Ley es el de “romper con la cadena de testaferrato que se apoderó de los predios de campesinos desplazados y restituirles la tierra despojada”². En ese sentido se podría afirmar que la Ley, en cuanto a tierras se refiere, es un juego de suma cero. Se le quitan las tierras a los victimarios que se apoderaron de ellas de manera ilegal y se les devuelve a las víctimas que fueron despojadas. Sin embargo, como se evidencia en el presente informe, el problema es algo más complejo, no sólo para la puesta en marcha de la ley sino para el monitoreo y seguimiento, puesto que las acciones de restitución de tierras y reparación de las víctimas van a implicar necesariamente

- 1 Los hechos victimizantes reconocidos por la ley 1448 de 2011 además del desplazamiento forzado son: el homicidio, la desaparición forzada, las amenazas, los delitos contra la libertad y contra la integridad sexual, el secuestro, la tortura, el despojo forzado de tierras, el abandono forzado de tierras, las consecuencias fruto de minas antipersonales, munición sin explotar, artefactos explosivos improvisados, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados, los efectos derivados de actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos, hostigamientos, y otros relacionados con el conflicto armado.

2 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY. “Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”.

la acción fiscal del Estado, además del fortalecimiento de los esquemas de extinción de dominio. En razón a esta complejidad, tanto el Gobierno como los organismos de control le apostamos a construir un conjunto de sinergias que nos permitan avanzar en beneficio de las víctimas y de la sociedad.

Algunas de las dificultades que se encuentran en la puesta en marcha de esta política pública son comunes al conjunto de las políticas públicas en Colombia. Así que el fortalecimiento de la institucionalidad (reglas formales e informales) como del aparato estatal (Nación y entidades territoriales) va a ser fundamental para avanzar en la implementación de la política y en la profundización de nuestra democracia.

La debilidad del Estado y de la institucionalidad en Colombia ha permitido la presencia de grupos armados ilegales que lograron el control militar del territorio, la captura de las autoridades locales y de las instancias administrativas, lo cual contribuyó a legalizar los despojos de tierras, a controlar el recaudo tributario y el conjunto de los recursos públicos por la vía del chantaje y la extorsión. Este control militar ilegal del territorio les permitió a ciertos grupos armados ilegales contar con cierta representación parlamentaria, cuyos votos consiguieron con presión armada, para que luego respaldaran la permanencia de sus cuotas burocráticas en los organismos de control de la propiedad, cerrando el ciclo del despojo, tal y como lo ha comprobado la Corte Constitucional³.

De ahí que el reto del Estado sea el de “reparar un enorme daño sufrido por casi medio millón de hogares campesinos, sumidos en la indigencia y la pobreza en tugurios urbanos, y con ello, saldar una deuda insoluble que la sociedad y el Estado tienen con las víctimas del despojo y un deber ineludible si el Estado colombiano quiere cumplir las normas del derecho internacional humanitario que forman parte del bloque de constitucionalidad”⁴ y para ello garantizar el monopolio de las armas va a ser esencial.

Esta forma de actuación de las fuerzas ilegales sobre la población llevó a caracterizar buena parte del proceso no como la simple disputa entre civiles por restablecer la titularidad de los derechos de propiedad entre particulares que hacen negocios de finca raíz, sino de desplazamientos masivos como una de las consecuencias del conflicto armado sobre la estabilidad territorial de las comunidades campesinas, indígenas y negras. En este escenario, para la puesta en marcha de la ley 1448 de 2011, la cartografía social de cada una de las masacres y de los desplazamientos masivos que realicen las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil, va a ser determinante para que los jueces actúen en derecho, en ese sentido hay siempre que tener presente el espíritu de la ley cuando de ella se espera que: “La responsabilidad del Estado es establecer con precisión los lugares donde causaron impacto social los hechos de violencia que ocasionaron el abandono de las tierras y determinar a quiénes pertenecían, para que el propio Estado acuda ante la justicia en favor de las víctimas y se cancelen los derechos posteriores al despojo en las regiones donde ocurrieron, sin que valgan sus apariencias de legalidad, que pierden valor como origen del derecho frente a la violencia como verdadera causa ilegal de las transferencias”⁵; a tal punto que con el escenario de violencia a nivel territorial el gobierno ha logrado señalar que “es

•• 3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

muy difícil presumir buena fe en las circunstancias predominantes en las regiones de desplazamiento. Resulta contrario al principio de buena fe comprar tierras muy baratas a una población que huye bajo el impacto del terror, o a sus usurpadores”⁶.

En este orden de ideas, se colige que dentro de los objetivos de la Ley está el deslegitimar la violencia como método legítimo de adquirir derechos de propiedad, y “quien adquirió derechos sobre tierras despojadas aprovechando la inferioridad de quienes estaban sometidos al terror organizado, debe asumir parte de la pérdida patrimonial ocasionada por el conflicto, como debe ocurrir también con los acreedores que no recibieron sus pagos por la fuerza mayor del desplazamiento de sus deudores y el Estado, que no recaudó impuestos o tarifas”⁷.

Si bien los lineamientos básicos de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia están consignados en la ley 1448 de 2011, esta política no es completamente nueva y tiene antecedentes en los esfuerzos por establecer medidas judiciales, administrativas, económicas y sociales en aras de viabilizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas en especial las del desplazamiento forzado. Tres periodos básicos en términos de antecedentes normativos e institucionales pueden establecerse:

Primer periodo: constituido por la legislación existente antes de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Básicamente lo referente a la ley 387 de 1997 que buscaba adoptar medidas para prevenir el desplazamiento forzado y brindar protección y atención a las víctimas de dicho fenómeno.

Segundo periodo: corresponde a la legislación que se crea con la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. En dicha Sentencia no solo se constata las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encontraba la población víctima del desplazamiento forzado, sino que además se subraya la ausencia reiterada, por parte de las autoridades públicas, de acciones que permitieran brindar protección, atención y garantía de los derechos constitucionales de estos ciudadanos; a tal punto que la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

El tercer periodo se inicia con la promulgación de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Una comprensión global del entorno normativo actual implica tener en cuenta además de las audiencias públicas realizadas por la Corte Constitucional entre 2011 y 2012 y sus insumos, la ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, y el decreto 4829 por medio del cual se reglamenta la restitución de tierras como componente fundamental de la ley 1448 de 2011.

Esta breve reseña resulta importante por las siguientes razones: primero, porque varias de las disposiciones legales anteriores a la ley 1448 de 2011 continúan vigentes⁸ y requieren por lo tanto su cumplimiento tal y como lo señala el documento CONPES 3726 de 2012 y el hecho que aún existen procesos en el marco de la ley de Justicia y Paz que no se han cerrado. Segundo, porque como repetirá la Corte Constitucional a través de la Sala Especial de Seguimiento en su auto 219 de 2011, el ECI persiste y

6 Ibidem.

7 Ibidem.

8 Siempre y cuando no contraríen las disposiciones de la ley 1448 de 2011.

no ha sido superado. En tercer lugar, porque el estudio de los antecedentes normativos permite comprender que la política pública de protección, atención y reparación a las víctimas, debe superar una serie de limitaciones de carácter estructural, todas ellas señaladas de manera repetitiva por la Corte Constitucional, entre ellas:

- a) Las debilidades en términos de la coordinación institucional entre las entidades nacionales, y entre estas y los entes territoriales, y también entre las entidades territoriales.
- b) La falta de claridad sobre las metas concretas de la política, sobre el cronograma de implementación de los programas, planes y proyectos, sobre las prioridades de la política, y sobre las responsabilidades y competencias de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención.
- c) La existencia de debilidades fiscales y administrativas tanto a nivel nacional pero sobre todo a nivel de los entes territoriales para implementar la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.
- d) Las debilidades en términos de registro y de sistemas de información.
- e) La falta de claridad sobre las necesidades de recursos financieros para cumplir los objetivos de la ley 1448 de 2011.
- f) La no existencia de un diagnóstico adecuado sobre los obstáculos que limitan la capacidad institucional y de gestión de las instituciones que conforman el sistema nacional de atención, y la manera de superarlos y,
- g) La falta de claridad sobre el impacto de los cambios institucionales y de los cambios de enfoque de la política en términos del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que los organismos de control encuentran como resultado del ejercicio que las tres entidades han hecho en el seguimiento y monitoreo a la Ley 1448 de 2011.

Los Sistemas de Información

El Gobierno Nacional cuenta con facultades e instrumentos necesarios para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno y, para ello, la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control (COSOC) considera que los sistemas de información y el Hábeas Data, van a ser muy importantes para cumplir con los objetivos de la ley. Entre ellos se encuentran el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) así como el registro de las otras víctimas del conflicto. Si hay debilidades en los sistemas de información de tal manera que no se puedan conocer y verificar las violaciones a los derechos humanos de las víctimas y así acreditar su condición ante los jueces va a ser imposible repararlos de manera integral. En este sentido, la Comisión encontró que actualmente los sistemas de información de cada una de las entidades son importantes para el conjunto de ellas y hasta ahora se están definiendo los protocolos necesarios para su inter-operatividad. Los retrasos para el acceso a la información perjudican en el corto, mediano y largo plazo a las víctimas. En este sentido, preocupa a la Comisión que muchas de las acciones planteadas o previstas para ser implementadas en un futuro, o se encuentran en un nivel incipiente en su desarrollo, o no están siendo desarrolladas, aspectos que afectan de manera directa el proceso de implementación de la ley de víctimas y sobre todo el alcance de las metas previstas para 2012. La Comisión quiere resaltar la apertura que ha habido por parte del Gobierno Nacional y las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV) a las críticas que las diferentes entidades que hacen parte de la COSOC le han realizado a los formularios de captura de los registros administrativos a pesar de existir aún diferencias importantes al respecto, como a la construcción de las bases de datos para lograr plenamente la inter-operatividad de cada uno de ellos.

La Política de Restitución de Tierras

El marco de justicia transicional en el que se expide la Ley 1448 de 2011 permitió diseñar un trámite judicial para la restitución de derechos sobre la propiedad o posesión de la tierra, expedito y sustentado en el acompañamiento estatal a la víctima, en el que se incluyen presunciones legales y la inversión de la carga de la prueba, entre las medidas favorables a ella. Ese trámite se complementa con la incorporación de las otras medidas resarcitorias y de algunas más para garantizar la no repetición de los hechos, así como la participación activa de las víctimas que también son incluidas en la Ley.

El acompañamiento estatal implica agotar una etapa administrativa en la que se resuelve la inscripción del predio en el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” que es administrado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD). Dicha inscripción es requisito para proceder a la etapa judicial. La UAE-GRTD podrá solicitar al juez la restitución y representar a la víctima en el proceso. La demanda (escrita u oral) puede ser presentada, alternativamente, por la víctima o su apoderado, satisfecho el requisito de registro. La UAE-GRTD también puede oponerse, en representación de las víctimas, cuando ésta no haya presentado la demanda.

Un valor agregado de la intervención administrativa está en el esclarecimiento de la situación jurídica de los inmuebles objeto de restitución, a través de los análisis y estudio formal adelantado para resolver la inscripción, lo cual servirá de sustento probatorio para la demanda de restitución ante la vía judicial.

En ese proceso hay algunos aspectos sobre los que la COSOC quiere llamar la atención. Uno de ellos tiene que ver con el tiempo en que se debe resolver la inscripción en el registro. El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 establece un plazo de 60 días “a partir del momento en que acometa el estudio” y en este punto remite al inciso dos del mismo artículo en el que se precisa que “el registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno”. Con base en esas disposiciones, el reglamento (Decreto 4829 de 2011), creó una etapa precedente al “estudio” que denominó “análisis previo”, a la que le concedió un término de 20 días, cuyos objetivos son “establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley”. Dado que esos objetivos no son sustancialmente distintos a aquellos que podrían indicarse para el “estudio” (que no son explícitos en el reglamento), el lapso concedido al “análisis previo” aparece como una forma de ampliar el plazo de 60 días fijado legalmente. Esta apreciación se fundamenta en que el artículo 13 del Decreto 4829, invoca el inciso cuarto del artículo 76 de la Ley 1448 que es el que fija los 60 días, para establecer como regla la expedición de la resolución que determina el “inicio del estudio”. Así, para la UAE-GRTD el plazo de 60 días comienza a contar a partir de la fecha de expedición de esta resolución, que

es posterior y, además, resultado del “análisis previo”. De manera que el plazo se aumenta a ochenta (80) días y si se llegase a autorizar las dos prórrogas por treinta (30) días adicionales cada una, permitidas por la ley, el proceso administrativo puede extenderse a ciento cuarenta (140) días.

Si se tiene en cuenta que las causales de exclusión de la solicitud, después del “estudio” son las mismas establecidas para la exclusión producto del “análisis previo” (inciso 2, artículo 17, DR 4829/2011), se evidencia que las dos etapas no son sustancialmente distintas. Además, al 2 de agosto de las 402 solicitudes ubicadas en zonas focalizadas, sólo 3 habían sido excluidas con ocasión del “análisis previo” y 399 fueron objeto de resolución para iniciar “estudio”, lo que significa que la medida precedente sólo permitió filtrar el 0.75% de las solicitudes.

Otro aspecto sobre el que es conveniente llamar la atención es el relacionado a la forma en que el magistrado valorará las pruebas con las que se pretenda demostrar la “buena fe exenta de culpa”, para que no se termine beneficiando a eventuales despojadores o victimarios. Esa valoración debe hacerse dentro del contexto en que se dan los hechos de despojo y desplazamiento, que normalmente implicaron acciones violentas, como masacres, homicidios y violación de derechos humanos cuyo conocimiento no está fuera del alcance de quienes posteriormente realizaron transacciones comerciales y jurídicas en beneficio propio. De por sí, los hechos victimizantes vulneran la confianza en que deben sustentarse las transacciones económicas y jurídicas. Bajo esas consideraciones es difícil aceptar “buena fe exenta de culpa”. Para que esa valoración sea posible, es necesario documentar el contexto de cada caso y lograr una interpretación armónica con las presunciones legales, cuidando la conservación del principio de favorabilidad para la víctima y sin interferir con la figura de inversión de la carga de la prueba. La destreza analítica de los magistrados requiere ser garantizada por un apropiado sistema de selección aunado a un proceso de capacitación que incluya la exhaustiva revisión de literatura especializada y jurisprudencia nacional e internacional.

En cuanto a la forma como se va establecer el valor de la compensación para los casos en que sea probada la buena fe exenta de culpa a los terceros, es indispensable que ésta sea determinada bajo parámetros justos, equitativos y proporcionales, los cuales no se encuentran definidos de forma rigurosa en la Ley ni en el Decreto 4829 de 2011. La única disposición que alude al tema es el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, que establece que “el valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional”, la cual no está debidamente reglamentada en el Decreto 4829 de 2011. El reglamento debe considerar que los avalúos sean realizados por peritos especializados o, eventualmente, por las universidades. En todo caso es conveniente que se fije normativamente la exención de costas para las víctimas.

En aquellos eventos en los cuales sea demostrada la buena fe exenta de culpa por parte de los terceros y existan proyectos agroindustriales productivos en el predio que den lugar a la autorización para la celebración de un contrato para el uso, es conveniente fijar reglas claras; por ejemplo, qué ocurre en los casos en que los beneficiarios de la restitución no deseen acceder a la celebración de contratos para el uso autorizados por los jueces. La ausencia de regulación puede afectar los derechos de la parte débil del contrato, que podría ser la víctima restituida. Es posible que el beneficiario de la

restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una re-victimización.

También es conveniente un mayor desarrollo reglamentario para la acumulación procesal con el fin de evitar ambigüedades en los casos en que confluyan situaciones legales contempladas en este marco normativo y aquellas relacionadas con el marco ordinario.

De acuerdo con la Ley 1448/2011, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”, requisito de procedibilidad para aplicar lo previsto en ella, se implementará en forma gradual y progresiva teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. El reglamento establece que la macro y micro focalización, es la herramienta que permitirá atender esos principios legales. Si bien es cierto que este puede ser un mecanismo idóneo para aplicar la Ley, en especial con miras a garantizar la seguridad para adelantar el proceso, también lo es que se ha convertido en un filtro muy fuerte para avanzar en el mismo.

De las 18.295 solicitudes recibidas hasta el 2 de agosto pasado, solo el 2.2% (402) estaban ubicadas en zonas micro-focalizadas y, por tanto solo sobre esta proporción se adelantó el estudio previo. El resto de solicitudes no inician el proceso porque el predio no se ubica en una zona focalizada; así, la celeridad del proceso que es uno de los objetivos de la Ley se ve comprometida y la víctimas no van a tener una solución rápida para resarcir el despojo, con lo que ello significa en términos de resultados de estabilización económica y desarrollo del proyecto de vida. En el 10% del horizonte de tiempo de la Ley (1 año), sólo se ha resuelto una ínfima parte de lo que se espera resolver (alrededor de 300.000 solicitudes). La COSOC recomienda que se inicien algunas acciones relacionadas con ese 98% restante de solicitudes no ubicadas en zonas focalizadas, encaminadas a esclarecer la situación jurídica de los predios y su relación con los reclamantes y a garantizar su protección preventiva, para así avanzar más rápido en las soluciones. Ese avance no le resta gradualidad al registro que debe atender los criterios legales de seguridad y condiciones para el retorno, puesto que lo que permite es preparar la motivación para decidir o no su inclusión, una vez se satisfaga el total de requisitos.

Distintos analistas han llamado la atención sobre la ausencia de metas de restitución del gobierno. La COSOC comparte la preocupación puesto que, además de lo que ello implica para el avance en la ejecución de la política, también impacta el seguimiento pues se pierde el referente objetivo del mismo. Ni en la exposición de motivos de la Ley, ni en los Planes formulados en los CONPES 3712 de diciembre de 2011 y 3726 de mayo de 2012, se muestran mediciones con el objetivo de comprometer metas y avances periódicos sobre las mismas. Las mediciones incluidas en ellos apuntan únicamente a cuantificar los recursos.

El diagnóstico sobre los casos que se someterán al trámite del procedimiento de restitución se centra en 300.000 casos, de los cuales se estima que 270.000 se resolverán con decisión de restitución a víctimas con condición de propietarios, poseedores y ocupantes. Los 30.000 restantes calcula que se tratarán de casos para pago de compensación por haber comprobado la buena fe en el acceso al predio. Con estas cuentas globales y un costo estimado de \$15 millones por predio, el Conpes

determinó que el costo de la reparación en el horizonte de tiempo de la Ley es de \$2.949 mil millones de 2011⁹.

En la información oficial tanto de la UAE-GRTD como de las instituciones que coordinan el sistema y del DNP no se evidencia que haya un plan o programa orientado a revisar las cifras que sirven de base para implementar la política y ejecutar la Ley. Los esfuerzos para ampliar la gestión y abrir la oferta, por lo menos en materia de restitución, son escasos.

Así pues, se planea a partir de las cifras de los sistemas de registro oficiales, dejando por fuera las víctimas que por temor, falta de información institucional u otras razones, no están registrados en esas bases de datos. Es decir, desde la fuente de estimación de potenciales beneficiarios de la ley, se trata de un sistema bajo demanda, sin que se evidencie un esfuerzo adicional de los entes gubernamentales para ofrecer la política a quienes la necesitan y no tienen los medios para denunciar por sí mismos. A pesar de que la Ley de víctimas establece que el proceso puede iniciarse “de oficio”, en la práctica, desde la misma planeación, las acciones se están tramitando a partir de la demanda de los beneficiarios y no por oferta del Estado como garante de los derechos a restituir.

● 9 DNP. (1 de diciembre de 2011). Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011. Conpes 3712. Bogotá, D.C. DNP.

La nueva institucionalidad

Un primer acierto de la ley 1448 ha sido reconocer las deficiencias institucionales que el modelo de atención a población en situación de desplazamiento había desarrollado y tratar de crear un sistema nacional que permita enfrentar el problema de la reparación integral de las víctimas. La idea no es crear entidades sino organizar un sistema nacional y esto es un gran acierto. La COSOC entonces adelantó la construcción de un indicador funcional¹⁰ para jerarquizar las entidades que participan del sistema a partir de una encuesta realizada a dichas entidades estableciéndose un mapa inicial de la transformación institucional y las competencias asignadas a cada una de ellas, de acuerdo con el cual, la mayor responsabilidad de implementación de la política y del sistema recae sobre el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas y sus miembros y a nivel de componentes de política sobre los subcomités técnicos. El primero de ellos conformado por: el Presidente de la República, los Ministros del Interior, de Justicia, de Hacienda, de Agricultura, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Directora de la UARIV.

Uno de los puntos a resaltar es la concentración de funciones en una sola entidad del SNARIV, específicamente en la UARIV, cuyas funciones van desde la coordinación del sistema, el diseño de la política, su ejecución, la atención de emergencias, la coordinación nación-territorio, la certificación de las entidades, y el acompañamiento a los hogares de las víctimas. De hecho el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene a su cargo además de la UARIV, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), el Centro de Memoria Historia y la Unidad Administrativa Especial de Consolidación territorial. Esto demuestra una apuesta del gobierno por centralizar la coordinación de la política y permitir una optimización de los recursos humanos, físicos y logísticos utilizados¹¹.

Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta en la implementación de la política es la necesidad de hacer claridad sobre los roles y las responsabilidades asignados a las entidades que conforman el SNARIV de forma que el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas construido a partir de los planes de acción de las entidades, de los planes de acción territoriales, de los planes operativos de los subcomités técnicos y de los documentos CONPES se cumpla y permita lograr el objetivo propuesto por la política.

En este orden de ideas todavía estamos en un proceso temprano de implementación. No se conocen los criterios de priorización para la asignación de los beneficios que por ley tiene la población víctima del conflicto armado. De igual manera, los subcomités técnicos, están incipientemente conformados, no se ha completado la formulación del conjunto de los planes operativos. Además, no se han creado la totalidad de los comités de justicia transicional y aun no existe un diagnóstico sobre la incorporación de los planes de acción territoriales en los planes de desarrollo municipales y departamentales.

• • 10 Ver el primer capítulo del informe.

11 La coordinación de la Red Nacional de Información está adscrita a la UARIV.

Como uno de los ejes del nuevo sistema es la coordinación interinstitucional¹² es importante subrayar la importancia de la reglamentación de estos espacios de coordinación y la formulación de los planes operativos y de acción, puesto que los mismos, hacen parte del proceso de planificación estratégica, por medio del cual, se definen metas y procedimientos para los programas y proyectos concretos de forma que se pueda hacer una evaluación de la política por resultados.

Por otra parte existen retos y desafíos en términos de la gestión de los recursos humanos, físicos y logísticos. La planta de personal asociada al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, reportada por 36 entidades, asciende en total a 5.752 funcionarios, 88% de funcionarios nacionales en el nivel territorial y 22% en el nivel central. Cabe anotar que el 55% de dichos cargos corresponden a nombramientos de carácter provisional, 26% a cargos de libre nombramiento y remoción y 19% a cargos de carrera administrativa. A nivel de contratación, 20 entidades reportaron un total de 3.249 contratos vigentes asociados al cumplimiento de la ley de víctimas, 60% en el nivel central y 40% en el nivel territorial. Realizando la comparación entre planta y contrato se tiene una relación aproximada de 2 funcionarios de planta por un contratista.

La transformación institucional a la cual asistimos, y las nuevas funciones asignadas hacen que en el marco de la ejecución de la política, deban ser sujeto de una evaluación técnica permanente e individual a nivel de entidades, específicamente asociada a los procesos de planeación, los tamaños de las plantas de personal asignadas, las contrataciones requeridas para asumir todas las responsabilidades de las entidades nacionales y territoriales, la capacitación impartida, las relaciones de coordinación verticales y horizontales dentro del sistema, así como, de la implementación de procesos y procedimientos de las mismas, pues a primera vista, se observa como en general, para atender una población víctima de aproximadamente 5,3 millones de personas, se cuenta con 9.001 servidores públicos, entre funcionarios y personal de contrato, lo que hace que la relación de personas a atender por servidor sea de 555 personas. Lo que plantea que es importante una evaluación técnica sobre el riesgo de existencia de un déficit en la capacidad de gestión de las entidades por los motivos señalados.

Esta nueva institucionalidad debe garantizar el aprendizaje organizacional y la continuidad en la aplicación de las políticas y de esta forma impactar directa y positivamente en los resultados de la misma. Para lo cual, se requiere de forma urgente la realización de los concursos de méritos correspondientes y la asignación de funcionarios adicionales de carrera administrativa, esto teniendo en cuenta que el número de contratistas versus el personal de planta en el nivel nacional asciende a 56%, lo que puede afectar el desarrollo de la política, debido a la rotación de este personal.

La planificación estratégica debe dar lugar a la ejecución de los aspectos misionales de la política de forma que, tal y como lo ha subrayado en varias oportunidades la Corte Constitucional en sus autos de seguimiento a la Sentencia T-025, el rediseño de la política permita el Goce Efectivo de los Derechos de la población víctima del conflicto armado que vive el país.

• 12 Coordinación tanto a nivel de la entidades del orden nacional, como entre estas y los entes territoriales y entre estos últimos entre sí.

El gobierno nacional ha realizado un esfuerzo importante por poner en marcha la ejecución de la política derivada de la ley 1448 de 2011. Las entidades fundamentales para el éxito de esta política son la Unidad Administrativa Especiales de Atención y Reparación a Víctimas (UARIV) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (UAE-GRTD), adscrita al Ministerio de Agricultura. El establecimiento de metas concretas y medibles para el conjunto de planes, programas y proyectos del SNARIV debe dar lugar a un proceso de implementación de los procedimientos establecidos que permita avanzar en la consecución de los objetivos propuestos en medio de un contexto todavía de conflicto armado interno en Colombia.

Aspectos presupuestales

Es importante señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público juega un rol importante dentro de este marco institucional en la medida en que asigna los recursos para que las entidades funcionen. Para la Comisión resulta altamente preocupante que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que contempla la próxima reforma tributaria se reduzca la presión fiscal de 14,5% a 13,7% del PIB en el periodo de 2012 a 2023, lo cual lleva a preguntarse: ¿dadas las circunstancias sociales por las que atraviesa el país vale la pena reducir la presión fiscal a menos de la media de América Latina y muy por debajo de países de igual nivel de ingreso que el nuestro? (más de tres millones novecientas mil personas desplazadas, 15 millones de ciudadanos en pobreza y cinco millones en extrema pobreza, una infraestructura vial que no permite hacer frente a los Tratados de Libre Comercio, entre otros).

Cuando la Comisión se adentra a dilucidar las cuentas presupuestales para reparar integralmente a las víctimas encuentra que el gasto del Gobierno Nacional en la población víctima, ha sido creciente en el curso de los últimos trece años. Esa evidencia, sin embargo, no se traduce, en una cobertura plena de la población ni en que haya sido un gasto más eficiente.

Este hecho obedece básicamente a la falta de una política pública consistente para tratar a las víctimas en el período 2000-2011, evidenciando que el gobierno optó por una actitud de dar respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional. La ley 1448/2011 resulta ser la apuesta de construcción de una política más integral. A pesar de ese avance institucional, la COSOC observa que desde el punto de vista presupuestal hay ingentes esfuerzos en el campo de la contabilidad presupuestal por agregar cada uno de los recursos que le llegan a las víctimas ya sea por la provisión de bienes y servicios fundamentales de carácter universal (educación y salud, entre otros) o por programas a los cuales ellos logran ingresar y no por la creación de programas claramente focalizados para las víctimas del conflicto. Es por ello que una de las principales fuentes de financiamiento de la ley resulta ser el Sistema General de Participaciones (SGP) que por obligación constitucional la Nación le debe girar a las Entidades Territoriales.

En lo fundamental son tres momentos los que caracterizan el gasto presupuestal del Gobierno Nacional: el primero, antes de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre Desplazamiento forzado y estado de cosas inconstitucional (enero 22 de 2004), definido por el periodo anterior a 2005 en que el gasto presupuestal sólo alcanzó un máximo de 0,3% del PGN y el 0,1% del PIB. En total se pasó de \$23,6 mil millones en 2000 a \$248,3 mil millones en 2005, en especial en la asistencia a la PSDF. En ese periodo, los esfuerzos públicos resultan ser bajos respecto de la demanda que requería la población víctima de la violencia. Después, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-025 y los autos posteriores, decisiones judiciales que implicaron, el inicio de una movilización más directa por parte del gobierno para tratar el fenómeno del desplazamiento como parte de la programación presupuestal.

El segundo periodo, va desde 2006 en que ya se podían observar los efectos de la Sentencia T-025 hasta 2011 en que se expidió la ley de víctimas 1448 estableciendo una reorientación de la política pública, ya no sólo, con miras a superar el ECI sino también para reparar a las víctimas del conflicto.

El tercer momento se inicia en la presente vigencia de 2012, con la nueva ley 1448/2011, que no deroga las anteriores en su totalidad pero sí introduce una dimensión del problema mucho más amplia, recogiendo los hechos victimizantes desde 1985 y obligando a repensar, sí los recursos asignados y la forma de gastarlos es la óptima o no.

En el curso de los trece años la asignación de recursos para la PSDF ha sido creciente, sin que por ello se pueda afirmar que se haya traducido en una mejora en la prestación de los servicios a las víctimas. La participación del gasto en víctimas en el PGN para el primer periodo llegó sólo al 0,3%, en el siguiente periodo (2006-2011) subió esa participación en un punto porcentual de 0,7% en 2006 a 1,7% en 2011. Para 2012, el presupuesto definitivo asignado es de 1,9% del PGN (0,5% del PIB). Esas cifras, muestran un compromiso creciente del Gobierno Nacional con la problemática de las víctimas, sin embargo, dada la magnitud del problema, es decir la existencia de una población de víctimas que fácilmente supera el 10% de la población colombiana, su participación en el gasto no revela esa misma proporción. Por la naturaleza del problema del desplazamiento, que implica un desarraigo de la población de su lugar de origen, en términos del espacio vital que requiere una familia para vivir, de la pérdida de su patrimonio, de sus bienes y la vulneración de sus derechos civiles e incluso políticos (por pérdida de documentación de identificación, cambio del lugar para las inscripciones electorales, entre otros), los recursos asignados son insuficientes. Por supuesto, la ley 1448 todavía está en la etapa de creación de instituciones, establecimiento de nuevas nóminas de personal y está a la espera de toda la fase de restitución, acciones que implicaran más recursos de manera que es posible que hacia el futuro el efecto presupuestal de la ley sea mayor al que aquí se presenta. Adicionalmente, es necesaria una política más activa de recuperación de los bienes que se apropiaron los victimarios.

Otra forma de ver este tipo de gasto es calculándolo en términos per cápita. En 2000 cuando el Gobierno comenzó a reconocer presupuestalmente la problemática del desplazamiento, por una persona se asignaron \$26.023 equivalentes a \$115.334 por hogar en todo el año¹³; en 2007 se registró la mayor proporción per cápita/año, así: por persona el gobierno nacional gastó \$518.568 y por hogar \$2.3 millones. Esto no significó necesariamente que, en efecto a las personas víctimas les haya tocado un poco más de recursos, puede ser que en ese año se haya gastado más en la administración y operación de los proyectos de inversión.

En los años siguientes, después de la caída en los gastos per cápita por persona se retomó la curva de aumento desde \$327.277 en 2008 a \$504.678 en 2011. Por hogar se pasó de \$1.4 millones en el primer año a \$2.1 millones en el segundo año. La distribución mensual muestra que a un hogar le correspondía (en pesos corrientes) en 2000 un total de \$9.611, en 2007 \$193.405 y en 2011, \$180.000. Cuando se compara con el salario mínimo se observa que el gasto per cápita por hogar representó en su nivel más bajo (en 2002), el 3,5% del salario mínimo, monto que ha sido creciente hasta el 44% en 2007 y después de una fuerte caída en 2008 (26%), volvió a subir hasta alcanzar el 33,6% en 2011. Esos montos incluyen todo el paquete de servicios del Estado a través de los proyectos de inversión que hacen parte de ésta

• • 13 Valores en precios corrientes.

política pública. Otra comparación que resulta útil para mostrar lo pequeño del monto de recursos asignados es el subsidio mensual que se otorgó a los desmovilizados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que en 2003 fue del orden de \$358.000 pesos mensuales, mientras que por una familia de cuatro personas en situación de desplazamiento en promedio, ese mismo año, el Estado apropió \$17.123 pesos.

Por otra parte, así como el Gobierno Nacional introduce los recursos del SGP como fuente de financiamiento de la ley de víctimas, las Entidades Territoriales reportan que cerca del 50% de los recursos asignados para atender a la población desplazada proviene de los recursos del SGP y lo restante corresponde al esfuerzo que ellas realizan. Es muy poco el apoyo que los municipios reciben de los departamentos para atender a las víctimas. Este resultado puede verse claramente sesgado por el efecto del distrito Capital. Cuando se excluye de las cuentas de gasto a Bogotá se observa que la atención en los municipios se realiza básicamente con recursos del SGP en un 70%, y, el restante 30%, con recursos municipales.

Ninguno de los dos documentos es explícito en señalar las fuentes de financiamiento de la ley, como una primera aproximación a determinar las posibles fuentes a partir de los objetos de gasto presentados, la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control encuentra que la principal fuente de financiamiento del SNARIV corresponde a los recursos del Sistema General de Participación (SGP) que contribuyen a financiar la provisión de bienes esenciales como son la educación y la salud de la población colombiana independientemente de su lugar de residencia o de su condición o no de víctima, por tanto, tal recurso no debería ser incluido como una medida especial de atención a las víctimas, además de no obedecer a un esfuerzo adicional por parte del Gobierno Nacional; tal y como sucede con el gasto del sector defensa, pues este es un bien público del orden nacional que se debe proveer a todos los ciudadanos independientemente de su condición social, de su lugar de residencia, entre otros, pues la seguridad ciudadana y el monopolio de las armas se deben garantizar por parte de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa a todos los ciudadanos. Esto equivale a decir que los cálculos del gobierno, para atender y reparar a las víctimas, serían del orden de los \$32.773 mil millones de pesos de 2011, es decir \$3,277 mil millones por año, luego de descontar los recursos del SGP que ascienden en la propuesta del Conpes a \$22,1 billones de 2011.

El Gobierno Nacional ha emprendido un esfuerzo para realizar cambios significativos en el sistema tributario buscando hacerlo más transparente, más equitativo, más coherente, más consistente, etc., sin embargo, dicho esfuerzo puede terminar siendo desperdiciado si en el mediano plazo, se reduce el recaudo tributario en una sociedad donde aumentar el gasto social es fundamental para atender a la población más necesitada. Además que es una situación que no se corresponde con el propósito loable de resarcir a las víctimas del conflicto interno en Colombia.

Una de las opciones posibles para enfrentar el reto de superar la problemática de las víctimas, es tratarla de la misma manera en que se han enfrentado las crisis financieras. La experiencia colombiana ha mostrado como el gobierno asumió la crisis de 1999, generando una estrategia de salvamento de los activos financieros para garantizar la rentabilidad y estabilidad del sistema de pagos. El gobierno comprometió a la sociedad con un mecanismo de salvamento, que implicó el pago de un impuesto, con el cual, se financiaría los gastos derivados de la reestructuración del sistema financiero y del saneamiento de la cartera hipotecaria.

La situación humanitaria en Colombia podría verse de manera equivalente a una crisis, entre otras cosas porque con ello la Nación colombiana está perdiendo productividad, mano de obra para la agricultura, la industria, los servicios y el comercio. El costo de oportunidad de tener personas fuera de la producción, es un lujo que, de todas maneras la sociedad debe pagar, en la forma de subsidios, políticas de asistencia. Por ello, el llamado es a aprovechar los millones de brazos cesantes por cuenta de la guerra, con mecanismos, para los cuales, el gobierno y la sociedad colombiana ya ha ensayado y ha demostrado que son exitosos.

Coordinación Nación-Territorio

Si bien el panorama regional de las víctimas es bien heterogéneo, ya sea por las características de los agentes que la producen (paramilitares, guerrilla, bandas de criminales, narcotraficantes, entre otros) o por las víctimas, resulta importante rescatar el mensaje de la Corte Constitucional de calificar al Gobierno Nacional como el garante de última instancia del goce efectivo de derecho de las víctimas. Esta situación es sumamente importante más aún cuando el decreto 4800 de 2011 plantea el proceso de coordinación de la Nación con las Entidades Territoriales.

La coordinación se debe realizar dentro del espíritu de la Constitución Política de 1991, donde roles y responsabilidades deben guardar una estrecha relación con los recursos asignados, esa ha sido la experiencia del Sistema de Transferencias Intergubernamentales – SGP- que agrupo el Situado Fiscal y la Participación de las Entidades Territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales tienen si se quiere, una destinación específica para financiar la provisión de bienes públicos esenciales como educación y salud de todos los ciudadanos independientemente de su raza, condición social y lugar de residencia.

Este hecho hace, que se cuestione la inclusión de dichos recursos dentro de la política de atención a la población víctima, pues ese gasto debe llegar a los ciudadanos independientemente de su condición de víctima. De los \$54,9 billones estimados por el Gobierno para financiar la política \$22 corresponden a SGP, de manera que, lo único que se hace es un registro de la población víctima por cuenta de esta fuente de recursos. El llamado es a la transparencia.

La heterogeneidad regional de las Entidades Territoriales desde el punto de vista fiscal, considerada en la definición de roles y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, Departamentos y Municipios) así como en la asignación de los recursos del SGP, deben ser incorporados y tenidos en cuenta en la definición de los roles y responsabilidades de ellas en la ley de víctimas. En este orden de ideas, se debe pensar en la necesidad que las entidades territoriales del orden municipal más importantes para el proceso, se vinculen de manera activa en el Comité de Coordinación Nación-Territorio que se crea en la ley, de tal manera que con su participación se logren objetivos e instrumentos consensuados, permitiendo que la acción pública conjunta beneficie a la población víctima de la violencia.

En este informe se presenta para consideración del Congreso y del Gobierno una propuesta de agrupación regional en seis conglomerados con el fin de que la política pública de atención a las víctimas en el orden territorial se estructure de un modo que la acerque más a la dinámica regional.

Participación de las víctimas

Una de las razones por las cuales este informe se presenta a nombre de la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control es la falta del nombramiento legal y democrático de cada uno de los representantes de las víctimas. A este respecto, el capítulo 10 del Informe aborda el tema.

La coordinación del sistema no puede implicar la ausencia de una participación sustantiva tanto de los entes territoriales como de las organizaciones de víctimas. La participación no es solamente una cuestión de legitimidad política del proceso sino que es un aspecto vital para el éxito de la implementación de la política, pues permite incorporar una perspectiva diferencial tanto a nivel territorial como poblacional que es fundamental. Los resultados de la gestión de los Comités Regionales de Atención y Reparación dependen fundamentalmente de la coordinación Nación-Territorio.

Una participación efectiva tiene como supuesto el conocimiento que tenga tanto la ciudadanía como los funcionarios de la ley 1448 de 2011 y sus implicaciones concretas. Subrayamos entonces que se hace necesario fortalecer los procesos de capacitación tanto en el interior de las entidades del SNARIV como a nivel de los entes territoriales puesto que la ley 1448 de 2011 establece un conjunto nuevo de roles y responsabilidades, sobre los cuales, tanto víctimas como funcionarios y ciudadanía deben tener pleno conocimiento.

Son tres los temas desarrollados en capítulo referido. En primer lugar, se subraya la importancia de la participación de las víctimas y sus organizaciones, en la implementación de la ley 1448 de 2011 desde un punto de vista ético y político (la participación como un imperativo democrático que propende por construir sociedades más incluyentes). En segundo lugar, se explicitan las disposiciones contenidas en la ley 1448 de 2011 sobre el tema. En tercer lugar, se analizan los resultados del seguimiento hecho por la Comisión, mostrando los avances, los retos, y realizando una serie de recomendaciones.

Respecto al primer punto, el reconocimiento de la importancia de la participación de las víctimas, y sus organizaciones, en la implementación de la ley 1448 de 2011 tiene como objetivo fundamental alertar sobre las dificultades concretas del proceso. Sin participación real y efectiva no se pueden conocer las agendas particulares de los diversos conjuntos de víctimas, no se puede avanzar en el establecimiento del enfoque diferencial establecido en la política y no se puede garantizar un efectivo control fiscal (puesto que no existiría el componente participativo del mismo). El control social de la política pública de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia es vital para conseguir el goce efectivo de sus derechos, objetivo último de la ley 1448 de 2011.

La participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones supone: 1) que exista sensibilidad y conocimiento de parte de los funcionarios públicos frente al tema; 2) que existan organizaciones de víctimas sólidas y fortalecidas; 3) que existan unos mínimos logísticos que permitan generar seguridad y confianza.

Una efectiva participación puede permitir: 1) el acercamiento entre las instituciones del orden nacional y las entidades territoriales para examinar las deficiencias de los planes,

programas y proyectos a implementar (y buscar propuestas conjuntas de solución); 2) la generación de transparencia en la inversión de los recursos de las entidades nacionales y de las administraciones locales; y 3) difundir información específica sobre temas variados que permitan una implementación más eficaz de la política combatiendo, por ejemplo, las barreras de acceso derivadas de la asimetría de información frente a planes, programas y proyectos establecidos por la política.

Respecto al segundo tema, es decir, frente a las disposiciones en materia de participación establecidas en la ley 1448 de 2011 se subraya el rol fundamental que juegan en la conformación de las Mesas de Participación tanto la UARIV (y especialmente su subdirección de participación), como la Defensoría del Pueblo, y las personerías municipales y distritales. La UARIV junto con las Alcaldías, Distritos y Gobernaciones deben garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales para la creación y el sostenimiento de las Mesas de Participación.

Finalmente frente a los resultados del seguimiento se hace notar lo siguiente:

- 1) Se estableció que la UARIV está adelantando un proceso de sensibilización y capacitación de personeros municipales y distritales. En el marco de este proceso se está elaborando una cartilla-guía sobre las Mesas de Participación, sus características y sus alcances. De igual manera la UARIV ha previsto también una estrategia divulgativa dirigida a las entidades de gobierno territoriales sobre sus deberes en las Mesas de Participación. Respecto a la construcción del “Protocolo de Participación Efectiva” la UARIV ha creado una mesa técnica mediante un convenio entre dicha entidad, la Fundación Social y la Organización Internacional de Migraciones.
- 2) Frente a la circular No. 004 del 29 de junio de 2012, mediante la cual la UARIV emite lineamientos para la conformación de unos espacios de interlocución transitorios (mientras se estructuran definitivamente las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional de participación), la COSOC considera que la adopción de este nuevo procedimiento puede afectar el derecho a la participación de las víctimas, así como desconocer los mandatos establecidos en diferentes normas. La justificación de esta circular reside, según la Directora General de la UARIV, en las dificultades concretas que surgieran para la conformación de las Mesas de Participación. La COSOC considera que la circular genera una estructura de representación y participación paralela que modifica lo previsto en la normatividad vigente, y que puede limitar el ejercicio de participación previsto en el marco de la ley 1448 de 2011. Al respecto, se hicieron unas anotaciones sobre las competencias para emitir la circular, sobre los alcances de la misma y sobre sus riesgos por parte de la Defensoría.
- 3) La COSOC considera necesario promover la conformación de un Subcomité Técnico de Participación, atendiendo al parágrafo del artículo 238 del decreto 4800, integrado inicialmente por la UARIV, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Federación Nacional de Personerías y, posteriormente, dos delegados de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas (una vez se encuentre conformada). El objetivo de este subcomité técnico debe ser analizar, discutir y ajustar propuestas sobre los temas anteriormente mencionados (por ejemplo, sobre el contenido del “Protocolo de Participación Efectiva”) de tal forma que exista un espacio que permita debatir los mejores mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas.

- 4) Finalmente la elaboración del “Protocolo de Participación Efectiva” debe tener en cuenta la experiencia de participación de las organizaciones de población desplazada, que en muy pocos casos y momentos, lograron superar su condición de sujeto potencial para poder actuar como sujeto efectivo de derechos. Es importante recordar que la historia de la participación de las víctimas en el diseño, monitoreo y evaluación de la política pública no comienza con esta ley.

En cuanto a la población indígena, negritudes y Rrom la COSOC encuentra, en la ley como en los decretos reglamentarios con fuerza de ley, que esta es la primera vez que se hacen visibles las otras víctimas de estas comunidades diferentes a la población desplazada, lo cual es un avance. Ahora bien, el proceso de visibilización se opaca en la medida en que las acciones para hacer operativas las normas no han sido consensuadas con las comunidades tal y como lo obliga el marco constitucional por la vía de las consultas previas.

Medidas de reparación

Un componente de la ley 1448 de 2011 se refiere a las medidas de reparación consideradas en la ley, este informe ha considerado comentar algunas de las medidas establecidas allí. Aquí es necesario señalar que establecer como medida de reparación el acceso a la salud, la educación, el empleo o a las distintas políticas de subsidios, no refleja en su verdadera dimensión la problemática de la violación a los derechos humanos de las víctimas. Todos los colombianos tienen derecho a esas medidas como los ordena la constitución de 1991. Así, el llamado es a que el gobierno no confunda las políticas sociales tradicionales con los mecanismos y acciones de reparación a las víctimas, como se ha evidenciado en las asignaciones presupuestales y en los documentos Conpes 3712 de 2011 de financiamiento y 3726 de 2012 de formulación del Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Generación de empleo y formación

En cuanto a las medidas de generación de empleo y formación, la ley establece la creación de programas especiales para la generación de empleo rural y urbano, aspecto aun sin resolver puesto que no se han diseñado programas especiales sino que las víctimas pueden ingresar a la bolsa de oportunidades generada por el SENA para la población vulnerable sin criterios de prioridad o preferencia, o en el mejor de los casos, no se cuenta con programas encaminados a que las víctimas tengan medidas de reparación efectivas en materia de empleo rural o urbano; en el mismo sentido no se ha definido el tipo de apoyo que se debe brindar a la víctima para realizar planes de inversión en proyectos productivos.

De otro lado, no se han establecido lineamientos para los entes territoriales encargados de atender los programas de empleo, puesto que como lo indica el Gobierno Nacional en cabeza de la Unidad Administrativa, se está a la espera que “[...] el diagnóstico de las necesidades de las víctimas en términos de las condiciones que faciliten su participación productiva y entre otras su necesidad de formación para el empleo”¹⁴, y los avances de las mesas de generación de ingresos “[...] permitan identificar cuál es la oferta adicional idónea que se constituirá en restitución [...]”¹⁵.

Rehabilitación

Las medidas de rehabilitación contenidas en la ley constituyen un componente importante en la perspectiva de la reparación integral, para ello se contempla el diseño y puesta en marcha de un Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas; si bien el documento CONPES 3726 de 2012 estableció las rutas iniciales e indicadores del programa, el hallazgo al respecto es que dicho Programa se encuentra en proceso de construcción y teniendo en cuenta que el término de ley que se constituyó para tal fin, ya finalizo, no se tiene claridad aún de cómo operará tal Programa, ni de las especificidades con que cuenta, ni de los lineamientos estratégicos

• 14 Tomado de la respuesta de la Unidad radicado no. 20127115663162 de julio 19 de 2012

15 ibidem

que fundamentan su aplicación, así como de los mecanismos de acceso que requieren las víctimas para hacer efectivo su derecho. Preocupa a los entes de control que no se conoce un cronograma preliminar de formulación del mismo, ni tampoco se han definido transitoriamente mecanismos que garanticen actuaciones por parte de los entes territoriales para responder a las necesidades de las víctimas los cuales tienen una fuerte responsabilidad de ejecutar finalmente tales medidas y por ende, de que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral llegue finalmente a sus destinatarios. Lo anterior, puede impactar en el tipo de información que se está enviando a las regiones para garantizar a las víctimas el conocimiento de estos servicios, si a la fecha no se cuenta con este programa.

Satisfacción

Es de anotar que la ley 1448 de 2011 y el decreto reglamentario 4800 del mismo año establecen que la participación y concertación de las víctimas son imprescindibles para formular las medidas de satisfacción, razón por la cual se entiende que los avances en esta materia pueden ser limitados y en particular, no se haya consultado o efectuado ejercicios pedagógicos con las víctimas para contar con sus opiniones respecto del conjunto de medidas de esta naturaleza que buscan restituir la dignidad a las víctimas y evitar mayores revictimizaciones, así como asegurar la verdad como premisa fundamental para el reconocimiento de este tipo de medidas. En tal sentido, lo avanzado consiste en una guía metodológica que propicie la participación de las víctimas en las medidas de satisfacción a partir de sus iniciativas¹⁶. Cabe anotar que pese a dicha mención, no se pudo obtener mayores datos acerca del avance del documento mencionado.

En cuanto al componente de reparación simbólica orientado a las aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público, hasta ahora se está elaborando un documento preliminar que establecerá parámetros para que la institucionalidad competente tome las acciones necesarias, a fin de cumplir con este derecho y contribuir a mitigar el sufrimiento, restablecer la dignidad de sujetos, familias y comunidades.

Garantía de no repetición

En cuanto a las medidas de Garantías de No Repetición, en particular encaminadas a la Prevención del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, es de anotar que luego de la promulgación de la Ley, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, como resultado del monitoreo permanente de la dinámica del conflicto armado ha identificado que las condiciones de amenaza y vulnerabilidad de la población civil se mantienen, y ha advertido esta situación a las autoridades competentes en materia de prevención y protección por medio de 24 Informes de Riesgo y 21 Notas de Seguimiento, para un total de 55 situaciones de riesgo advertidas. Estos documentos identifican el riesgo para población de 97 municipios de 17 departamentos del país, entre quienes se identifican población urbana y rural, especialmente miembros y líderes sociales, comunitarios y de población desplazada, líderes de organizaciones de víctimas en procesos de re-

• • 16 idem

clamación, defensores de derechos humanos, funcionarios y exfuncionarios públicos locales, miembros de comunidades étnicas y sus autoridades tradicionales, niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Ahora bien, frente al deber de compartir la información necesaria para la prevención de las violaciones a los Derechos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario se han evidenciado avances en el flujo de información entre las entidades que conforman espacios como la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y el Subcomité de Prevención y Protección. No obstante, aún no es posible constatar si este intercambio y flujo de información impacta de manera eficaz en la respuesta y el seguimiento que realizan las autoridades a la prevención de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En este mismo sentido, se está a la espera de la puesta en marcha de herramientas útiles para el intercambio y análisis de la información tales como la Red Nacional de Información, Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Planes de prevención de violaciones de derechos humanos. En cuanto a los Planes de Contingencia para atender las emergencias (Artículo 203, Decreto 4800 de 2011) hasta el momento no se ha tenido conocimiento de la implementación de la metodología que la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debía diseñar de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 4802 de 2011. Se llama la atención acerca del deber que tiene la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en la elaboración y puesta en marcha de dichos planes, para lo cual resulta necesario socializar la metodología que se utilizará para ello con el fin de contribuir a la misma.

Prevención y protección

El tema de protección de las víctimas es un aspecto sustancial a la hora de evaluar el goce efectivo de los derechos de atención y reparación contemplados en la ley de víctimas. En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional expidió el 26 de diciembre de 2011 el Decreto 4912, “Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección” definiendo la población objeto de protección del programa en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo; estableciendo las medidas de prevención y protección; las entidades e instancias intervinientes y los procedimientos a desarrollar. Igualmente, establece que para la aplicación efectiva de esta norma, es necesario que el Ministerio del Interior realice la reglamentación, mediante protocolos y reglamentos generales y específicos para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial y desarrollando mecanismos periódicos de evaluación del programa.

Cumplido el plazo señalado al Gobierno Nacional, para la revisión y ajustes de los programas de protección existentes, en este informe se plantean los siguientes hallazgos: 1) Las medidas entregadas a las víctimas son las mismas que se venían otorgando en los programas de protección antes de la expedición de la ley, es decir, no se ha tenido en cuenta si la medida otorgada a la víctima es igual de idónea y eficaz antes, durante y después de su participación en procesos judiciales o administrativos contemplados en la normatividad relacionada con dichos programas. 2) Solamente

se hace una reevaluación del riesgo en el año a no ser que existan nuevos hechos y generar una variación del riesgo contraviniendo lo señalado en la ley en cuanto a realizar evaluaciones periódicas y actualizadas. 3) Existe incertidumbre en cuanto a si la víctima o testigo previamente ha conocido los criterios fijados para la evaluación de su riesgo por parte del Grupo de Valoración Preliminar y, si las entrevistas realizadas con las víctimas se cumplen en sitios seguros y confidenciales, en particular, cuando involucran mujeres, niñas, niños y adolescentes ya que solamente se ha diseñado el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres (Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012), en el cual no se establece nada al respecto. 4) En lo que respecta al enfoque diferencial, el Decreto 4912 del 2011 se limita a enunciar que para la evaluación de riesgo, la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán observar las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección, dejando a un lado la posición dentro del hogar, situación socioeconómica las creencias religiosas, la salud, la identidad cultural, la orientación política, el contexto geográfico. A la fecha el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial solamente ha establecido una metodología de trabajo para definir los lineamientos de enfoque diferencial, de acuerdo con la información que suministrará la UARIV en su informe del pasado 19 de julio de 2012.

Indemnización administrativa

La otra medida de vital importancia es la referida a la indemnización administrativa. El decreto 4800 y la Ley 1448 de 2011 plantean un escenario de reparación administrativa para la población en situación de desplazamiento y otros delitos lesivos a los derechos humanos. Por su parte, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Conpes 3726/2012) no se compromete con ninguna cifra y ratifica los montos establecidos en el decreto 4800, sólo adiciona el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos.

Es fundamental que las medidas que se tomen en relación con la reparación a las víctimas mantengan siempre el principio de defensa y protección de los derechos de dicha población. A ese respecto las distintas medidas que se han promulgado como reparación administrativa, muestra que se le ha dado prioridad a la adopción de criterios fiscales más que a la satisfacción de tales derechos. Es claro que los mecanismos de justicia transicional tienen como objetivo reparar al mayor número de personas y en el menor tiempo posible, superando con ello las dificultades que una reparación por la vía judicial tradicional trae: lentitud en los procesos, congestión judicial, altos costos de indemnización y finalmente, muchas víctimas terminan quedando por fuera de cualquier reparación. Sin embargo, la propuesta que la ley 1448 de 2011 hace, se guía por la vía del menor costo posible, mediante los siguientes mecanismos:

Primero, los montos de indemnización administrativa por hecho victimizante son sustancialmente menores a los establecidos por las cortes (en montos hasta del 60%), lo que justifica en parte el mecanismo transicional. Sin embargo, al comparar el decreto 1290 de 2008 con el decreto 4800 de 2011 de siete hechos victimizantes seis fueron tasados con los mismos montos, salvo en el caso del delito de desplazamiento forzado en que la reparación administrativa pasó de 27 SMLV a 17 SMLV. En ese caso, se observa un claro retroceso para las víctimas del desplazamiento. Como se

observará más adelante, esa disminución puede estar contribuyendo a las dificultades que han surgido en el mecanismo de transición de las solicitudes en el marco del decreto 1290 de 2008.

Segundo, la determinación del número de personas que se encuentran en desplazamiento ha sido variable con tendencia a considerar cada vez menos población objeto de este delito, sin que exista claridad de las razones por las cuales esa disminución sucede. No sólo existe un sub-registro de víctimas en el RUV, sino que adicionalmente, a la hora de aplicar los cálculos para tasar la indemnización, como lo hace el Conpes 3712, surgen nuevos argumentos que terminan disminuyendo el universo de las posibles víctimas a indemnizar, es así como el Departamento Nacional de Planeación considera que las personas que no se han acercado a las instituciones para utilizar los servicios de atención por parte del Estado no se deben considerar dentro del cálculo de los costos de indemnización, de manera que excluye a 287.114 familias del RUV, aproximadamente 1.170.000 personas. Hasta qué punto ese tipo de exclusión estaría violando el derecho a la igualdad? Y no sólo eso, ¿hasta qué punto se está propiciando su re-victimización?

Tercero, la indemnización administrativa tasada por grupo familiar de población desplazada guarda lógica en el caso de vivienda y tierras como un mecanismo de reparación material, sin embargo, no resulta claro que la reparación por daños morales deba guiarse por el mismo criterio, situación que se hace más evidente en el caso de la población menor de 18 años.

Cuarto, en el caso de los menores es conveniente recordar que para tasar la indemnización se debe tener en cuenta el criterio del interés superior del niño y que de acuerdo con el RUV, en el momento aparecen registrados 1.443.769 menores. Hasta el momento la reglamentación existente no permite afirmar que se esté cumpliendo o se pretenda reconocer la indemnización individual para esa población, ni tampoco para el millón y medio de personas que ya están registradas como víctimas menores.

En lo relativo al encargo fiduciario, modalidad que contempla la forma de otorgar la indemnización a los niños, niñas y adolescentes, previsto en el artículo 160 y 161 del decreto 4800 de 2011, hasta ahora se ha elevado una consulta a la Agencia Nacional de Contratación para absolver la inquietud jurídica sobre la procedencia de la licitación pública para la selección de la sociedad fiduciaria que administrará los recursos económicos de la reparación a este tipo de víctimas y que de manera complementaria ha avanzado en la formulación de una propuesta que contenga las condiciones mínimas para desarrollar la contratación del encargo fiduciario¹⁷.

A su vez, respecto del acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes en su solicitud de la indemnización vía administrativa, se encuentra una serie de dificultades en temas de la migración, procedimientos y protocolos de información entre la UARIV y el ICBF sobre la proyección de recursos, financiamiento, programación y esquema de pagos y la no valoración inicial en los estimativos de los costos de constitución y manejo del encargo¹⁸, es decir que aún se desconoce la estrategia a implementar

• 17 ibidem

18 Radicado S-2012-030239-NAC, Director General ICBF

para este proceso de indemnización, el acompañamiento que se está haciendo a los niños, niñas y adolescentes en la solicitud de indemnización vía administrativa y hasta ahora se está diseñando una estrategia que reglamente operativamente la consecución del encargo fiduciario y el protocolo de desembolso en función del cumplimiento de la mayoría de edad de éstos.

Quinto, no existe claridad en las normas emitidas acerca del carácter de la indemnización desde el punto de vista material e inmaterial, con lo cual, se crea confusión al momento de especificar el tipo de políticas que deben hacer parte de la reparación. En este escenario y con base en las anteriores consideraciones, para la COSOC la realización de un cálculo del gasto fiscal de la indemnización administrativa para la población víctima del desplazamiento forzado, tendría un alto margen de incertidumbre hasta tanto no se haga claridad sobre los criterios a tener en cuenta, no sólo con base en la legislación interna sino también considerando las decisiones que las Cortes han tomado al respecto.

También se advierten problemas en la transición de la aplicación del decreto 1290 de 2008, reglamentario de la ley 975 de 2005 y la aplicación del nuevo marco normativo de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. La reparación administrativa contemplada en la primera norma permitió que un número amplio de víctimas (aproximadamente 300.000) accedieran al programa cuya inscripción finalizó en abril de 2010. Dos años después el programa arroja como resultados según información aportada por la UARIV que se han reparado a 54.644 familias (en un monto que ascendió al billón de pesos)¹⁹, existiendo en consecuencia un rezago de 197.009 solicitudes que se encuentran en un estado de transición.

Es preocupante que las víctimas no cuenten con la información precisa respecto de su situación de reparación aun cuando se venció el plazo de 18 meses previsto inicialmente. Si bien la Unidad ha hecho esfuerzos considerables para culminar el proceso de valoración y de decisión de las solicitudes, no se plantea de forma clara una fecha aproximada de finalización de este rezago, por lo que tampoco resulta claro los términos de tiempo en que se harán los pagos de las solicitudes aprobadas en el marco del decreto 1290 de 2008, ni tampoco la forma de efectuarlas en un término oportuno para las víctimas sin someterlas a las disponibilidades de vigencias fiscales.

En el mismo sentido, es preocupante el cumplimiento de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, a cargo de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, puesto que aún no se han precisado o definido los mecanismos que atiendan el nivel de vulnerabilidad y priorización para la implementación anual de los programas de acceso a subsidios familiares de vivienda de interés social, según la disponibilidad anual de recursos definida por el documento Conpes 3712 de 2011.

Otro aspecto a considerar se refiere a la conveniencia de aplicar el contrato de transacción. Esta situación fue discutida en la sesión del Comité Ejecutivo del 25 de noviembre, es decir hace meses (8) meses y como se informó, hasta ahora se está desarrollando una consultoría que ha avanzado en una propuesta inicial de reglamen-

• • 19 \$1.005.864.142.201,71 de pesos, es decir, un promedio de \$18.407.586 pesos por familia.

tación de esta figura jurídica para que sea puesta en consideración del Gobierno Nacional. Así las cosas, es de esperarse que las víctimas que al parecer han recibido y recibirán pagos este año, del rezago de aprobaciones adelantado en desarrollo del decreto 1290 de 2008, aprobadas por el Comité de Reparaciones Vía Administrativa, no tendrán que someterse a este contrato, que como se analizó en la discusión de la ley, resulta altamente lesivo de los derechos de las víctimas y de su posibilidad de acudir a la vía judicial para ser reparada por el victimario.

En cuanto a las modalidades de pago, fue importante para esta comisión conocer las decisiones acerca de la entrega de la indemnización a las víctimas mediante pagos parciales o un solo pago; a este respecto teniendo en cuenta el cierre fiscal de las modalidades contempladas para el dinero entregado a título de indemnización, el techo presupuestal y el término de su ejecución a 10 años establecido en el Conpes 3712 de 2011, se ha determinado anualidades de pago para las vigencias fiscales de 2013 a 2021, que beneficiará según cálculos de la unidad aproximadamente entre 75.000 y 90.000 destinatarios²⁰.

La anterior información resulta importante en la medida en que la falta de claridad sobre los criterios de acceso prioritario a los pagos va a generar expectativas frustrantes en las víctimas como ocurrió en la implementación del programa administrativo anterior, y desde ahora es recomendable que esta información sea conocida por las víctimas y que frente a su solicitud de indemnización se informe y precise de manera clara el procedimiento para asignar pagos por vigencia.

Otro aspecto relacionado con la indemnización se refiere al Programa de Acompañamiento para la Inversión adecuada de los recursos, la información acopiada evidenció que se encuentra en formulación y que sus lineamientos están definidos en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 del 2012). Sin embargo, al revisar este documento no se encuentran lineamientos claros que indiquen la manera, el cómo, el tiempo, los criterios de acceso, la cobertura, etc., y que simplemente hay una enunciación muy general de las entidades que tienen la responsabilidad de facilitar los componentes del programa que fueron definidos en su momento por la ley de víctimas en el artículo 134. Más allá de la formulación del programa, de los enfoques para su aplicación y de la necesidad de su complementariedad con las otras medidas, hasta la fecha no hay avances significativos sobre este proceso y además tampoco se conoce el impacto de experiencias anteriores adelantadas en su momento por Acción Social en el marco del programa administrativo de reparación que sirvieran de modelo para la implementación del actual programa.

• 20 Radicado 20127304605261 del 23 de julio de 2012, Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Medidas de asistencia a víctimas no desplazadas

La ley de víctimas señaló un conjunto de medidas de asistencia en el ámbito de la ayuda humanitaria, salud, educación y asistencia funeraria, encaminadas a brindar a las víctimas condiciones de vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. En tal sentido, en el ejercicio de seguimiento que los organismos de control adelantaron a las entidades responsables de poner en marcha los respectivos programas, se encontraron avances en la materia y del mismo modo dificultades en su proceso de formulación en implementación.

De un lado, los entes territoriales responsables de brindar esta ayuda en primera instancia han presentado algunas dificultades provenientes de la falta de recursos de carácter permanente que les facilite cumplir con esta obligación y de otro lado, las demoras en el proceso de inclusión tampoco les permite determinar con certeza el alcance de los programas que para estos efectos deben formular. Al mismo tiempo, la UARIV no cumple con esta responsabilidad en segunda instancia a esta entidad atribuida, dado que al no encontrarse incluidas las víctimas, no puede suministrar el apoyo subsidiario que la ley le impone.

Ahora bien, en cuanto a los criterios mediante los cuales se deben tasar los componentes de la ayuda humanitaria a víctimas no desplazadas, en el seguimiento establecido se pudo evidenciar que la Unidad acogió la resolución 7381 de 2004 proferida en su momento por la Red de Solidaridad, mediante la cual reconoce ayudas por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios a las víctimas como consecuencia de masacres, atentados terroristas, ataques, secuestro, muertes selectivas o amenazas por motivos ideológicos o políticos; al respecto esta alternativa puede resultar adecuada como mecanismo transitorio mientras se elaboran los parámetros que señala la ley, sin embargo, se evidencia que otros componentes de la ayuda, que se tornan básicos y fundamentales para la sobrevivencia de las víctimas, tales como el alojamiento, el apoyo alimentario, la atención Psicosocial no son cubiertas ni por la UARIV ni por el Alcalde. Además de lo anterior, las víctimas de hechos victimizantes diferentes al homicidio, como serían el delito de violencia sexual o de reclutamiento forzado de menores, no se encuentran en la categoría de hechos victimizantes sobre los cuales se otorgan medidas, y, cuyas víctimas no tendrían ni siquiera el apoyo inmediato.

La asistencia funeraria es un componente de las medidas de asistencia, los familiares de las víctimas podrán recibir recursos para sufragar gastos funerarios a quienes no cuenten con ellos a partir de criterios que para tales efectos ha debido señalar la UARIV. Sin embargo, en el proceso de seguimiento se encontró que hasta el momento no se encuentra reglamentado cuales serán los parámetros para determinar si el nivel de ingreso de las víctimas al momento de la ocurrencia de los hechos les permite recibir esta asistencia, y así mismo los criterios que determinen el grado de vulnerabilidad de las víctimas para ser beneficiarias de esta medida de asistencia.

Respecto del acceso a la educación, se ha venido adelantando un proceso de construcción participativa de los lineamientos en materia educativa y si bien este aspecto constituye un gran avance, hay que señalar que su formulación no fue oportuna y

que aún no se han dado las directrices correspondientes a los entes territoriales para armonizar los lineamientos educativos del orden territorial y nacional en favor de las víctimas.

El ejercicio efectivo del derecho a la educación por parte de las víctimas podría resolverse mediante la constitución del fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en educación superior, puesto que garantizaría los costos educativos. La inquietud es que hasta ahora es una mera formulación, el fondo está en su proceso de constitución a partir de la aprobación de inversión que se realice a este proyecto, y los entes territoriales no tienen la oferta que garantice el acceso oportuno a todas las víctimas, más allá del esfuerzo que se ha venido adelantado con la población víctima desplazada.

La afiliación y prestación del servicio de salud es un componente vital en cuanto a las medidas de asistencia de las víctimas, y lo previsto hasta ahora por el Ministerio de Salud y Protección Social es la identificación de las víctimas en el campo de tipo de población especial con el “código 23 – población víctima”, el cual será actualizada y se entregará a las EPS y éstas a su vez a la red de prestadores de servicios de salud, como mecanismo que garantice en todo tiempo la prestación del servicio.

Esta iniciativa aún no ha podido ser implementada por la falta de un mecanismo transitorio que permita el cruce de información que debe realizar el Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Registro Único de Víctimas para garantizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta información revela la grave situación que actualmente tienen las víctimas en cuanto al acceso a la salud, ante lo cual las entidades miembros de la Comisión de Seguimiento, hacen un llamado de atención para que se establezcan mecanismos que sean efectivos para garantizar a las víctimas el derecho a la salud, y, a que este servicio cuente con las especificidades que requieren los individuos y familias que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos y a las cuales se les debe prestar un servicio acorde a sus necesidades o características.

En lo concerniente a las medidas de asistencia en salud mental a las víctimas, hasta el momento no se cuenta con el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, el cual está hasta este momento siendo formulado, lo anterior imposibilita la garantía de la prestación de estos servicios en los territorios para abordar procesos de atención especializados para este tipo de víctimas, ni se han definido los lineamientos para la capacitación que se debe realizar progresivamente a los servidores públicos encargados de la atención, asistencia y reparación a las víctimas