

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4031

## POLÍTICA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Ministerio de Defensa Nacional  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Ministerio del Trabajo  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Ministerio de Cultura  
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social  
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
Centro Nacional de Memoria Histórica  
Unidad de Restitución de Tierras

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 11 de junio de 2021

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
CONPES**

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**

Ministro del Interior

**Francisco Javier Echeverri Lara**

Ministro de Relaciones Exteriores (E)

**José Manuel Restrepo Abondado**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruíz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro de Minas y Energía

**María Ximena Lombana Villalba**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Angélica Mayolo**

Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la propuesta de actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV). Esto como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiendo su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, horizonte sobre el que se construye el presente documento, el cual tiene como objetivo principal optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación. Todo, bajo un marco de eficiencia de gasto que oriente la programación presupuestal de la política de acuerdo con la viabilidad del marco de gasto, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

Este documento actualiza las orientaciones del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV), respondiendo a las nuevas realidades de la política, considerando los aprendizajes de los cerca de diez años de su implementación y atendiendo al marco constitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR). Para ello, incluye acciones orientadas a prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de afectaciones a la vida, la seguridad personal, la libertad y la integridad de las víctimas del conflicto armado, así como a mitigar los efectos que generan sobre la población afectada; mejorar sus condiciones socioeconómicas, en especial de las víctimas de desplazamiento forzado; contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado, y brindar soluciones a los retos que aún persisten en el funcionamiento de la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política.

Finalmente, presenta el plan de financiamiento actualizado de la política, el cual parte de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 37 entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) conforme a sus competencias, y aquellas que integran el SIVJRNR, basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, definiendo las orientaciones presupuestales que atienden a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad; y brindando los lineamientos para su implementación basado en el enfoque de presupuesto orientado a resultados.

**Clasificación:** D74, I38, J15, K38.

**Palabras clave:** víctimas del conflicto armado, reparación integral, atención y asistencia; prevención; protección; restitución de tierras; situación de vulnerabilidad; verdad; Justicia transicional; Acuerdo Final.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>12</b>
2.1. Evolución normativa y de política .....	12
2.2. Justificación.....	16
<b>3. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>19</b>
3.1. Ocurrencia de hechos victimizantes que afectan los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las víctimas en el marco del conflicto armado .....	24
3.1.1. Baja capacidad de respuesta frente a la prevención de posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH.....	25
3.1.2. Ocurrencia de hechos en el marco del conflicto armado que afectan la vida, libertad, seguridad e integridad personal.....	31
3.1.3. Ocurrencia de hechos victimizantes en el marco del conflicto que afectan los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de comunidades étnicas.....	33
3.2. Insuficiente acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los derechos que les permiten avanzar en la estabilización socioeconómica .....	35
3.2.1. Víctimas de desplazamiento forzado con acceso insuficiente al derecho a la subsistencia mínima .....	37
3.2.2. Víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en situación de vulnerabilidad .....	38
3.2.3. Bajo número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras en un lugar elegido libremente por ellas.....	40
3.2.4. Vulnerabilidad acentuada en las comunidades étnicas por el desarraigo a causa del desplazamiento forzado .....	43
3.3. Insuficiente acceso a las medidas de reparación para las víctimas con daños causados en el marco del conflicto armado .....	45
3.3.1. Víctimas con afectaciones individuales causadas por el conflicto armado pendientes de acceder a las medidas de reparación .....	46
3.3.2. Insuficiente reconocimiento por parte de la sociedad colombiana de los hechos ocurridos en el conflicto armado.....	54

3.3.3.	Grupos, comunidades y organizaciones que han sufrido daños colectivos como consecuencia del conflicto armado pendientes de acceder al programa de reparación colectiva.....	58
3.3.4.	Víctimas pertenecientes a comunidades étnicas con afectaciones colectivas causadas por el conflicto armado pendientes de acceder a la reparación.....	60
3.4.	Débil articulación del entorno institucional dispuesto para el cumplimiento de la política de víctimas y la implementación del Acuerdo Final .....	62
3.4.1.	Información limitada acerca de las víctimas del conflicto armado.....	64
3.4.2.	Insuficiente seguimiento a la participación de las víctimas en los espacios creados por la política de víctimas.....	69
<b>4.</b>	<b>DEFINICIÓN DE POLÍTICA.....</b>	<b>71</b>
4.1.	Objetivo general .....	71
4.2.	Objetivos específicos .....	71
4.3.	Plan de acción .....	72
4.3.1.	Estrategia para mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado.....	72
4.3.2.	Estrategia para mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado.....	84
4.3.3.	Estrategia para contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado.....	100
4.3.4.	Estrategia para mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política para las víctimas y el Acuerdo Final .....	113
4.4.	Seguimiento .....	121
4.5.	Financiamiento.....	122
4.5.1.	Principios de la programación del gasto .....	122
4.5.2.	Metodología y proceso de estimación del gasto.....	123
4.5.3.	Estimaciones por tipo de gasto.....	125
4.5.4.	Proyecciones por medida y derecho .....	130
	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>132</b>
<b>1.</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>141</b>
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	141

Anexo B. Enfoque diferencial de mujer y género en las acciones de la Política Nacional de Atención y Reparación a Víctimas .....	142
Anexo C. Evolución normativa y jurisprudencial.....	154
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>160</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de hechos victimizantes por año.....	27
Tabla 2. Medición de indicadores a los derechos de vida, libertad e integridad .....	28
Tabla 3. Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco y en desarrollo del conflicto armado durante el último año .....	58
Tabla 4. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva .....	60
Tabla 5. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva a comunidades étnicas .....	61
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	122
Tabla 7. Estimación prórroga Ley de víctimas y restitución de tierras por tipo de gasto entre las vigencias 2022 – 2031 .....	126
Tabla 8. Estimación por medidas y derechos.....	130

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Registro de nuevos hechos y total de víctimas registradas.....	26
Gráfico 2. Número de víctimas de vinculación de menores por año.....	52
Gráfico 3. Tipologías de sujetos de reparación colectiva .....	59
Gráfico 4. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva .....	60
Gráfico 5. Porcentaje de no determinaciones por derecho en la medición de SSV .....	67
Gráfico 6. Número de mesas electas de 2013 a 2019 .....	71

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AEI	Artefactos explosivos improvisados
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSMLV	Comisión de Seguimiento Monitoreo a la Ley de Víctimas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DDHH	Derechos Humanos
ECI	Estado de Cosas Inconstitucionales
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
MAP	Minas Antipersonal
MUSE	Municiones sin explotar
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
PGN	Presupuesto General de la Nación
RNI	Red Nacional de Información
RUV	Registro Único de Víctimas
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
SSV	Superación de Situación de Vulnerabilidad
TOAR	Trabajos, obras y actividades de contenido reparador
UNP	Unidad Nacional de Protección



## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)<sup>1</sup> y los decretos leyes 4633 de 2011<sup>2</sup>, 4634 de 2011<sup>3</sup> y 4635 de 2011<sup>4</sup> son las principales herramientas normativas con las que cuenta el Estado colombiano para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral. Sin embargo, luego de cerca de 10 años de implementación y pese a los esfuerzos estatales adelantados, como la garantía de la medida de indemnización que, a diciembre de 2020 ha sido otorgada a 1.107.953 personas, aún persisten víctimas que no han accedido a las medidas dispuestas en el marco legal, evidenciando la importancia de avanzar de manera más acelerada en su implementación.

El restablecimiento de derechos a la población afectada por cuenta del conflicto armado ha estado orientado por el Decreto 1725 de 2012<sup>5</sup> a través del cual fue expedido el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), que consiste en los lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias, que en conjunto configuran la política para las víctimas y la restitución de tierras.

Esta herramienta, sumada a los ajustes institucionales, a los esfuerzos presupuestales, y a las diversas acciones estatales adelantadas en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) ha dado como resultado importantes avances en la atención y reparación a la población víctima del conflicto armado.

Se destacan entre ellos el diseño y el desarrollo de herramientas de información que permitieron consolidar el Registro Único de Víctimas (RUV) y la Red Nacional de Información (RNI) y con ello el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) frente al proceso de registro y reconocimiento de las víctimas. Asimismo, el levantamiento del ECI para el derecho a la participación, al acreditar un nivel de cumplimiento alto a través de la conformación de escenarios propicios para la participación de las víctimas y representación de la población desplazada; la movilización del andamiaje institucional en todos los niveles de gobierno hacia la creación de condiciones favorables para garantizar el ejercicio de este

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

<sup>2</sup> Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>3</sup> Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

<sup>4</sup> Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

<sup>5</sup> Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

derecho; la definición de mecanismos para brindar garantías a la participación y la creación de mecanismos para propender por una mayor incidencia en las políticas públicas.

Entre otros avances se destacan la construcción y seguimiento a los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), el Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV)<sup>6</sup> y, por otra parte, aquellos enmarcados en el componente de reparación integral. Al respecto, y según cifras de la Unidad para las Víctimas (UARIV), 765 sujetos de reparación colectiva se encuentran incluidos en el RUV a diciembre de 2020 hecho que representa la posibilidad de avanzar con la formulación e implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), el cual constituye el camino para la reparación de organizaciones, grupos y comunidades campesinas, barriales y étnicas afectadas por el conflicto armado interno.

Con relación a la restitución de tierras, a diciembre de 2020 el Gobierno nacional ha brindado acompañamiento a los reclamantes, atendiendo un total de 88.041 solicitudes. A partir de ello, se han proferido un total de 6.153 sentencias de restitución de tierras sobre 9.175 predios que corresponden a 163.565 hectáreas. Estos esfuerzos han beneficiado de manera directa a 32.391 personas.

Los logros anteriormente mencionados han estado mediados por la inversión realizada para la población víctima, que pasó de una apropiación total del presupuesto dentro del PIB del 1 % en 2012, al 1,5 % en 2020. En términos de su orientación, el 75 % de los recursos se destinaron a la medida de asistencia, el 17 % a reparación y el 8 % restante principalmente a gastos en los ejes transversales de la política por parte de las instituciones que conforman el SNARIV (Gobierno nacional, 2020). Este comportamiento evidencia un rezago en el componente de reparación, particularmente en medidas como la indemnización administrativa, lo que ha representado un bajo ritmo en el acceso de las víctimas a este a pesar del significativo esfuerzo presupuestal realizado.

Bajo este contexto, con la actualización del Documento CONPES 3712 *Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011* aprobado en 2011<sup>7</sup> y del Documento CONPES 3726 *Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas* aprobado en 2012<sup>8</sup> del PNAIV, se busca brindar los lineamientos para la garantía de los derechos de las víctimas individuales y colectivas acorde con la prórroga de la vigencia

---

<sup>6</sup> El Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas es una herramienta del Gobierno nacional que tiene como finalidad facilitar el ejercicio del seguimiento a la política pública de víctimas para identificar alertas con relación a su implementación.

<sup>7</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3712.pdf>

<sup>8</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, y a su vez, con el marco constitucional en materia de la articulación con el SIVJRNR.

Lo anterior, con el propósito de lograr cierres de política que puedan evidenciarse en mediciones objetivas de cumplimiento de derechos, teniendo como precedente que se trata de una política pública enmarcada en un proceso de justicia transicional, que por definición es temporal, bajo criterios de eficiencia del gasto y un enfoque de presupuesto orientado a resultados.

Adicionalmente, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se estableció que el resarcimiento de las víctimas se convertiría en el centro de la implementación. Bajo este enfoque y en clave de garantizar el derecho a la paz, el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, así como el deber de dar continuidad y garantizar la no regresividad de las políticas públicas y de las acciones que se diseñen e implementen, cumpliendo así con un mandato constitucional.

En este sentido, se hace necesario articular los diferentes instrumentos de política que propendan por la reparación integral. Así, por ejemplo, resulta imperioso identificar aquellos elementos que deriven de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como herramientas de planeación participativa con enfoque reparador, que puedan representar insumos para la ejecución de los procesos específicos enmarcados en la política para las víctimas. Todo lo cual estaría orientado a viabilizar la inversión social necesaria para generar equidad y garantías de no repetición en los territorios mayormente afectados por el conflicto.

A su vez, el punto 5 del Acuerdo Final definió la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), a efectos de avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto y contribuir a la reconciliación nacional. Esto representa, por supuesto, la necesidad de articular sus mecanismos con aquellos derivados de la normatividad vigente en lo que corresponde a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas por parte de las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Particularmente, en lo que respecta a las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Para ello, este documento contiene cinco secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación para la actualización de los documentos CONPES del PNARIV. La tercera sección presenta el diagnóstico y describe las problemáticas asociadas a cada uno de los componentes de la política para las víctimas y

restitución de tierras, así como las principales causas y limitaciones que se enfrentan. La cuarta sección contiene la definición de política, el objetivo general, los objetivos específicos, el plan de acción, su seguimiento y el plan de financiamiento. Finalmente, en la quinta sección se presentan las recomendaciones al CONPES.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

### 2.1. Evolución normativa y de política

Con la Ley 387 de 1997<sup>9</sup> el Estado colombiano comenzó a atender de manera preventiva la crisis humanitaria derivada del desplazamiento masivo en el país, así como la ocurrencia de otros hechos victimizantes tales como el genocidio, la desaparición forzada y la tortura, que fueron tipificados a través de la Ley 589 de 2000, y posteriormente el secuestro, para el cual se dictaron medidas de protección a las víctimas mediante la Ley 986 de 2005.

Sin embargo, frente a la situación que se presentaba en el país con el desplazamiento forzado, en el año 2004 la Corte Constitucional percatándose y reconociendo el patrón de violación de los derechos de la población desplazada persistente en el tiempo y ante la insuficiencia de acciones correctivas adelantadas por las autoridades competentes para su protección, declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales por medio de la Sentencia T- 025. Esto motivó que de manera paralela al reconocimiento y tipificación de las violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH, se establecieran nuevas estrategias con el fin de atender las causas y consecuencias del conflicto en el país, orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos, particularmente de las víctimas de desplazamiento forzado, entre ellas el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que fue expedido mediante el Decreto 250 de 2005<sup>10</sup>. Para el caso de las comunidades étnicas, esta corporación emitió los autos de seguimiento al ECI, 004 y 005 de 2009 para pueblos indígenas y comunidades negras, respectivamente.

---

<sup>9</sup> Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

<sup>10</sup> Por medio del cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

Con base en la Ley 975 de 2005<sup>11</sup>, en el año 2008 se expidió el Decreto 1290<sup>12</sup>. Allí se establecieron las medidas de reparación administrativa para las víctimas del conflicto en: (i) indemnización solidaria; (ii) restitución; (iii) rehabilitación; (iv) medidas de satisfacción y, (v) garantías de no repetición de las conductas delictivas. Adicionalmente, en el marco del derecho a la reparación, la mencionada ley enunció y concibió la reparación colectiva, previéndola como un mecanismo especial dirigido a las comunidades afectadas por la violencia, y haciendo énfasis en el componente de reconstrucción psicosocial.

En ese mismo año, la Ley 1190 dispuso que el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) coordinaría con alcaldes y gobernadores acciones dirigidas a garantizar el compromiso de las entidades territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia.

Para el año 2009 se expide el Documento CONPES 3616 *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento*<sup>13</sup>, ante la grave situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, definiendo lineamientos sobre la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento. Este documento CONPES buscó incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que en el mediano y largo plazo pudieran alcanzar la estabilización socioeconómica. Sin embargo, con corte a diciembre de 2020, al 63 % de los hogares víctimas de desplazamiento se le estimaban ingresos inferiores a la línea de la pobreza de acuerdo con la metodología del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) IV.

Adicionalmente, en el 2009 la Corte Constitucional ordenó, en los autos 004 y 005, los Planes de Salvaguarda Étnica (PSE) y los Planes Específicos (PE) respectivamente, que son mecanismos destinados a proteger los derechos de las comunidades étnicas, mediante la articulación de la respuesta gubernamental para la protección y atención de la población indígena y afrodescendiente. Bajo este contexto, y ante el importante número de iniciativas normativas y pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia, en el año 2011 se expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

---

<sup>11</sup> Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

<sup>12</sup> Por el cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas del Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.

<sup>13</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3616.pdf>.

Esta norma amplió la definición de víctima y adoptó acciones efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado mediante la entrega de ayuda humanitaria y medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral, que atiendan las particularidades de la población sujeto de atención de esta ley. Adicionalmente, habilitó la expedición de los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, que regularon el marco de protección específico de las víctimas pertenecientes a las comunidades étnicas y estableció además una adecuación institucional pertinente. Igualmente, con los decretos 4801, 4802 y 4803 de 2011, se concretó la creación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral para a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

La política para las víctimas y restitución de tierras se desarrolló en el Documento CONPES 3712 aprobado en 2011, el Documento CONPES 3726 aprobado en 2012 y el Documento CONPES 3784 *Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado* aprobado en 2013<sup>14</sup> y fue reglamentada por los decretos 4800 y 4829 de 2011, 698 de 2013, 440 de 2016 y 640 de 2020, así como los decretos 790 y 1725 de 2012, que adoptó el PNARIV. Este último decreto adoptó y determinó que el PNARIV estaría compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos mencionados y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, incluidos los documentos CONPES ya referidos, así como sus respectivas actualizaciones. También hacen parte de este marco jurídico los decretos 1377 y 2569 de 2014, 2460 de 2015 y 1356 de 2019, los cuales fueron unificados posteriormente en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 del sector de la inclusión social y reconciliación.

Dentro del compendio normativo también revisten importancia las resoluciones a través de las cuales han sido reglamentadas las medidas y ejes transversales de la política pública de víctimas, tal es el caso de la Resolución 388 de 2013 mediante la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas para concertar con el Estado los planes, programas y proyectos. Asimismo, la Resolución 3320 de 2019<sup>15</sup> por la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicación, cuyo objetivo consiste en definir herramientas conceptuales y metodológicas que faciliten la coordinación, planeación, implementación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación como medida de restitución de derechos, que se expide en respuesta a las dificultades en la materia, identificadas por la Corte Constitucional mediante el Auto 373 de 2016.

---

<sup>14</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>

<sup>15</sup> A través de la cual se derogó la Resolución 00329 de 2014.

La Corte Constitucional igualmente ha resaltado que el enfoque diferencial debe orientar la implementación de la política en el marco de la protección del derecho a la igualdad de la población desplazada, determinando la necesidad de adoptar medidas de acción afirmativa en favor de quienes se encuentren en esta condición. En razón a ello, diferentes autos se han encaminado a lograr la protección especial de la población más vulnerable al interior de la población desplazada, como lo son las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes; y las personas con discapacidad y adultos mayores (Auto 006 de 2009 y Auto 173 de 2014). Esto bajo el reconocimiento de riesgos desproporcionados e impactos diferenciados del conflicto armado sobre estos grupos poblacionales y el reconocimiento de conductas de discriminación y marginación que pudieron contribuir a la ocurrencia de los hechos victimizantes.

También, a través del Auto 073 de 2014 la Corte Constitucional reafirmó la protección de los territorios ancestrales de las comunidades étnicas y sus derechos colectivos. A su vez, en el 2017, el Auto 266 analizó los riesgos individuales y colectivos que enfrentan las minorías étnicas al interior de los territorios, considerando que las comunidades no tienen la posibilidad material de conservar, proteger o fortalecer sus modos de vida por la prolongada condición de desplazamiento y la inadecuada e insuficiente respuesta del Estado colombiano. La población indígena, afrodescendiente y gitana enfrenta situaciones de discriminación, estigmatización y marginalidad en los espacios urbanos; y debido a la persistencia y concentración de los escenarios de conflicto y violencia generalizada en sus territorios, las etnias son víctimas de una acelerada pérdida de la vida cultural.

Adicionalmente, como ha reiterado la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019, la Ley 1448 de 2011 tiene una relación directa con la efectividad del Acto Legislativo 01 de 2017, mediante el cual se logró la constitucionalización del SIVJNR. Así pues, por expresa disposición del Congreso y el Gobierno nacional, la Ley 1448 de 2011 se integró al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

En este sentido, los objetivos a los que apunta la normatividad anteriormente referida también se relacionan con otras disposiciones transitorias incorporadas en la Constitución Política, encaminadas a facilitar la creación y consecuente implementación del SIVJNR como el Acto Legislativo 01 de 2016 y las respectivas sentencias de control de constitucionalidad a este y al Acto Legislativo 01 de 2017, a saber, la Sentencia C-699/16 y Sentencia C-674/17.

Es así como la suscripción del Acuerdo Final definió la centralidad de las víctimas y reafirmó la necesidad de asegurar la alineación permanente entre la actuación del Estado colombiano a través de políticas, programas, planes y proyectos y el resarcimiento de los daños ocasionados en el conflicto. En este sentido, el punto 1.2 del Acuerdo Final establece

los PDET, que buscan lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, en los municipios más afectados por la violencia y la pobreza, con una gran concentración de la población víctima del país. Estos programas tienen un horizonte reparador y catalizador de la inversión social necesaria para generar equidad y garantías de no repetición, contribuyendo así al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Bajo este contexto, es de resaltar que el marco normativo, jurisprudencial y de política ha permitido reconocer a las víctimas, sin importar quién fue su victimario, facilitando su acceso prioritario a la oferta de servicios del Estado. De esta forma, ha logrado avances en el reconocimiento de derechos que previamente no habían sido desarrollados, con énfasis en las medidas de reparación integral.

## 2.2. Justificación

En primer lugar, atendiendo lo ordenado por el Congreso de la República a través de la Ley 2078 de 2021 que amplía por 10 años más la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y modifica los artículos 208 de esta ley, 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, y 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, se evidencia la obligación de expedir un documento de política que actualice las metas, el presupuesto y los mecanismos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Es así, como luego de nueve años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y de los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, el marco de política orientado por el Documento CONPES 3712 aprobado en 2011, el Documento CONPES 3726 y el Documento CONPES 3784 aprobados en 2012 deben ser actualizados, tal como fue previsto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, específicamente en el Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, al señalar que la renovación de la ley es la oportunidad para establecer los criterios para la definición clara de todas las medidas a las que puede acceder esta población, la proyección del universo de víctimas, y el costo para su implementación.

En segundo lugar, aun cuando el país cuenta con un marco de política robusto producto de toda su evolución, el proceso de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas no ha culminado. La ocurrencia de nuevos hechos victimizantes en el territorio colombiano, la presencia de víctimas con sus derechos afectados con ocasión del conflicto armado que a la fecha no han sido reparadas y la persistencia de víctimas de desplazamiento que se encuentran en una condición acentuada de vulnerabilidad, pobreza o pobreza



extrema a raíz del hecho(s) victimizante(s), justifica la actualización del PNARIV con el fin de continuar avanzando en la garantía del goce efectivo de los derechos de esta población.

Es así, como a diciembre de 2020, el RUV daba cuenta de 9.099.358 víctimas del conflicto armado en el país, 25.805 de ellas en el exterior, de las cuales 7.340.456 cumplen con los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación previstas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Unidad para las Víctimas, 2020). Del total de víctimas registradas, 8.095.593 son víctimas de desplazamiento forzado, 1.060.292 son víctimas de homicidio, 513.072 son víctimas de amenaza, y 184.632 de desaparición forzada<sup>16</sup> (Unidad para las víctimas, 2020).

Con relación a las víctimas de desplazamiento forzado, a junio de 2020 se identifica que 2.244.716 han superado la situación de vulnerabilidad. Sin embargo, para 2.931.727 de personas no se cuenta con información acerca de su situación de ingresos (Unidad para las víctimas, 2020).

Por su parte, los avances en el marco de las medidas de reparación a las víctimas muestran que a octubre de 2020 solo el 13,5 % de la población beneficiaria de la indemnización administrativa había recibido la medida.

Acerca de la medida de restitución de tierras, a 31 de diciembre de 2020 se han intervenido un total de 109.046 solicitudes de restitución de tierras de las cuales 101.808 se encuentran en zonas microfocalizadas y 7.238 fueron decididas en zonas no microfocalizadas. En cuanto a las solicitudes ubicadas en zonas no microfocalizadas pendientes por decisiones de fondo, se cuenta con un universo de 18.914, de las cuales el 78 % (14.824) se encuentran en municipios con un nivel de riesgo extraordinario o alto, razón por la cual es necesario superar las condiciones de seguridad actuales para poder lograr la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras (Gobierno nacional, 2020).

A 31 de diciembre de 2020 existían más de 6.153 sentencias expedidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras, con cerca de 296.000 órdenes dirigidas a las entidades de Gobierno del nivel nacional y territorial que buscan materializar los derechos de las víctimas reconocidas en los fallos.

Con relación a las medidas contempladas en el proceso de reparación a sujetos colectivos se pudo establecer que, si bien la medida ha evidenciado importantes avances, con corte a diciembre de 2020, en 765 sujetos que han iniciado su proceso de reparación, de estos sólo 18 cuentan con el PIRC culminado, 213 se encuentran en fase de identificación,

---

<sup>16</sup> Es importante precisar que una misma persona puede haber sufrido varios hechos victimizantes, por lo que la sumatoria de hechos victimizantes es superior al total de víctimas.

213 en fase de alistamiento, 92 en diagnóstico o caracterización del daño, 70 en diseño y formulación del plan de reparación colectiva, y 159 en implementación.

Dentro del grupo de acciones contenidas en las medidas de satisfacción, las relacionadas con la búsqueda e identificación de personas dadas por desaparecidas son las que más impacto tienen en la situación individual de las víctimas. Sin embargo, este es el cuarto hecho victimizante que más casos registra en el RUV y su avance señala que el 99,4 % de ellas aún buscan respuestas sobre la situación final de sus seres queridos.

Por su parte, el mandato constitucional que establece las medidas de reparación como elemento del SIVJNR y la necesidad de cumplir con los elementos derivados del Acuerdo Final, como los trabajos, obras y actividades de contenido reparador (TOAR), demanda un ejercicio de articulación consistente y robusto en el marco de una política pública integral para la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Finalmente, con relación a la medida de rehabilitación, es importante señalar que se ha logrado el 93 % de cobertura de afiliación de la población víctima plenamente identificada, logrando el cumplimiento de la meta proyectada para el período 2014-2018 del Documento CONPES 3726 aprobado en 2012. Así mismo, y teniendo en cuenta el carácter acumulativo del indicador de la medida de rehabilitación psicosocial, respecto de la meta del Documento CONPES 3726 se evidencia que a 2019 se ha logrado la atención de 838.154 víctimas del conflicto armado [Atendidas por PAPSIVI<sup>17</sup> y por la ERE-G<sup>18</sup>], lo cual representa un avance de 27,9 %.

Por tanto, la reparación Integral a las víctimas debe acelerar su ritmo de implementación y en ella se deben establecer con claridad los criterios objetivos que determinen cuando una víctima ya fue reparada de acuerdo con las características del hecho victimizante, teniendo en cuenta la realidad constitucional e institucional.

Todo lo anterior, tomando en consideración la necesidad de fortalecer el enfoque diferencial de la política conforme a los riesgos a los que la población sujeto de especial protección constitucional sigue expuesta. Esto, bajo las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional mediante los autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015, y 737 de 2017 para el caso de las mujeres víctimas, el Auto 173 de 2014 para la implementación de acciones diferenciales para personas con discapacidad y personas mayores, los autos

---

<sup>17</sup> Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>18</sup> Estrategia de Recuperación Emocional, liderada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

251 de 2008 y 765 de 2018 para los niños, niñas y adolescentes víctimas, y de manera especial el Auto 266 de 2017 para las comunidades étnicas.

### 3. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con la información del RUV, a 31 de diciembre de 2020, 9.099.358 personas sufrieron algún hecho asociado a la violación de Derechos Humanos (DDHH) o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) como consecuencia del conflicto armado (Unidad para las Víctimas, 2020). Si bien el recrudecimiento del conflicto alcanzó su pico más alto entre el período comprendido entre 1997 y 2004 por el gran número de desplazamientos forzados y la ola de violencia que se desató en esos años (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), el crecimiento del número de víctimas persiste, como se observa en los datos del RUV. Con ello también aumenta el número de personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que, adicionalmente, son sujetos de atención, asistencia y reparación integral en el marco de la política pública para las víctimas y restitución de tierras.

Es así, como luego de 9 años de implementación de esta política, basada en una estimación inicial de víctimas a atender cercana a los tres millones de personas (la cual actualmente se ubica cerca a los nueve millones), y de contar con una institucionalidad consolidada, el avance en la garantía de derechos de la población víctima es bajo. Por ejemplo, con corte de junio de 2020 en materia de vivienda se tiene que solo un 41,2 % de la población desplazada goza efectivamente de este derecho y para el caso del derecho a la generación de ingresos solo un 48,5 %. Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de optimizar el ritmo de cumplimiento de esta política.

En cuanto a las apropiaciones presupuestales para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto, estas han significado un esfuerzo que se evidencia mediante registros exclusivos para la identificación de estos rubros dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN). Estos registros han permitido adelantar ejercicios de análisis de gasto e identificar que desde la vigencia 2012, año de inicio de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se han asignado 117,9 billones del PGN<sup>19</sup>. Estos recursos pasaron de representar 1 % del PIB en 2012 a 1,5 % en 2020.

---

<sup>19</sup> Cifras a precios constantes de 2020. Fuente: UARIV, 2020. Balance de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado,

Acerca de la programación del gasto de la política, de acuerdo con la clasificación del presupuesto anual, este se distribuye de la siguiente manera<sup>20</sup>: los gastos de funcionamiento que incluyen: (i) las estimaciones de recursos de la participación del componente de educación del Sistema General de Participaciones (SGP) para la atención a la población víctima; (ii) los recursos del PGN que se destinan al Régimen Subsidiado de Salud (RSS) para beneficiar a esta población; (iii) el funcionamiento de las entidades del orden nacional que pertenecen al SNARIV y; (iv) el Fondo de Reparación de Víctimas (FRV); así como los gastos de inversión. En proporciones, durante el período 2012-2020 la participación del componente de educación del SGP y los recursos de PGN en RSS representaron conjuntamente cerca del 56 % del total de recursos asignados en la política de víctimas, mientras que el funcionamiento (clasificado mayoritariamente en el derecho de fortalecimiento institucional) tuvo una participación del 7 %<sup>21</sup> y la inversión un 33 %.

Por otra parte, en la destinación de las apropiaciones presupuestales por medidas de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el período 2012-2020 se pudo evidenciar que, de los recursos destinados a la implementación de la política, la medida de asistencia representa el 57,3 %, reparación el 19,6 %, atención el 15,3 % y el 7,8 % restante se destina a enfoque diferencial y otros costos institucionales. En consecuencia, la distribución de los recursos por derechos durante la vigencia de la ley y para el período 2016-2020 refleja que los mayores recursos se han concentrado en educación y salud con el 37,5 % y 26,6 % respectivamente, mientras que los derechos de subsistencia mínima (8,4 %), vivienda (5 %), indemnización (5,3 %) y vida, seguridad personal, libertad e integridad (4,0 %) concentran conjuntamente el 22,7 %.

Esta información sobre asignaciones y destinación del gasto de la política para las víctimas y restitución de tierras resulta relevante toda vez que confirma el esfuerzo del Gobierno nacional por mantener el carácter prioritario de las asignaciones presupuestales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ahora bien, también reflejan la necesidad de que las medidas de reparación cuenten con una mayor participación que permita avanzar en el ritmo de cumplimiento de la política. Lo anterior, teniendo en cuenta que los derechos asociados a las medidas de reparación, como lo son la restitución,

---

<sup>20</sup> La Ley de presupuesto anual aprobada por el Congreso de la República se clasifica en gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Una vez expedida, el Decreto de Liquidación correspondiente tiene un máximo nivel de detalle en su anexo que corresponde en gastos de funcionamiento al nivel de ordinal, de inversión a nivel de proyecto y en servicio de la deuda en deuda interna y externa. Dentro de los gastos de funcionamiento hay una transferencia al Fondo de Reparación de Víctimas que constituye su principal fuente de financiación.

<sup>21</sup> En el 7 % de Funcionamiento se encuentra incluido el FRV. Del 7 % de este gasto, el 5 % corresponde al FRV y el 2 % restante al funcionamiento de las entidades que hacen parte del SNARIV.

reparación colectiva, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, son las que permiten avanzar en las líneas estratégicas de la política y no se están reflejando en las proporciones del gasto, lo cual sugiere realizar un análisis donde se priorice estas medidas sin afectar las de asistencia y atención.

A su vez, en términos de gasto público, la política para las víctimas y restitución de tierras ha traído consigo unos retos presupuestales considerables que han impactado los procesos de priorización y asignación del gasto de cada vigencia. Esto se traduce en que la política ha sido considerada como una inflexibilidad presupuestal y se le ha dado prioridad a lo largo de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en otras palabras, al ser considerada como una inflexibilidad en el proceso de programación del gasto, se mantienen las asignaciones presupuestales para dar cumplimiento a una normatividad específica y en muchos casos predominando sobre otras políticas programadas en el gasto público.

Los dos fundamentos legales para constituir la política para las víctimas y restitución de tierras como una inflexibilidad presupuestal responden al Auto 008 de 2009<sup>22</sup> proferido por la H. Corte Constitucional “El Gobierno nacional se compromete y la Corte Constitucional acoge la decisión (...) de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada y de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada” (Corte Constitucional, 2009) y, a la respuesta Orden 3ª del Auto 373 de 2016<sup>23</sup>: El DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentan una *Evaluación de la dimensión presupuestal para dar cumplimiento a las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011*, específicamente en lo relativo a la política de prevención, atención, asistencia y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado. Este documento vincula

---

<sup>22</sup> III.2. El esfuerzo presupuestal: Apartado 39: La Corte Constitucional igualmente acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener un alto nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles aumentos que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

<sup>23</sup> Tercero.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con estricta observancia del principio de coherencia: (i) evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario realizar para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, atendiendo a las advertencias realizadas por los organismos de control y los actores de la sociedad civil, recogidas en este pronunciamiento; (ii) determinen el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisen las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar y, finalmente, (iv) prevean un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

la programación del gasto de la política a un porcentaje específico del Producto Interno Bruto (PIB) (1,2) como plan de contingencia para mantener el ritmo de cumplimiento de las obligaciones de la ley.

Ahora bien, la inflexibilidad presupuestal derivada de esta jurisprudencia no solo ha impactado la programación del gasto frente a otras políticas públicas. Esta facultad de la política para las víctimas y restitución de tierras de ser inflexible también ha traído grandes retos en términos de eficiencia y efectividad del gasto público que se asigna a las entidades de manera sostenida y gradual a lo largo del tiempo. Parte de los resultados de los ejercicios de análisis y eficiencia del gasto público adelantados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, identifican algunas consecuencias generadas a partir de esta dinámica de asignación del gasto.

Los gastos de inversión programados en la política se dividen en dos grupos. Uno de ellos corresponde a los programas o proyectos que se destinan en su totalidad para atender un compromiso específico de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; y el segundo grupo, que obedece a los programas o proyectos que se ejecutan por diferentes entidades del orden nacional y que dentro de sus intervenciones atienden o benefician a población vulnerable, incluidas las víctimas del conflicto armado, es decir, operan con un criterio de acceso por demanda.

La inflexibilidad del gasto, en este caso, tiene unas consideraciones particulares en el segundo grupo de inversión, ya que, al proyectarse de una manera sostenida y gradual, se corre el riesgo de desconocer la dinámica de acceso y salida de la población beneficiaria en cada programa o proyecto, lo que evidentemente se puede reflejar en una sobreestimación del gasto programado. Este comportamiento fue identificado particularmente en la medida de asistencia, que bajo la naturaleza propia de su gasto -y en algunos casos-, responde a programas sociales que operan por demanda y que atienden no solo a población víctima del conflicto armado sino también a otro tipo de población vulnerable.

Para el primer bloque de inversión, es decir, aquellos que se conciben específicamente para atender o beneficiar a la población víctima, una programación del gasto gradual y sostenida implica reconocer la necesidad de generar espacios de articulación institucional, que permitan diferenciar acciones e identificar el suministro de bienes o servicios particulares de cada entidad ejecutora, esto, con el fin de evitar duplicidades en la entrega de esta oferta y, particularmente, generar la definición de la población pendiente de atención de acuerdo con las competencias de cada una. En particular, en este análisis se identificó que este efecto se presenta en los derechos en los que intervienen varias entidades para su ejecución, como lo son el de generación de ingresos, donde participan sectores como: comercio, agricultura, inclusión social y trabajo, y vivienda; donde los sectores de inclusión social, vivienda y

agricultura tienen acciones definidas. Esta oferta que se genera alrededor de un mismo derecho evidencia la necesidad de contar y mejorar los espacios de articulación para establecer competencias específicas a partir de la especialidad y misionalidad de cada entidad ejecutora.

Todo este análisis previo, indica que el reto para la programación presupuestal de esta política pública es significativo. La programación del gasto de la política para las víctimas y restitución de tierras debe, en primera instancia, priorizar el gasto para identificar aquel que específicamente está orientado a los resultados estratégicos de la misma (reparación). Esta asignación y -en la medida de lo posible- la inflexibilidad del gasto, debe responder específicamente a las líneas estratégicas de la política y dar prelación al grupo de inversión que está diseñado para atender exclusivamente a la población víctima y que es la que finalmente aporta al cumplimiento de sus objetivos específicos.

De igual manera, es necesario seguir evaluando los impactos presupuestales que generan las inflexibilidades incrementales del presupuesto, ya que, de alguna manera, estas deben normalizarse y responder ante una capacidad institucional existente y una dinámica real de operación y funcionamiento de los programas o proyectos que se ejecutan por demanda.

Otro de los aspectos relevantes a considerar en este análisis, son los impactos que tuvo y puede tener el crecimiento del RUV en los costos de la política. El Documento CONPES 3712 aprobado en 2011 y el Documento CONPES 3726 aprobado en 2012 proyectaron los gastos de la política por 10 años con un universo de 3 millones de personas y un costo total estimado de 54,9 billones a precios de 2011 (a pesos del 2020 son 76,6 billones). No obstante, para la vigencia 2020 el RUV registra más de 9 millones de víctimas del conflicto armado interno, lo que, en términos presupuestales, se reflejó en una asignación de gasto superior en un 153 % frente a lo definido en los documentos CONPES.

Por lo tanto, la variable del RUV incide en las proyecciones de costos de la política e impacta directamente sobre los niveles de cumplimiento en materia presupuestal frente al plan de financiación ya que cualquier variación en la población se ve reflejada en los costos de esta. Ante esto, resulta fundamental avanzar en la definición de los criterios de salida de la reparación administrativa y en el Índice Global de Reparación Administrativa, los cuales se convierten en un insumo esencial para cuantificar las necesidades existentes en materia de reparación, mejorar la planeación y toma de decisiones para los procesos de focalización y priorización en la entrega de estas medidas y realizar un mejor seguimiento al avance en materia de reparación integral. A su vez, resulta importante señalar que el gasto referido también permitirá la implementación de las medidas de reparación que desarrolla el contexto transicional en el que se inscribe el Acuerdo Final, del cual hace parte el SIVJRNR.

Para finalizar, en lo que respecta al gasto, la política para las víctimas y restitución de tierras hoy tiene un espacio fiscal que el Gobierno nacional ha priorizado y fortalecido en la última década, el esfuerzo, más que dirigir la discusión a una presión de gasto, que es evidente por el crecimiento del RUV, es necesario que esté orientado a hacer una programación a partir de ejercicios de análisis de gasto, enfocados a lograr una mayor eficiencia y continuar a su vez con la senda de consolidación del balance fiscal. Es indispensable llevar a cabo una revisión del gasto que privilegie y estimule la inversión orientada a los cierres de la política pública, en línea con el propósito de continuar potenciando los beneficios entregados a la población víctima del conflicto. De esta forma, el ajuste del gasto público necesariamente se debe enmarcar dentro de un diseño que permita continuar con los objetivos de la política pública, como son: (i) la eficiencia en la asignación del gasto público, y (ii) la priorización en la distribución del gasto.

A continuación, se presenta el análisis de las problemáticas que enfrentan las víctimas debido al bajo acceso a todas las medidas de política pública establecidas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los decretos leyes étnicos destinadas a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. Esto, debido a causas relacionadas con: (i) la continuidad de ocurrencia de hechos victimizantes en el marco del conflicto que generan afectaciones a sus derechos a la vida, la seguridad personal, la libertad y la integridad; (ii) el insuficiente acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los derechos que les permiten avanzar en la estabilización socioeconómica; (iii) el insuficiente acceso a las medidas de reparación para las víctimas con daños causados en el marco del conflicto armado; (iv) la débil articulación en el entorno institucional para el cumplimiento de la política para las víctimas y restitución de tierras.

### **3.1. Ocurrencia de hechos victimizantes que afectan los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las víctimas en el marco del conflicto armado**

Durante la última década el Estado colombiano ha realizado importantes esfuerzos y ha creado mecanismos de prevención con el fin de mitigar y evitar las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en el marco del conflicto armado. No obstante, estos no han resultado suficientes para garantizar los derechos a la vida, seguridad personal, libertad e integridad de la población, teniendo en cuenta que, con corte a diciembre de 2020, se han registrado un total de 112.834 hechos victimizantes en el territorio nacional, siendo el más representativo el desplazamiento forzado. Las principales razones que explican estos resultados están dadas por la baja efectividad de la política de prevención en general, y las debilidades en materia de implementación y seguimiento a los mecanismos de prevención y protección dispuestos.



### 3.1.1. Baja capacidad de respuesta frente a la prevención de posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH

Contar con una capacidad de respuesta efectiva en materia de prevención de vulneraciones a los DDHH e infracciones al DIH, permite principalmente: (i) en términos de prevención temprana, identificar las causas que generan patrones de violencia y disponer medidas orientadas a evitar su ocurrencia, y (ii) en términos de prevención urgente, adoptar acciones, planes y programas de manera oportuna que permitan mitigar los daños ocurridos contra las personas que enfrentan algún hecho victimizante.

Sin embargo, a pesar de que la política para las víctimas y restitución de tierras cuenta con herramientas como: (i) el mapa de riesgo; (ii) la Red de Observatorios de DDHH y DIH; (iii) el Sistema de Información de Alertas Tempranas (SAT); (iv) planes integrales de prevención y; (v) los planes de contingencia para atender las emergencias, persisten deficiencias en su articulación que impiden disponer de elementos efectivos ante posibles situaciones que conlleven la ocurrencia de hechos victimizantes. Lo anterior tiene como consecuencia: (i) menor capacidad de reacción ante escenarios de riesgo presentes en el territorio; (ii) aumento en los casos de revictimización, y (iii) resultados insatisfactorios en materia de IGED.

Asimismo, la contaminación por Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explosionar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) constituye uno de los escenarios de riesgo persistentes en el tiempo. Dicha contaminación representa una vulneración a los derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal, libertad y movilidad, e igualmente, un obstáculo para el desarrollo económico y la superación de la pobreza de las poblaciones afectadas. No en vano, la presencia de este tipo de artefactos se configura como una de las principales causas de desplazamientos forzados y a la vez, como un obstáculo frente a los procesos de retorno de las poblaciones.

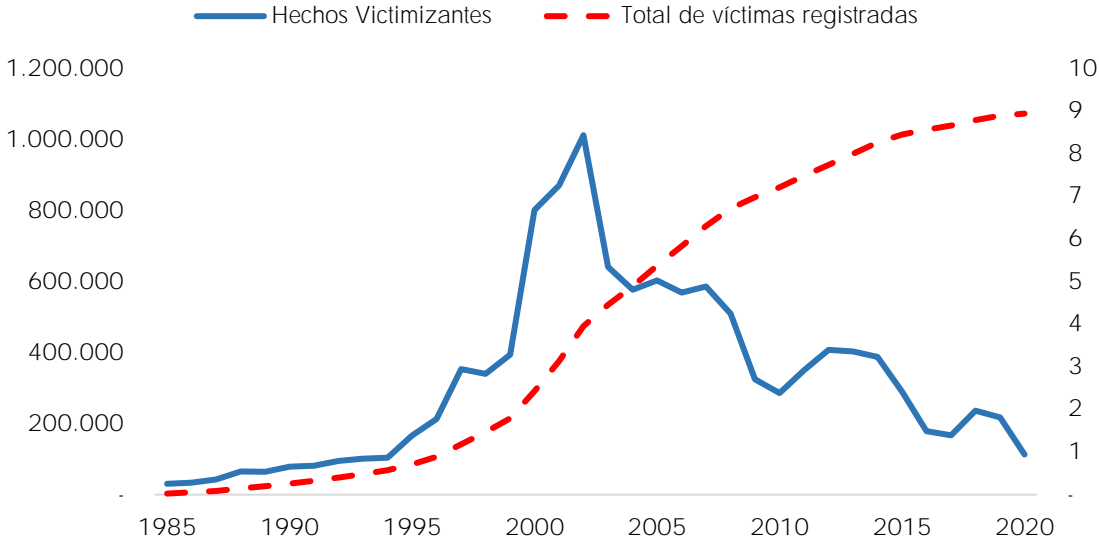
La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)<sup>24</sup> reportó que durante el período comprendido entre 2017 y el 30 de abril de 2020, 200 municipios fueron afectados por eventos con MAP, MUSE y AEI (CSMLV, 2020). Al respecto, señala la Comisión de Seguimiento Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV) en su séptimo informe, que la afectación por MAP, MUSE y AEI ha venido en aumento en los últimos años, en especial entre 2018 y 2019. Hecho que pudiese traducirse en un mayor número de víctimas ante la inexistencia de estrategias efectivas que contrarresten el riesgo consecuente.

---

<sup>24</sup> Quien coordina el *Programa de Acción Integral Contra Minas Antipersona*.

Ahora bien, frente a los hechos victimizantes, se tiene que desde el año 2002 los registros de nuevos hechos victimizantes han venido disminuyendo a medida que el conflicto armado ha bajado su intensidad. Para el año 2002 se registraron 1.013.159 hechos que generaron 800.899 nuevas víctimas, mientras que para el último quinquenio se registraron en promedio 182.654 hechos por año, reflejando una reducción promedio del 82 % entre los dos períodos mencionados. Sin embargo, según la Unidad para las Víctimas (2020), para el año 2019 se presenta un incremento del 30 % en el número de hechos victimizantes registrados frente al año 2017, que fue el año con menor cantidad de hechos victimizantes durante la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como se observa en el Gráfico 1<sup>[106]</sup> y en la Tabla 1<sup>[107]</sup> para evitar su ocurrencia o mitigar sus consecuencias, estas suelen resultar insuficientes.

**Gráfico 1. Registro de nuevos hechos y total de víctimas registradas**



Fuente: DNP (2020), a partir de la información dispuesta en el Registro Único de Víctimas.

Nota: El número de hechos victimizantes para el año 2020 es provisional, debido al tiempo que transcurre entre la ocurrencia del hecho victimizante y el trámite de registro, a la fecha de corte aún no se ha concluido el reporte de los hechos ocurridos en dicho año.

<sup>25</sup> Las entidades territoriales son fundamentales en la implementación del componente de prevención; especialmente en materia de prevención temprana, donde los planes integrales de prevención, que deben ser formulados y ejecutados por las gobernaciones y alcaldías con el apoyo técnico del Ministerio del Interior (Decreto 1066 de 2015), resultan estratégicos. Estos son el instrumento que permite integrar la respuesta institucional para identificar, advertir, alertar, contrarrestar, mitigar o brindar garantías de no repetición relacionadas con violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

Tabla 1. Número de hechos victimizantes por año

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	350.099	407.726	403.861	388.060	290.035	178.751	167.499	236.461	217.726	112.834

Fuente: Red Nacional de información, Unidad para las Víctimas (2020).

Así, por ejemplo, anualmente el Ministerio del Interior solo atiende entre 15 a 70 procesos de formulación y actualización de los planes integrales de prevención, a pesar del alto número de entidades territoriales que enfrentan situaciones de conflicto armado (Gobierno nacional, 2020) Adicionalmente, no se cuenta con un panorama claro de la implementación de estos planes, y no se ha efectuado un estudio sobre el impacto de los procesos de asistencia técnica brindados a las entidades territoriales en materia de gestión preventiva del riesgo. Por este motivo no ha sido posible identificar las oportunidades de mejora en la efectividad de dichos planes.

Por último, los resultados de los IGED en materia de vida, libertad seguridad personal e integridad evidencian que estos derechos se encuentran rezagados frente a los umbrales establecidos por la Corte Constitucional<sup>26</sup>. Nuevamente, si bien se han adelantado esfuerzos en materia de prevención y protección, aún no se puede entender como superado el ECI para este componente. A continuación, se presentan los resultados de la última medición disponible que corresponde a la información presentada a la Corte Constitucional en agosto de 2020 en el documento del informe anual de la vigencia 2019 (Tabla 2).

En esta tabla se observa en primer lugar que la tasa de ocurrencia de delitos contra la integridad sexual es mayor en la población víctima -en 13,62 casos por cada 100.000 habitantes- en comparación con la tasa nacional, siendo las mujeres el grupo sobre el cual es mayor la tasa de ocurrencia. Una situación similar se presenta con la tasa de ocurrencia de homicidios en la población desplazada en donde se observa que la tasa de ocurrencia es superior en 11,86 casos por cada 100.000 habitantes frente a la tasa nacional de homicidio, siendo los hombres el grupo que presenta una mayor tasa de homicidio dentro de la población víctima.

<sup>26</sup> Los umbrales para la superación del ECI fueron establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, para el caso de los indicadores de vida, libertad e integridad la Corte estableció como referencia, las tasas de la población comparable: “las tasas de homicidios por cien mil habitantes, de delitos contra la libertad y la integridad personal de la población desplazada, deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción. Para estos umbrales de superación del ECI, la comparación se debe realizar en principio con el promedio regional. Si este promedio es superior al nacional es necesario adoptar este último”.

Tabla 2. Medición de indicadores a los derechos de vida, libertad e integridad

Nombre del indicador	Resultados tasa 2019	Umbral	Desagregación	Resultados tasa 2019 (por desagregación)
Tasa de delitos contra la integridad sexual de la población víctima de desplazamiento forzado	66,68	52,96	Mujer	112,78
			Hombre	17,48
Tasa de secuestro de la población víctima de desplazamiento forzado	0,18	0,22	Mujer	0,13
			Hombre	0,22
Tasa de homicidio de la población víctima de desplazamiento forzado	35,90	24,04	Mujer	11,40
			Hombre	62,33

Fuente: Red Nacional de información, Unidad para las Víctimas (2020).

### Falencias en la prevención de sujetos de especial protección constitucional

La Corte Constitucional en los autos 092 y 251 de 2008, 006 de 2009, 098 de 2013, 173 de 2014, 266, 735 de 2017, y 765 de 2018 ha señalado que el conflicto armado afectó de manera diferencial y desmedida a los sujetos de especial protección constitucional, asimismo, señala la necesidad de fortalecer las políticas de prevención y atención a riesgos desde un enfoque diferencial, lo cual conduciría al abordaje efectivo de los riesgos particulares que esta población enfrenta. Aun cuando se han adoptado estrategias como el plan de acción del Programa Integral de Garantía para Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH<sup>27</sup>, aprobado en febrero de 2020, sobre este asunto persisten dificultades asociadas a la baja implementación de las acciones de los programas que impiden consolidar una respuesta contundente frente a la ocurrencia de hechos victimizantes en grupos poblacionales específicos. Esta situación tiene como consecuencia: (i) flagrantes violaciones a los DDHH sobre mujeres víctimas del conflicto armado; (ii) vulneraciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas; y (iii) graves afectaciones a los derechos de las personas con discapacidad y personas mayores.

Según los datos de la RNI con corte a diciembre de 2020, el grupo poblacional mayormente afectado en todos los casos es el de las mujeres, que por lo demás corresponden al 52,4 % del total de víctimas del conflicto armado sujetos de atención; la mayor diferencia, en contraste con los demás grupos poblacionales, se encuentra en el hecho victimizante de delitos contra la libertad e integridad sexual. No menos relevante, resulta el hecho que las

<sup>27</sup> Una herramienta para la prevención de la materialización de los riesgos de género asociados con la labor de liderazgo y defensa de los DDHH que involucra la participación de 27 entidades del orden nacional, en los ejes de prevención, protección y garantías de no repetición para mujeres lideresas y defensoras de DDHH.

mujeres configuren uno de los grupos con mayor número de víctimas por desplazamiento forzado.

Precisamente, con relación a las mujeres víctimas, en los autos 092 de 2008, 009 de 2009, 098 de 2013 y 737 de 2017, la Corte Constitucional señaló la existencia de un impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres desplazadas, por lo cual ordenó adoptar medidas para la protección de sus derechos fundamentales. Para ello, se identificaron 10 riesgos extraordinarios de género en el conflicto armado<sup>28</sup> y 18 facetas de género del desplazamiento forzado<sup>29</sup>; también se identificó la ausencia de indicadores para categorizar y medir los distintos tipos de violencia que deben enfrentar las mujeres víctimas. Sumado esto a la implementación de presunciones constitucionales que faciliten la prueba de los hechos que afectaron a las mujeres y el acceso a una representación judicial adecuada<sup>30</sup>.

Sin embargo, el desplazamiento forzado no ha sido el único hecho victimizante que ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres. El 91 % de los delitos contra la libertad y la integridad sexual, cometidos en el conflicto armado colombiano, han sido ejercidos contra las mujeres; delitos que son utilizados como forma para dominar e intimidar a las comunidades y desplazarlas de sus tierras y sus bienes<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Los riesgos de género identificados son: (i) violencia, explotación o abuso sexual; (ii) explotación o esclavización para ejercer labores domésticas (iii) reclutamiento forzado de sus hijos e hijas (iv) riesgos por contacto con integrantes de grupos armados ilegales (v) riesgos por su pertenencia a organizaciones sociales o por el liderazgo; (vi) persecución y asesinato; (vii) asesinato o desaparición de su proveedor económico; (viii) despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad; (ix) riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes, y (x) riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

<sup>29</sup> Según la Corte, las facetas de género se refieren a los aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado. Las 18 facetas identificadas se encuentran en estas dos categorías: (i) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas, y (ii) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados.

<sup>30</sup> Las presunciones constitucionales creadas por la corte son: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas frente a su acceso a los programas de asistencia y la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes, y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia hasta que se compruebe la autosuficiencia integral, en condiciones de dignidad.

<sup>31</sup> El Centro Nacional de Memoria Histórica caracteriza la violencia sexual contra las mujeres con ocasión del conflicto armado, como una forma: (i) sistemática; (ii) generalizada; (iii) invisibilizada por factores culturales; (iv) estigmatizadora; (v) segregadora; (vi) legitimada e invisibilizada por las instituciones encargadas de administrar justicia.

Adicionalmente, el tipo de afectación del conflicto en las mujeres es particular, en tanto ellas han sufrido mayor victimización indirecta<sup>32</sup> que los hombres (61,4 % de las víctimas indirectas son mujeres); por el contrario, la victimización directa cuenta con un porcentaje similar entre hombres y mujeres. Los hechos con mayor victimización indirecta dentro de las mujeres son el homicidio y la desaparición forzada ambos con el 61,4 %. Estos datos evidencian la afectación como consecuencia de la pérdida del compañero, que por lo general era el proveedor de recursos económicos al hogar y, por consiguiente, el forzado cambio de rol de la mujer.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado la existencia de afectaciones específicas a la niñez y adolescencia en el marco del conflicto armado. Mediante el Auto 251 de 2008 identificó seis riesgos<sup>33</sup> que permiten evaluar el impacto desproporcionado que el conflicto ha tenido en los niños, niñas y adolescentes, debido a que existen problemas transversales diferenciados que los afectan tales como: (i) hambre y desnutrición; (ii) problemas de salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (iii) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (iv) problemas graves de índole psicosocial; (v) problemas graves en el campo de la recreación; (vi) problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización, y (vii) violencia sexual.

Frente a las personas con discapacidad, en el marco del Auto 006 de 2009, la Corte Constitucional planteó cuatro<sup>34</sup> riesgos en el ámbito de prevención y protección adicionales a los ya planteados para mujeres y niños, niñas y adolescentes, así como 13 problemáticas agravadas para las personas con discapacidad física, sensorial, mental o intelectual, en el

---

<sup>32</sup> Al referirse puntualmente al concepto de víctima desarrollado por la Ley 1448 de 2011, señala que contempla dos categorías, la de víctimas directas, esto es, las que de manera personal hayan sufrido el daño de cuya reparación se trata, y la de víctimas indirectas, referida a familiares o personas próximas a las víctimas directas.

<sup>33</sup> Los riesgos identificados por la Corte son: (i) ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados; (ii) ser víctimas de reclutamiento forzado o utilización por los grupos armados ilegales; (iii) ser víctimas inusualmente frecuentes de MAP y material bélico sin explotar; (iv) ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales; (v) ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes; (vi) soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales.

<sup>34</sup> Los riesgos adicionales identificados por la Corte son: (i) el que se incremente la discapacidad por hechos asociados al conflicto, o se adquiera una nueva discapacidad; (ii) el de abandono por falta de independencia personal, antes y durante el desplazamiento; (iii) la imposibilidad de algunas personas con discapacidad para poder huir ante las amenazas contra su vida o su integridad personal en el marco del conflicto armado; (iv) el riesgo de que por su extrema vulnerabilidad, puedan ser objeto de ejecuciones extrajudiciales para ser presentados como bajas de actores de grupos armados ilegales, como de hecho se ha informado públicamente.

marco del conflicto armado<sup>35</sup>. De igual forma, en el Auto 173 de 2014, este tribunal constitucional identificó una serie de riesgos que permiten evaluar el impacto desproporcionado que el conflicto ha tenido en las personas mayores en Colombia. Esto debido a que el desplazamiento forzado puede generar o acentuar problemas de salud física y mental, así como las condiciones de discapacidad en personas mayores.

### **3.1.2. Ocurrencia de hechos en el marco del conflicto armado que afectan la vida, libertad, seguridad e integridad personal**

Garantizar el derecho a la seguridad cuando una persona se encuentra expuesta a riesgos en contra de su vida e integridad constituye el principal objetivo del componente de protección, inmerso en la política para las víctimas y restitución de tierras. No obstante, aun cuando las autoridades han procurado desarrollar alternativas que permitan realizar una identificación asertiva del tipo de riesgo para adoptar las medidas de protección idóneas, en términos de alcance y contenido, estas han resultado ser insuficientes para garantizar los derechos anteriormente mencionados. Las consecuencias derivadas de esta situación son: (i) menores niveles de eficiencia y oportunidad en las medidas de protección individual; (ii) reiteradas vulneraciones del derecho a la vida en beneficiarios de programas de protección a cargo de entidades del orden nacional, y (iii) rezago en la implementación de medidas de protección tanto individuales como colectivas.

Las medidas de protección individual presentan falencias en la eficiencia y oportunidad debido a demoras y vacíos en el acceso a la información requerida para el desarrollo de los análisis de riesgo. Por este motivo, en los últimos años se ha manifestado, desde diversos sectores sociales, la necesidad de fortalecer la implementación de las medidas de protección, su oportunidad de respuesta, la manera como se efectúan las valoraciones del riesgo y la definición de las medidas a asignar, considerando en estos procesos la participación de las víctimas (Ministerio del Interior, 2019). Al respecto, la CSMLV (2020) señaló que, del total

---

<sup>35</sup> Las problemáticas agravadas son: (i) discriminación y exclusión por barreras actitudinales, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas e imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad; (ii) discriminación y exclusión de los servicios de atención al desplazamiento, por barreras de acceso al entorno físico y al transporte; (iii) discriminación y exclusión por barreras de acceso a la información y a la comunicación; (iv) riesgos acentuados por los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares; (v) riesgos agravados por la pérdida de redes sociales y del entorno; (vi) mayores obstáculos para el acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados con discapacidad; (vii) obstáculos agravados para las personas desplazadas con discapacidad, mayores de 15 años para acceder al sistema educativo o a programas de capacitación laboral acordes con sus necesidades; (viii) mayores obstáculos para la inserción al sistema económico y de acceso a oportunidades laborales y productivas; (ix) riesgo acentuado de deterioro en la salud y de disminución de esperanzas de vida por condiciones inadecuadas de vivienda, nutrición y saneamiento básico, y por la ausencia de una atención integral en salud; (x) riesgo acentuado de mendicidad; (xi) problemas graves de índole psicosocial; (xii) dificultades para la construcción de identidad; (xiii) obstáculos acentuados para ejercer su derecho a la participación y asociación.

de solicitudes de protección individual, solamente el 18,3 % fueron objeto de evaluación, dejando un 81,7 % de las solicitudes pendientes por evaluar<sup>36</sup>, lo cual dificulta conocer el nivel de riesgo que enfrentan las personas cuyas solicitudes están pendientes de evaluación, generando una baja implementación de medidas para la protección de sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad.

Asimismo, la CSMLV (2020) manifiesta que aun cuando se han implementado medidas de protección<sup>37</sup> a personas en situación de riesgo extraordinario o extremo, persisten las vulneraciones de derechos a la vida de beneficiarios del programa de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP). En tal sentido, a pesar de la implementación de dicho programa, en el año 2016 se presentó un homicidio a una persona protegida; en el año 2017 se registraron ocho; en el año 2018 se tuvo conocimiento del homicidio de 9 beneficiarios del programa de protección; mientras que en el año 2019 esta cifra ascendió a 14. Lo anterior evidencia que es necesario fortalecer las medidas correspondientes, de manera que efectivamente se cumpla con la protección de los derechos de las personas beneficiarias del programa de la UNP.

Si bien se encuentran resultados de la aplicación de estas medidas que se materializan mediante políticas complementarias a la política para las víctimas y restitución de tierras, como el Plan de Acción Oportuna (PAO) o la Política Pública de Protección a Líderes, cuyo seguimiento se realiza a través de los indicadores del PND, los resultados en términos de protección aún no son los esperados si se tiene en cuenta que aún se presentan homicidios a líderes sociales.

Se evidencia que a febrero de 2021 se implementaron medidas de protección de competencia de la UNP, dentro de los términos establecidos en el procedimiento de la entidad, a 376 casos de 467 personas identificadas nivel de riesgo extremo, extraordinario o inminente, lo que representa un 80,51 %. De los 71 rezagos, 19 fueron implementados fuera de término, 6 terminados de implementar fuera de término, 22 pendientes en proceso de implementación, 24 pendientes por implementar debido a las dificultades ordinarias que surgen del proceso de implementación. Con corte a esta misma fecha, se han recibido en la coordinación de implementación de medidas de protección recomendadas por el CERREM y adoptadas por la entidad, 144 actos administrativos que ordenan implementar medidas

---

<sup>36</sup> El porcentaje de las solicitudes sin evaluar se determina a partir de los informes presentados por la UNP a la CSMLV, en donde se establece que durante el periodo comprendido entre 2019 y el 30 de abril de 2020, se presentaron en total 48.686 solicitudes de protección individual.

<sup>37</sup> Las medidas de protección se brindan a personas y comunidades con riesgo extraordinario, que implica la activación inmediata de los mecanismos de protección por parte de la UNP, hasta que se realice el respectivo análisis de seguridad.



colectivas, de los cuales se han implementado a satisfacción 188 actos administrativos, lo que representa un 75 % de medidas colectivas implementadas.

De igual forma, se evidencia un rezago en la implementación tanto de las medidas individuales como colectivas, toda vez que estas no llegan a la totalidad de las personas y comunidades identificadas con riesgo extraordinario o extremo, lo cual podría derivar en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes que afecten los derechos a la vida, libertad e integridad de las personas beneficiarias del programa. Dicho rezago puede verse en el hecho que la UNP reporta que del total de solicitudes (764) frente al total de planes de protección adoptados y vigentes (105), se calcula el avance en la gestión de solo el 14 % (CSMLV, 2020); balance que resulta insuficiente frente a las necesidades que presentan las comunidades en lo referente a la protección de sus derechos.

### **3.1.3. Ocurrencia de hechos victimizantes en el marco del conflicto que afectan los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de comunidades étnicas**

Brindar medidas de prevención y protección a los pueblos étnicos representa el suministro de garantías reforzadas para la protección de los territorios ancestrales de las comunidades étnicas y sus derechos colectivos, toda vez que, no solo se limitan a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, sino a aquellos que le son inherentes como autonomía y gobierno propio, territorio e identidad cultural. Aun cuando se han formulado Planes de Salvaguarda Étnica (PSE) y Planes Específicos (PE)<sup>38</sup> conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional, se evidencia un estancamiento en la fase de concertación, la cual es previa a la etapa de implementación, toda vez que entre las comunidades y las entidades no hay claridad sobre el alcance de las acciones que deberían incluirse en dichos planes. Lo anterior genera que: (i) las convocatorias no se dirijan a las entidades competentes para definir su implementación efectiva, y (ii) se presente falta de coordinación, traducidas en duplicidad de esfuerzos desde el orden nacional.

La baja implementación de las acciones de los PSE y los PE tiene un efecto directo en la ocurrencia de hechos victimizantes sobre la población étnica. Esto, debido a que no hay una hoja de ruta clara sobre las acciones que debería implementar el Gobierno nacional para la garantía de los derechos de estas comunidades. Lo que implica que es necesario avanzar en el ritmo de cumplimiento de los PE, así como en los PSE, los cuales carecen de un cronograma de funcionamiento, recursos identificados, entidades responsables, metas e

---

<sup>38</sup> Ordenados por la Corte Constitucional en los autos 004 y 005 de 2009, son los mecanismos destinados a proteger los derechos de las comunidades étnicas mediante la articulación de la respuesta gubernamental para la protección y atención de la población indígena y afrodescendiente.

indicadores, lo cual genera, por una parte, incertidumbre con respecto a su materialización y por otra, que las acciones allí incorporadas no logran enmarcarse en el cumplimiento de los componentes de la política para las víctimas y restitución de tierras.

Lo anterior conlleva que las acciones que se implementen por parte de las entidades estén descoordinadas y no generen un impacto en términos de avance en la garantía de derechos de las comunidades; tampoco hay claridad sobre la finalización de la etapa de concertación y el inicio de la etapa de implementación. Por su parte, los planes aprobados carecen de un ejercicio de costeo, que permita identificar las entidades y los recursos disponibles para el cumplimiento de los planes, lo que significa que se aprueban sin estimar su valor total y sin un ritmo de cumplimiento adecuado.

Aunque para el año 2009 se ordenó la implementación de 37 PSE para pueblos indígenas, se tiene que 11 se encuentran en etapa de concertación y 16 en etapa de implementación. Un análisis detallado sobre estos planes muestra que, de 317 compromisos incluidos en total, solo 43 son específicos y pueden enmarcarse en las medidas y derechos definidos por la política para las víctimas y restitución de tierras.

Por su parte, de los 65 PE ordenados para la atención a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que bajo una dimensión colectiva corresponden a 256 consejos comunitarios, solamente se han implementado 15 para un total de 264 medidas. De estas medidas, solo 110 se encuentran enmarcadas en los componentes y derechos de la política pública para las víctimas<sup>39</sup>. Los 154 restantes corresponden a medidas de carácter estructural, propias del desarrollo y acción de los entes territoriales y la inversión social del Estado.

Otra de las problemáticas que enfrentan las comunidades étnicas para la garantía del derecho al Gobierno propio se enmarca en la situación de exposición y amenaza permanente que afrontan sus autoridades, líderes y miembros importantes. De acuerdo con las recomendaciones realizadas por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, entre los años 2016 y 2019, el 13 % de situaciones de riesgo se dirigió a autoridades étnicas y cabildos o resguardos indígenas, y el 7 % a los consejos comunitarios (Ministerio del Interior, 2019). Asimismo, del total de 338 homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de DDHH entre el 2016 y el 2019, 55 casos fueron líderes indígenas representando un total del 16,3 %.

---

<sup>39</sup> De ellos 6 corresponden a medidas relacionadas con el territorio, 64 a protección y prevención integral, 13 al componente de retornos y reubicaciones, 13 a acceso a la declaración, valoración y registro y 14 a infraestructura social y comunitaria.

Adicionalmente, conforme a lo evidenciado por la Corte Constitucional (2017) el que las comunidades étnicas cuenten, entre otras con: (i) proliferación de espacios de interlocución y concertación desarticulados entre sí; (ii) duplicidad de acciones en los diferentes escenarios de concertación existentes; (iii) atomización de la oferta institucional y reprocesos al momento de la implementación de dicha oferta; (iv) reemplazo de figuras o autoridades tradicionales, como consecuencia de la falta de interlocución de las entidades con las autoridades legitimadas por las comunidades, y (v) una débil capacidad organizativa de algunos pueblos, derivada de la incidencia del conflicto armado sobre las formas de organización y administración interna de las comunidades, ha generado falencias para la garantía del gobierno propio, ya que se da un debilitamiento y pérdida de los saberes y conocimientos tradicionales, así como la destrucción de sus estructuras sociales y la ruptura del tejido social y familiar al interior de las comunidades.

### **3.2. Insuficiente acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los derechos que les permiten avanzar en la estabilización socioeconómica**

Garantizar el acceso a la oferta social del Estado a la población desplazada permite avanzar en el restablecimiento de sus derechos, así como en la estabilización socioeconómica la cual pudo verse afectada como consecuencia del hecho victimizante sufrido. De las estimaciones realizadas con la información analizada por la RNI, se ha podido constatar que, a junio de 2020, solamente el 31 % de las víctimas de desplazamiento forzado correspondientes a 2.244.716 personas, superan situación de vulnerabilidad y, de acuerdo con la información de Sisbén IV a diciembre de 2020, el 63 % de los hogares víctimas de desplazamiento forzado se les estiman ingresos inferiores a la línea de pobreza y el 23 % en con ingresos estimados inferiores a la línea de pobreza extrema, cifras que evidencian la persistencia de la situación de vulnerabilidad de esta población.

A pesar de que el Estado ha hecho esfuerzos importantes en esta materia, estos han sido insuficientes para lograr la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de los derechos, debido en parte a la ausencia de información que permita identificar con mayor precisión, no solo las necesidades particulares de cada individuo, sino su ubicación y sus capacidades para brindar una oferta adecuada y oportuna.

Como consecuencia de lo anterior se evidencia que hay: (i) insuficiente acceso de las víctimas de desplazamiento al derecho a la subsistencia mínima; (ii) un alto número de víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en situación de vulnerabilidad; (iii) un bajo número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras, y (iv) vulnerabilidad acentuada en las comunidades étnicas por el desarraigo a causa del desplazamiento forzado.

Dentro de las problemáticas transversales asociadas al componente de asistencia y atención de esta política se encuentran: (i) la ausencia de información; (ii) la baja caracterización de las víctimas en el exterior, y (iii) la baja capacidad de respuesta a través de los servicios de información y orientación.

Una de las principales limitantes para mejorar la intervención estatal está relacionada con la ausencia de información. De las 6.679.056 víctimas de desplazamiento forzado que son sujetos de atención con corte a junio de 2020, 3.427.610 desplazados registrados en el RUV aún no han sido caracterizados, por lo que se desconoce su situación. Asimismo, por falta de información no ha sido posible medir la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), en los derechos a alimentación en 1.862.254 víctimas, y en generación de ingresos en 2.931.727 víctimas, lo que dificulta la tarea del Estado para planear (técnica y presupuestalmente), focalizar e intervenir y así avanzar en la garantía y restablecimiento de los derechos del componente de asistencia.

Con el objetivo de superar esta falencia, la Unidad para las Víctimas ha venido desarrollando estrategias que buscan consolidar e interoperar información de diferentes entidades del Estado, así como de las diferentes áreas de la entidad por medio del modelo integrado, a cargo de la RNI. A través de este modelo se busca unificar la información de las víctimas en los contextos de persona, conformación de grupos familiares, ubicación, contacto, caracterización, temáticas de atención y acceso a la oferta. Sin embargo, la información con la que cuenta este sistema de información es limitada<sup>40</sup>.

Igualmente, pese a los esfuerzos realizados para mejorar las fuentes de información para la caracterización de la población víctima, la ausencia de esta se constituye en una barrera que dificulta su seguimiento.

Con relación a esta apuesta del Gobierno nacional se debe resaltar que el cambio de la metodología Sisbén IV implica un nuevo enfoque en la caracterización de la población, el cual tiene en cuenta la exclusión social y productiva. La nueva metodología incluye nuevas preguntas y módulos que la hacen completamente compatible con la medición de SSV -en aquellos derechos que son compartidos con la población no víctima-. Asimismo, deja de lado las actualizaciones mensuales, en favor de un modelo de actualización en tiempo real que permite contar ágilmente con la información socioeconómica de la población víctima actualizada. A su vez, gracias a su sistema de contraste con diversos registros administrativos garantiza la calidad de la información.

---

<sup>40</sup> Para consultar en profundidad el diagnóstico sobre el componente de sistemas de información véase el numeral 3.5.1. Información limitada acerca de las víctimas del conflicto armado.

Con relación a las víctimas en el exterior, las herramientas de caracterización usadas en territorio nacional no aplican. Por eso, caracterizar a esta población para determinar su situación actual requiere la inclusión de otras variables y metodologías de recolección de información, que determinen el acceso a derechos fuera del territorio nacional y las medidas provistas por los Estados de acogida.

Finalmente, en la fase de atención y asistencia, uno de los canales dispuestos para avanzar en la garantía de derechos de esta población son los servicios de información y orientación a las víctimas. A través de estos canales se recogen y atienden solicitudes relacionadas con los trámites y se gestiona la oferta de acuerdo con las solicitudes y necesidades de la población víctima. Sin embargo, el número de solicitudes sobrepasa la capacidad dispuesta para garantizar una adecuada atención. Es así como, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2020), para el año 2019, la entidad ante la que más tutelas se presentan en el Gobierno es la Unidad para las Víctimas. A pesar de que el número se redujo en el último año un 20 %, de acuerdo con este informe el 79 % de las tutelas se relacionan con la falta de respuesta adecuada a las solicitudes y derechos de petición que llegan a la entidad.

### **3.2.1. Víctimas de desplazamiento forzado con acceso insuficiente al derecho a la subsistencia mínima**

Tanto la asistencia funeraria en casos de muerte o desaparición, como la atención humanitaria para desplazamientos masivos e individuales con la cual se busca responder a las necesidades asociadas al mínimo vital, correspondientes a las componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, deben garantizarse mientras se realiza el trámite de análisis e inscripción en el RUV. Las entidades territoriales y de manera subsidiaria la Unidad para las Víctimas proveen la atención humanitaria; no obstante, se evidencia que: (i) hay una respuesta tardía por parte de las alcaldías para materializar la entrega de apoyos; (ii) después de la inclusión en el RUV existen hogares que se encuentran con carencias leves, moderadas o extremas, lo cual implica una necesidad de recibir la atención humanitaria para mitigar sus necesidades relacionadas con el mínimo vital, y (iii) se presentan dificultades para atender a la población víctima de desplazamientos masivos.

Si bien proveer esta medida es fundamental para contribuir a la estabilización de la población, la dependencia de este tipo de oferta, que debe ser transitoria, impide avanzar a otro tipo de oferta que permita a la población su autosostenimiento.

Ahora bien, cuando las alcaldías se ven rebasadas en su capacidad deben acudir a la gobernación o a la Unidad para las Víctimas para recibir apoyo subsidiario en esta medida.

Para este proceso de subsidiariedad si bien se ha avanzado en la definición y operación de las acciones necesarias para materializar la entrega de los apoyos, existen vacíos relacionados con la rigidez del modelo de operación, lo cual causa en algunos casos, una respuesta tardía, particularmente en el nivel territorial en dónde se hace necesario un mayor trabajo coordinado con las gobernaciones.

Finalmente, se presentan dificultades para atender a la población víctima de desplazamientos masivos debido a que los eventos exceden las capacidades de las alcaldías, quienes tienen la competencia de brindar la atención durante la emergencia. Adicionalmente, el apoyo subsidiario (brindado por la gobernación o la Unidad para las Víctimas) en algunos casos no se está realizando de manera oportuna<sup>41</sup> impidiendo el acceso al derecho a la subsistencia mínima por parte de la población desplazada.

### **3.2.2. Víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en situación de vulnerabilidad**

La vulneración causada o acentuada como consecuencia del desplazamiento forzado a las víctimas debe atenderse por parte del Estado buscando garantizar el restablecimiento de los derechos que se hayan visto afectados en dos momentos; primero para superar las carencias mínimas y segundo para superar la situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado y de esta manera lograr su estabilización socioeconómica. Para esto, la apuesta del Estado es la articulación entre la política para las víctimas y restitución de tierras y la política social moderna.

La existencia de barreras para el acceso a la oferta, incluyendo la ausencia de criterios diferenciales, así como las debilidades de información que limitan la focalización y priorización de la población de acuerdo con sus necesidades, impiden avanzar en la garantía y restablecimiento de los derechos sociales y económicos. De acuerdo con la medición a través de Sisbén IV con fecha de corte diciembre de 2020, el 23 % de los hogares víctimas de desplazamiento se le estiman ingresos equivalentes a la pobreza extrema, el 39 % en pobreza moderada y el 29 % en una situación de alto riesgo de caer en pobreza moderada o extrema.

Los derechos que deben ser garantizados para contribuir a la estabilización socioeconómica de la población desplazada son: identificación, salud, atención psicosocial, educación, generación de ingresos, alimentación, reunificación familiar, y vivienda, de acuerdo con el Decreto 1084 de 2015 y los criterios definidos por el Índice Global de Restablecimiento Socioeconómico establecido en la Resolución 2200 de 2018.

---

<sup>41</sup> Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, 2020.

Al respecto, la Corte Constitucional a lo largo del seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004, ha definido los umbrales y límites de la carga prestacional del Estado para la garantía de cada uno de estos derechos para el levantamiento del ECI, los cuales orientan las intervenciones del Estado en términos de atención y asistencia. En ese sentido, los indicadores asociados a los derechos a la educación, vivienda y generación de ingresos cuentan con umbrales, en los cuales se exige que la población desplazada tenga al menos los mismos resultados que la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas similares.

Con relación a las víctimas que se encuentran en el exterior, como se mencionó en la introducción de este apartado, existe una dificultad relacionada con la imposibilidad de evaluar sus condiciones de vulnerabilidad, debido a que tanto la metodología como los indicadores de SSV solo son válidos para las condiciones de Colombia. Durante los años 2017 a 2019, el Gobierno nacional adelantó un primer ejercicio de caracterización de víctimas en el exterior a partir de una muestra en donde se identificaron necesidades particulares en términos de protección y acceso a derechos sociales y económicos, cuya responsabilidad en gran parte recae en los Estados de acogida. Finalmente, con corte a diciembre de 2020, se tiene un total de 25.805 víctimas en el exterior sobre las cuales se tiene una caracterización incompleta por lo que no se conocen sus necesidades específicas.

Frente al derecho a la reunificación familiar este es definido por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como uno de los derechos de las víctimas cuando por razón de su victimización se haya dividido el núcleo familiar, y es un derecho también necesario para determinar que una víctima de desplazamiento ha superado su situación de vulnerabilidad. Con corte a junio de 2020, se realizó la medición a 7.275.071 víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales, el derecho a la reunificación familiar solo aplica a 47.208. De esta población, cumplen el derecho 34.227 víctimas, y no cumplen 12.981<sup>42</sup>.

Es así, como pese a la relevancia que tiene la reunificación familiar, no existe un sistema que identifique y lleve el reporte de los casos que requieren reunificación, lo cual impide dimensionar la magnitud de la problemática en el territorio colombiano. Adicionalmente, no se cuenta con una ruta clara de atención, lo cual representa una barrera para que las víctimas puedan acceder a este derecho.

## **Sujetos de especial protección constitucional que se encuentran en situación de vulnerabilidad**

---

<sup>42</sup> Es importante precisar que para este derecho no hay marca de no determinación, toda vez que el proceso de medición identifica quienes de los que han solicitado apoyo para la reunificación lograron encontrarse con su familia.

Como se ha mencionado con anterioridad, la Corte Constitucional ha señalado que los sujetos de especial protección constitucional ostentan una vulnerabilidad acentuada debido a las particularidades que deben enfrentar en el marco del conflicto armado<sup>43</sup> y particularmente, para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado existe una presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada para efectos de acceder a los distintos componentes de la política, especialmente, los relacionados con atención y asistencia.

En tal sentido, a partir de las mediciones realizadas en torno a la SSV, se puede evidenciar que hay un rezago en el acceso a los derechos por parte de las mujeres. Concretamente en los derechos a la generación de ingresos y vivienda, se tiene que el 39,9 % y el 46,8 % de las mujeres supera situación de vulnerabilidad en estos derechos, frente al 42,3 % y 50,0 % en los hombres, respectivamente. Esto se debe principalmente a las barreras que enfrentan las mujeres víctimas para acceder a los programas destinados a atender estos derechos, debido, por ejemplo, al hecho de tener que asumir de manera abrupta el rol de jefatura de hogar, lo cual les impone cargas extraordinarias que en sí mismas dificultan su desempeño económico.

Como consecuencia de haber asumido de este rol, las mujeres desplazadas, simplemente no tienen tiempo para capacitarse o trabajar, o bien acceden a oportunidades laborales y productivas luego de afrontar y sortear cargas extraordinarias que no están constitucionalmente obligadas a soportar (2008).

Por su parte, los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto presentan un mayor rezago en la superación de vulnerabilidad frente el resto de la población, siendo que solo el 16,2 % de los NNA superan la condición de vulnerabilidad, mientras que en los adultos esta proporción es del 37,0 %. Así, las mediciones que presentan mayor rezago son alimentación (53,2 %, frente a adultos con 67,9 %) como consecuencia de sus condiciones insalubres, y la atención psicosocial (43,8 % frente a adultos con 67,4 %), a causa de la situación traumática que les generó el hecho del desplazamiento.

### **3.2.3. Bajo número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras en un lugar elegido libremente por ellas**

El acompañamiento al retorno se refiere a las acciones adelantadas por parte de las entidades del SNARIV dirigidas a la población víctima de desplazamiento forzado que ha tomado la decisión de retornarse, reubicarse o integrarse localmente, bajo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. Por tanto, disponer de una delimitación específica de competencias en lo referente al acompañamiento y seguimiento requerido desde cada nivel

---

<sup>43</sup> Autos 092 y 251 de 2008 y Auto 006 de 2009.



de gobierno hacia los procesos de retorno, reubicación e integración local garantiza un ciclo eficaz y eficiente de formulación, aprobación e implementación de los planes de acompañamiento correspondientes, en beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de reglamentación<sup>44</sup> de dichos procesos por parte de la Unidad para las Víctimas, no se cuenta con un alcance claro y delimitado sobre el acompañamiento que debe prestarse a la población desplazada que desea asentarse bajo condiciones dignas y seguras en el lugar elegido libremente por ellas.

Este vacío genera principalmente: (i) una inadecuada definición de la población objetivo; (ii) problemas de seguridad que persisten ante la ausencia de estrategias de prevención y protección; (iii) una baja capacidad de las entidades territoriales para desarrollar acciones que materialicen y garanticen la sostenibilidad del retorno y, (iv) ausencia de seguridad jurídica sobre las tierras o territorios que permita atender de forma definitiva los procesos de retorno y reubicación.

Se tiene entonces que, aun cuando se han hecho esfuerzos para concretar los principios del retorno y la reubicación, y poder así evidenciar el avance, las medidas no han sido efectivas. Por ejemplo, respecto al principio de voluntariedad, la firma del acta correspondiente no da cuenta del consentimiento de la víctima y su decisión libre, toda vez que se traduce en un requisito procedimental muchas veces motivado por la eventual pérdida de algún incentivo económico derivado de la ayuda humanitaria.

Igualmente, en lo que respecta al principio de seguridad, se discute y se expide un concepto en el marco del Comité de Justicia Transicional (CJT), instancia en la que este proceso suele ser tardío y, a su vez puede presentar inconsistencias por la falta de consenso entre sus integrantes, lo cual termina desdibujando las verdaderas condiciones de seguridad en el territorio. Sobre este último punto y según información del Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, con corte a diciembre de 2020, de las 620 comunidades no étnicas identificadas en los planes de retorno y reubicación municipales, se avanzó en la actualización de los planes de 387 comunidades, los cuales llegaron a presentación en la Mesa de Retorno y Reubicación; por su parte, solo 49 de los planes actualizados han sido aprobados en el marco de los CJT.

Adicionalmente, en lo que atañe al principio de dignidad, resulta perentorio reforzar su articulación con los criterios de SSV acorde con el Índice de Restablecimiento Socioeconómico y superar la ausencia de información referente a las necesidades de la población retornada y reubicada, de manera que se facilite la gestión de acceso a la oferta

---

<sup>44</sup> Resolución 3320 de 2019 que adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme al artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015.

correspondiente por parte de las diferentes entidades del SNARIV. Este aspecto en particular representa la necesidad de fortalecer la disposición de cifras de atención en la modalidad de retornos de emergencia, para así reconocer las necesidades de acompañamiento en estos procesos.

De otra parte, aunque el Protocolo de retorno y reubicación avanza en el planteamiento de una estrategia de coordinación, aún resulta necesario fortalecer la ruta de acompañamiento institucional, toda vez que en procesos como los retornos de emergencia persisten dificultades. Ello coincide con lo señalado por la CSMLV (2020) a través de su séptimo informe de seguimiento, donde ante las falencias y graves vulneraciones identificadas en este tipo de retornos sin acompañamiento, se llama la atención sobre la importancia de ajustar el proceso de acompañamiento sobre los retornos de emergencia, de manera que logre darse cumplimiento al principio de dignidad permanentemente, respondiendo así a la necesidad también derivada de las condiciones de seguridad que determinan el retorno de las comunidades. Con corte a diciembre de 2020, se ha avanzado en la identificación de más de 837 comunidades vinculadas en los planes de retorno y reubicación, de los cuales 217 corresponden a comunidades afrocolombianas e indígenas.

Asimismo, se encuentra que el acompañamiento al retorno de víctimas en el exterior debe incluir un esfuerzo adicional sustentado, particularmente, en la falta de coordinación entre diferentes actores en el exterior y el nivel nacional, dentro de los que se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la cooperación internacional, la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales. A esto se suma, la necesidad de avanzar en la definición de acciones de articulación con otros procesos enmarcados en la política, como el de superación de situación de vulnerabilidad y el de la restitución de tierras, en donde urge su priorización, además de la necesidad de contar con esquemas diferenciados para su atención.

Finalmente, es importante resaltar que en materia de retornos y reubicaciones se han identificado cerca de 2.600 sentencias proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, que han emitido órdenes relacionadas con esta medida de la política. En este contexto, es importante establecer acciones diferenciadas en el marco del acompañamiento del retorno o la reubicación, sobre todo en procesos estratégicos para la reparación como es la restitución de tierras, la cual en su implementación desarrolla necesariamente elementos propios del retorno y la reubicación, que deben ser evidenciados, estudiados y fortalecidos, con el fin de poder determinar específicamente en la restitución el resultado en términos de arraigo.

### 3.2.4. Vulnerabilidad acentuada en las comunidades étnicas por el desarraigo a causa del desplazamiento forzado

En la misma vía de lo descrito al inicio de esta sección, para atender la vulneración acentuada que presentan las comunidades étnicas víctimas del desplazamiento forzado y mitigar las carencias de los derechos sociales y económicos de las víctimas, la política de víctimas contempla dos estrategias; primero, superar las carencias mínimas y segundo superar la situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado y de esta manera lograr la estabilización socioeconómica de las comunidades, en este caso atendiendo las particularidades de la población étnica.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Unidad para las Víctimas para garantizar el acceso de las comunidades étnicas a las medidas de atención y asistencia, dichas comunidades siguen presentando mayores índices de vulnerabilidad en comparación con la población no étnica, lo cual se evidencia en: (i) el aumento en los hogares étnicos con carencias extremas en los componentes de alimentación y alojamiento, lo cual demanda un mayor gasto en la atención humanitaria, y (ii) la brecha entre la población étnica y la población no étnica en el cumplimiento de los IGED.

De acuerdo con esta medición de carencias para población étnica, durante el 2016 se produjo un incremento significativo de los hogares étnicos con carencia extrema que para el caso indígena fue del 99 % en comparación con el año anterior y para las comunidades negras del 66 %. Para el 2017 se mantuvo el incremento a un ritmo menos acelerado y en el 2018 descendió significativamente con referencia al año anterior: 60 % para población indígena y 56 % para comunidad negra y afrocolombianas. No obstante, el acentuado descenso registrado para el 2018 se transforma en un incremento del 280 % de los hogares con carencia extrema en el componente de alojamiento para 2019.

En el caso de las solicitudes de asistencia humanitaria, del total de solicitudes por carencias extremas, 10,6 % corresponden a hogares de comunidades indígenas y al 38,3 % a hogares pertenecientes a comunidades NARP. Estas cifras revelan las condiciones de vulnerabilidad acentuada que enfrenta esta población ya que resulta desproporcionado el porcentaje de hogares con carencias extremas teniendo en cuenta que su participación en el total de sujetos de atención en el registro es de 13,2 % y 6,1 % respectivamente.

Respecto al componente de alimentación, los datos que se obtuvieron en la medición de subsistencia mínima para la población étnica caracterizada en el período 2015–2019, evidencian un incremento significativo en el año 2019, pasando de 7.978 hogares de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera con carencias extremas en

alimentación durante el año 2018 a 20.893 hogares para 2019, por su parte, los hogares de población indígena pasaron de 2.286 a 5.735.

Ahora bien, la situación de vulnerabilidad acentuada<sup>45</sup> que presentan las comunidades étnicas se evidencia en la brecha entre la población étnica y la población no étnica en el cumplimiento de los IGED que se manifiesta en los derechos de:

- (i) Retornos y reubicaciones, debido a que el cumplimiento para las personas que no pertenecen a alguna etnia es superior a (38,28 %) con relación a las personas que si pertenecen a alguna etnia<sup>46</sup>.
- (ii) Vida, libertad, integridad y seguridad personal, ya que la tasa de homicidios se ha incrementado de manera comparativa respecto a los resultados obtenidos en 2017 (42,94 casos de homicidio por cada 100.000 personas víctimas de desplazamiento forzado con pertenencia étnica), y, además, aquella de personas con pertenencia étnica, en 2019, se ubicó por encima de la tasa nacional de homicidios de víctimas que, como se indicó al inicio de este acápite, correspondió a 35,9 casos de homicidio por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, la población afrodescendiente, Rrom e indígena víctima de desplazamiento forzado, tiene tasas de afectación superiores a la tasa nacional de afectaciones a la libertad sexual. Adicional a lo anterior, se advierte un incremento respecto de los casos que se registraron en 2017, donde se señalaron 451 casos totales de los cuales 343 acaecieron sobre víctimas afrocolombianas, palenqueros y raizales, mientras que 95 casos ocurrieron contra indígenas y 13 casos en población Rrom.
- (iii) Garantías de no repetición, ya que se encuentra un incremento en las nuevas victimizaciones de personas que se auto reconocieron como pertenecientes a alguna población étnica, pues para 2017 hubo 7.915 nuevos afectados de un universo medible de 980.331 víctimas con pertenencia étnica en el RUV.

Adicionalmente, se destaca que, según los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los autos 004 y 005 de 2009 y 266 de 2017, existe una necesidad de mitigar las afectaciones específicas de desarraigo sobre los pueblos étnicos, que dan cuenta de situaciones o circunstancias particulares derivadas del desplazamiento, así como del tiempo

---

<sup>45</sup> Los decretos leyes étnicos establecen criterios generales para la definición de la cesación de la vulnerabilidad o debilidad manifiesta atendiendo al enfoque diferencial étnico y la garantía de sus derechos, la cual puede darse en el marco de los programas establecidos por el Gobierno nacional para adelantar el proceso de retorno o reubicación, o por sus propios medios.

<sup>46</sup> El cumplimiento más alto entre las personas con pertenencia étnica se presenta para los Gitanos (Rrom) (36,96 %) y el menor porcentaje de cumplimiento para los Palenqueros (28,57 %).

transcurrido a partir de la ocurrencia de los hechos y, especialmente, de las transformaciones de las que son objeto por la prolongada condición de vulnerabilidad.

Dicha situación de vulnerabilidad se intensifica en comunidades étnicas desplazadas en espacios urbanos, debido a que en estos contextos se exponen a procesos de asimilación e integración forzada, conviviendo en contextos de pobreza extrema, marginalidad e inseguridad alimentaria, con falta de acceso a agua potable y servicios de saneamiento básico; sin posibilidades reales de fortalecer o siquiera mantener sus tradiciones; y con nulas oportunidades de mejorar sus condiciones indignas de vida por la estigmatización y discriminación de la que son objeto (Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI, declarado en la sentencia T-025, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009, 2017).

### **3.3. Insuficiente acceso a las medidas de reparación para las víctimas con daños causados en el marco del conflicto armado**

El objetivo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras comprende no solo la atención a la población víctima sino acciones concretas encaminadas a la reparación por los daños causados en el marco del conflicto, así como medidas que garanticen la no repetición de los hechos. Sin embargo, pese a la importante inversión que ha realizado el Estado en la implementación de dichas medidas, se mantiene un alto número de víctimas que aún no ha logrado acceder a estas. Por ejemplo, la medida de indemnización, al cierre de diciembre de 2020, ha sido otorgada a 1.094.402 personas, de las más de 7 millones que tienen derecho a esta medida, lo cual evidencia la importante deuda de acuerdo con el objetivo central de esta ley.

Estas medidas de reparación cuentan con dos alcances, uno individual y otro colectivo, este último destinado a grupos, comunidades y organizaciones que han sufrido daños colectivos como consecuencia del conflicto y que están pendientes de acceder al programa de reparación colectiva, donde se encuentran también las comunidades étnicas.

Adicionalmente, no se cuenta con un indicador que permita identificar el avance en la entrega de las diferentes medidas de reparación a las que tienen derecho las víctimas del conflicto, y que indique la medida en la que el Estado está cumpliendo con su responsabilidad frente a un determinado individuo en materia de reparación administrativa, es decir, que la persona está recibiendo las medidas a las que tiene derecho. Por lo tanto, se hace necesaria la definición de unos criterios que permitan el seguimiento a la política en materia de reparación, al tiempo que sirvan como instrumento para direccionar la oferta, a partir de la identificación de aquellas personas que ya han recibido suficientes medidas y aquellas que se encuentran más rezagadas en su proceso.

A lo anterior se suma que, debido al carácter integral de las medidas de reparación, y la centralidad de las víctimas como principio del SIVJNR, es un deber garantizar el acceso a la reparación integral por parte de la población colombiana afectada por el conflicto armado. Para ello, resulta necesario el ejercicio de las competencias a cargo de las entidades del SNARIV y además, un mayor nivel de articulación de este con los mecanismos del SIVJNR.

### **3.3.1. Víctimas con afectaciones individuales causadas por el conflicto armado pendientes de acceder a las medidas de reparación**

A continuación, se plantean los principales problemas identificados en cuanto a la garantía y acceso de los derechos específicos dispuestos por cada una de las medidas de este componente, para la adecuada reparación de las víctimas con afectaciones individuales, las cuales son: (i) medidas de restitución; (ii) medida de rehabilitación; (iii) medida de indemnización; (iv) medida de satisfacción, y (v) garantías de no repetición.

#### **Medidas de restitución**

La restitución ha sido definida por la jurisprudencia como un derecho fundamental y de ahí que sea catalogada como la medida de reparación integral más significativa. Dentro de las medidas de restitución encontramos la restitución de tierras y su acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación, la restitución de empleo rural y urbano, los beneficios de crédito y clasificación especial del riesgo, la restitución de vivienda, el acceso preferencial a programas de formación y capacitación técnica, que en esencia se materializan a través de bienes y servicios asociados a derechos del componente de asistencia de la política.

Ahora, a diferencia de la restitución de tierras, en las otras medidas no se cuenta con una medición específica que permita identificar concretamente los sujetos directos de este tipo de medidas, ni el nivel de avance en las mismas, lo cual dificulta la determinación de la oferta que se debe disponer, así como la definición de criterios de priorización y focalización para avanzar en la implementación de estas medidas.

Con relación a la restitución de tierras, esta se realiza mediante una etapa administrativa, una etapa judicial y una etapa de cumplimiento a los fallos de restitución de tierras. A 31 de diciembre de 2020 se han recibido un total de 127.960 solicitudes de restitución, presentadas por 99.198 titulares correspondientes a 115.939 predios. De las solicitudes recibidas, 18.914 (15 %) se encuentran pendientes por microfocalizar y 109.046 (85 %) están en trámite o decididas de fondo. De las 109.046 solicitudes, vale la pena resaltar que 101.808 se encuentran en zonas microfocalizadas y 7.238 fueron decididas en zonas no microfocalizadas.

En el marco de la fase administrativa, corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras recibir y estudiar todas las solicitudes presentadas por las víctimas de despojo y abandono forzado, con el fin de recopilar el material probatorio que permita evaluar y decidir sobre la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).

La decisión de inscripción es requisito de procedibilidad para avanzar a la etapa judicial, en donde la referida unidad presenta las demandas y ejerce la representación judicial de los solicitantes que le han otorgado poder, de acuerdo con lo descrito en el artículo 82 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la Sentencia C-166 de 2017 de la Corte Constitucional; de modo que los jueces y magistrados especializados en restitución se pronuncien de manera definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación de los predios objeto de la demanda así como respecto, así como respecto del reconocimiento del derecho a la restitución jurídica y material del predio reclamado o las compensaciones a que haya lugar. Así entonces, dado el avance que se tiene en la etapa administrativa se espera un incremento de procesos judiciales que demandará una capacidad institucional de la rama judicial.

De las 109.046 solicitudes mencionadas anteriormente, 88.041 han finalizado la etapa administrativa<sup>47</sup> con el siguiente reporte: 57.326 corresponden a solicitudes no inscritas en RTDAF y 30.715 fueron inscritas, lo cual ha permitido presentar 24.893 solicitudes llevadas a demanda ante los jueces de restitución de tierras. Actualmente, un total de 21.005 solicitudes se encuentran en trámite, de las cuales 3.197 están suspendidas.

Las condiciones que impiden la microfocalización y, en consecuencia, avanzar en la etapa administrativa, constituyen uno de los problemas más relevantes, ya que genera represamientos en el proceso. Estas condiciones están asociadas, entre otras, a criterios de densidad histórica de despojo, de seguridad y de condiciones aptas para el retorno.

Asimismo, las demoras en la aplicación de la ruta étnica, ahondan la dificultad que tiene la población víctima para acceder y gozar de estos derechos, concretamente debido a la situación de desarraigo generada por el desplazamiento, lo que genera pérdida en las subregiones del Sur de Bolívar, Sur Córdoba, Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca, Chocó, Pacífico, Arauca, Putumayo, Guaviare y Catatumbo, las cuales registran complejidades en materia de seguridad, así como presencia de cultivos ilícitos y siembra de minas antipersonal, que limitan y retrasan el avance de la Política de Restitución de Tierras.

---

<sup>47</sup> Las 88.041 solicitudes con decisión de fondo incluyen las 7.238 solicitudes decididas en zona no microfocalizada.

Para la etapa judicial, a 31 de diciembre de 2020 se han proferido 6.153 sentencias correspondientes a 11.786 solicitudes; lo cual ha permitido identificar 8.940 predios con orden de restitución o compensación material, beneficiando a 32.391 personas y abarcando un total de 163.565 hectáreas.

Estas sentencias contienen más de 30.000 requerimientos dirigidos a la Unidad de Restitución de Tierras en temas como compensación, atención a segundos ocupantes, alivio de pasivos, proyectos productivos familiares, entre otras. Igualmente, existen cerca de 267.000 dirigidas a las otras entidades de Gobierno en el orden nacional y territorial.

Si bien, son evidentes los avances en términos de restitución de tierras tanto en la fase administrativa como judicial, todavía no se cuenta con un mecanismo que permita priorizar y monitorear la etapa de cumplimiento de órdenes, las cuales contienen las medidas que deben implementar las diferentes entidades para garantizar no solo la entrega material del bien restituido sino las condiciones para garantizar sostenibilidad al proceso, por tanto se hace necesario avanzar frente al rezago presentado ante el mayor número de sentencias y el aumento de ordenes correspondientes, a través de un análisis de priorización y la revisión de la oferta existente para avanzar en el derecho a la restitución.

Con relación a los segundos ocupantes y terceros intervinientes se tienen definidas las medidas de atención, así como el procedimiento para su aplicación; entre las que se encuentran el otorgamiento de tierras limitado a un inmueble que no supere la Unidad Agrícola Familiar (UAF) predial, la entrega de proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda, remisión del caso a la autoridad competente para la formalización de la propiedad rural y el pago en dinero, sustentadas en el grado de vulnerabilidad y dependencia del predio solicitado en restitución. No obstante, se plantea la necesidad de que el fenómeno social de los segundos ocupantes cuente con una regulación desde el punto de vista normativo que permita superar los cuellos de botella en esta materia.

### **Medidas de rehabilitación**

Las medidas de rehabilitación en salud física, mental y psicosocial están dirigidas al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas, partiendo del reconocimiento de las afectaciones que genera el conflicto en la salud de las personas. Las mismas se enmarcan en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del conflicto armado (PAPSIVI), bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social.

El componente de rehabilitación física y mental del PAPSIVI comprende la totalidad de actividades y procedimientos de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, tendientes a satisfacer las necesidades de salud física y mental de



la población víctima, atendiendo lo definido en el Protocolo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial para las víctimas del conflicto armado, el cual desarrolla indicaciones basadas en evidencia que orienten la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial, como medida de asistencia o rehabilitación para la población víctima.

Junto a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el conflicto puede generar efectos sobre la salud de la población víctima, que no siempre se evidencian de inmediato, sino que pueden presentarse tiempo después. En algunos casos el efecto se evidencia en el agravamiento de alguna enfermedad preexistente o en la aparición de enfermedades posteriores sobre las cuales, no necesariamente pueda existir una relación específica asociada al conflicto. En ese sentido, las medidas de rehabilitación en su componente mental y físico corresponden a procesos que deben permanecer en el tiempo, garantizando una atención diferencial con enfoque psicosocial y oportuna a las víctimas.

El componente de rehabilitación psicosocial busca favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales y el sufrimiento emocional generados a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH. En ese sentido, y tal como se propone desde la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, al contar con una oferta estatal que responda a dichas necesidades, se considera un avance significativo en el cumplimiento de la medida de rehabilitación psicosocial, dado que desde oferta de atención se puede identificar claramente un inicio y un cierre de los procesos de las víctimas. No obstante, se hace necesario fortalecer y ampliar la cobertura geográfica y poblacional, con el fin de avanzar en los procesos de reparación integral a las víctimas.

Por lo tanto, como parte de los ejercicios de caracterización de víctimas en el exterior, se ha identificado la necesidad de hacer extensivas las estrategias de recuperación emocional, con el fin de atender las afectaciones psicosociales derivadas no solo del conflicto armado, sino del proceso de emigración. Para ello, se debe fortalecer el mecanismo de identificación que permita determinar cuáles de las víctimas manifiestan la voluntad de acceder al proceso.

En este orden de ideas, con relación a la intervención estatal para atender esta medida, se identifica oferta por parte Ministerio de Salud y Protección Social como rector de la medida de rehabilitación según lo dispuesto por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; dicha oferta se desarrolla a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el cual responde tanto al componente de rehabilitación física y mental como al psicosocial y tiene estimado al finalizar el cuatrienio (2018-2022) atender alrededor de 1,1 millones de víctimas bajo la medida de atención psicosocial. Así mismo, se han dispuesto

estrategias complementarias para el avance del componente de rehabilitación psicosocial, adelantadas por la Unidad para las Víctimas. Las anteriores ofertas en conjunto, son la apuesta del Estado para lograr la rehabilitación a las víctimas del conflicto armado.

### **Indemnización administrativa**

El Gobierno nacional ha realizado un importante esfuerzo en materia fiscal para atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado interno y de manera especial a la población víctima de desplazamiento forzado. La tendencia en las asignaciones presupuestales durante la vigencia de la política ha sido constante y considerada como una inflexibilidad del gasto público. Es así como el presupuesto asignado a esta medida desde la expedición de la ley asciende a 8,2 billones de pesos (precios 2020), los cuales han tenido como fuentes el Fondo de Reparación a las Víctimas y el Proyecto de reparación de la Unidad para las Víctimas a partir del 2017, focalización que resultó de ejercicios de análisis, eficiencia y priorización del gasto.

Bajo estas fuentes no solo se financian los giros a la población beneficiaria, sino que se programan talleres de inversión adecuada de los recursos y de educación financiera, así como los gastos operativos para la administración del fondo, encargos fiduciarios y procesos de identificación y documentación de víctimas, servicios de intermediación financiera y asistencia técnica.

Sin embargo, existe una imposibilidad presupuestal para indemnizar por vía administrativa a todas las víctimas en un mismo momento, ya que, por una parte, el ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado principalmente por las siguientes situaciones: (i) la disponibilidad de recursos financieros; (ii) el pago de indemnizaciones judiciales, y (iii) el crecimiento del universo de víctimas. Igualmente, si se tiene en cuenta que el 89 % de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha indemnización se realiza por hogares, lo que otorga montos superiores a hogares unipersonales, resultando ello inequitativo respecto de aquellos que son numerosos.

Por otra parte, se tiene que la situación que condiciona el reconocimiento de la indemnización administrativa a la aplicación de criterios de priorización para el desembolso está dada bajo el marco de los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Como consecuencia de lo anterior, al cierre de diciembre de 2020 se han otorgado indemnizaciones a 1.107.953 personas, de los 8.130.447 de víctimas que son sujeto de medida, que corresponden a aproximadamente el 13,5 %, lo que representa una brecha significativa a cuatro meses de finalizar la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

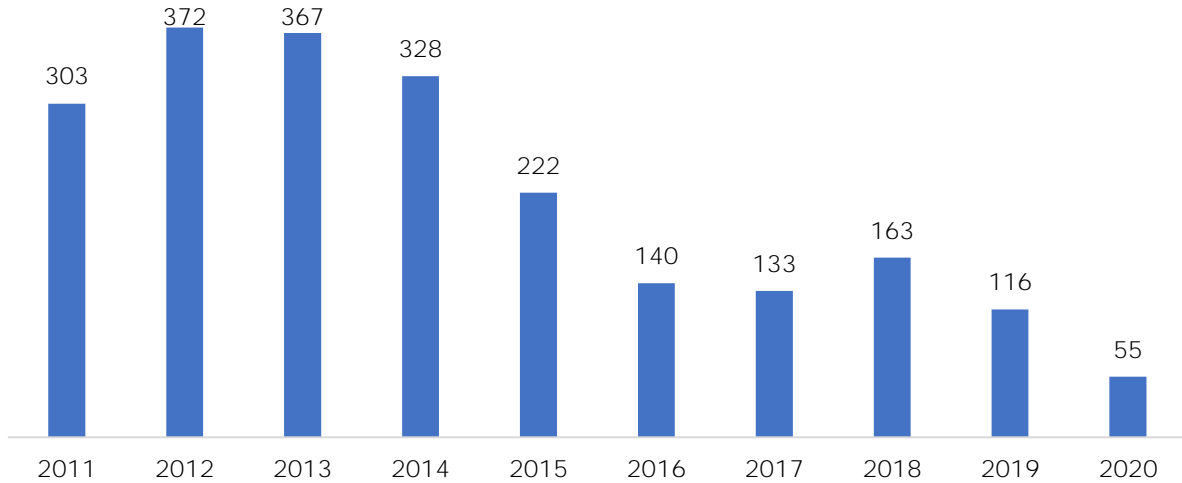
Finalmente, es importante mencionar en cuanto a mediciones, que el número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno no es el único dato que se procesa; los indicadores asociados a la medida dan cuenta de: (i) mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada; (ii) número de hogares víctimas de desplazamiento forzado indemnizados; (iii) número de personas víctimas por hechos directos indemnizadas; (iv) número de víctimas directas de homicidios y desapariciones forzadas indemnizadas; (v) NNA víctimas mayores de 12 años con encargo fiduciario constituido acompañadas en su plan de reparación individual, y (vi) porcentaje de víctimas de desplazamiento que recibieron indemnización. No obstante, estas mediciones se realizan mediante reportes a los indicadores del Documento CONPES 3726 aprobado en 2012, la batería IGED y en algunos casos como resultado de la implementación de los proyectos de inversión.

### **Garantías de no repetición**

El Estado ha realizado esfuerzos y ha establecido un listado de medidas que se realizan para garantizar y materializar la no repetición de hechos victimizantes sobre la población víctima de desplazamiento forzado. A pesar de ello, existe una falta de claridad en el alcance sobre las medidas a adoptar debido a que estas presentan similitud con otros derechos como prevención y satisfacción, lo que genera dificultades a la hora de implementar acciones para las garantías de no repetición y poder delimitar su alcance. A pesar de estas dificultades, se puede evidenciar que, de acuerdo con información de la Unidad para las Víctimas, a la fecha 37.271 víctimas han accedido a garantías de no repetición, en el marco del componente de reparación integral.

Con relación a las acciones encaminadas a las garantías de no repetición para evitar la nueva ocurrencia de los hechos, el Gobierno nacional ha generado estrategias dirigidas a los niños, niñas y adolescentes víctimas de vinculación a actores armados, lo cual ha resultado en la reducción de la materialización del hecho victimizante, aunque persiste la ocurrencia de este hecho, como se puede ver en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Número de víctimas de vinculación de menores por año



Fuente: DNP (2020), a partir de los datos de la Unidad para las Víctimas.

En ese sentido, de las 9.993 víctimas de este hecho victimizante registradas en el RUV, se cuenta con un universo de atención, con corte al 31 de diciembre de 2020 de 6.931, correspondiente a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento que accedieron al Programa de Atención Especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

A pesar de los esfuerzos y las medidas que ha tomado el Estado con el fin de brindar todas las garantías de no repetición de hechos victimizantes a las víctimas, no se ha logrado el alcance necesario que disminuya la ocurrencia de estos hechos. Si bien, todas las acciones realizadas apuntan a la no ocurrencia de hechos victimizantes, la mayoría de estas acciones no son individualizables, y por lo tanto su impacto y contribución individual a las víctimas no es posible, a excepción de aquellas relacionadas con niños niñas y adolescentes. Por su parte, desde el componente de reparación integral se viene avanzando en la disposición de oferta específica e individualizable que permita avanzar en este componente.

### Reparación integral a sujetos de especial protección

Trabajar en el desarrollo de estrategias que permitan restablecer los derechos de las víctimas de especial protección constitucional bajo directrices que consideren sus características particulares, representa un elemento crucial en la implementación del componente de reparación integral. Aunque en este sentido se han sumado esfuerzos por adelantar acciones que atiendan el principio de enfoque diferencial y de género, persisten falencias en medidas como restitución de tierras, rehabilitación psicosocial y acompañamiento para la inversión de la indemnización. Esto deriva principalmente en consecuencias como: (i) desbalance en términos de las solicitudes de atención de restitución

realizadas por mujeres versus otros grupos poblacionales y; (ii) deficiencias en la cobertura del programa de rehabilitación psicosocial a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto.

En este sentido, hay una desproporción en materia de solicitudes de restitución realizadas por mujeres, si se compara con el total de víctimas de despojo y abandono de tierras, teniendo en cuenta que el universo para hacer las solicitudes de restitución de tierras son las víctimas inscritas por este hecho victimizante, toda vez que representan el 41 % de las reclamantes de tierras a pesar de ser el 69 % de las víctimas inscritas por el hecho de despojo y abandono.

Con corte a 31 de diciembre de 2020 se han recibido 127.960 solicitudes, de ellas 52.754 solicitudes de restitución corresponden a mujeres víctimas, frente a 74.662 solicitudes presentadas por hombres y 544 solicitudes corresponden a LGBTI y otros. Encontrando entonces que, el 58 % corresponden a hombres, el 41 % a mujeres y el 1 % a otros.

Esta situación se asocia a una serie de barreras de acceso para las mujeres (2017), que son más marcadas en algunas zonas rurales del país, donde se les imponen condiciones jurídicas particulares frente a la reclamación de tierras. Conforme a lo identificado por la Unidad de Restitución de Tierras, las mujeres se han visto afectadas a través de maniobras jurídicas fraudulentas, ventas de predios a precios irrisorios por su condición de viudez y amenazas de hecho. Sus compañeros/as o hijos/as fueron víctimas de desaparición forzada u homicidio y reclutamiento. Los derechos patrimoniales de las mujeres en zonas rurales tienen un acceso limitado, ya que se acredita principalmente a través de un vínculo familiar o conyugal. Adicional a estas se encuentran: (i) falta de legalización de las relaciones sentimentales establecidas con los hombres, quienes suelen ser titulares de los bienes, ya que no se formalizan las sociedades patrimoniales y sociedades conyugales y de hecho; motivo por el cual, en el momento de la reclamación, las mujeres víctimas no cuentan con un título y pierden la posibilidad de acceder a la medida de restitución; (ii) el desconocimiento de la existencia o no de títulos de propiedad, por lo cual las mujeres víctimas no hacen las reclamaciones pertinentes; (iii) falta de conocimiento sobre la relación establecida por sus compañeros hacia la tierra, así como falta de pruebas de la posesión o tenencia, debido a que este tipo de documentos suele estar en cabeza de los hombres, y (iv) falta de reconocimiento de la dimensión económica de la tierra de la que fueron despojadas, así como de la producción derivada de la misma<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Mujeres y Tierras. Recuperación temprana y género en la Ley de Víctimas y tierras en Colombia. 2012. [en Línea]. [consultado el 25 de junio de 2020] Disponible en: <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3091>.

Por último, y a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para superar las dificultades en la atención a mujeres víctimas de violencia sexual, persisten algunas deficiencias frente a la cobertura total del programa de rehabilitación psicosocial; solo 1.637 mujeres han sido atendidas mediante el programa, lo cual representa el 5,6 % del total de víctimas de este hecho.

Sobre el particular, la Unidad para las Víctimas cuenta con una estrategia de reparación integral para mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, en la que brinda atención psicosocial y acompañamiento para la inversión de la indemnización. No obstante, el seguimiento que se realiza a esta estrategia a través del PND 2018-2022 indica que las metas sobre el indicador mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas no se cumplieron a cabalidad. En el año 2019, se presentó un reporte de solo el 66 % sobre la meta anual de 10.000 mujeres atendidas.

### **3.3.2. Insuficiente reconocimiento por parte de la sociedad colombiana de los hechos ocurridos en el conflicto armado**

El esclarecimiento y el reconocimiento de lo sucedido en más de medio siglo de enfrentamiento armado es esencial para aprender a convivir en medio de las diferencias, para que la democracia se profundice y nunca más las armas sean un recurso en la política ni en los conflictos sociales. Las acciones para el reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del conflicto, que derivan de contar con una verdad histórica, según lo establece la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, debe garantizarse a las víctimas como parte del conglomerado social, sin necesidad que sean individualizadas<sup>49</sup>, buscando promover procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, sobre los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en Colombia (Unidad para las Víctimas, 2015).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional y las entidades territoriales por avanzar en el reconocimiento de los hechos ocurridos, el CNMH en *la Encuesta nacional ¿qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?* (2012) encontró por ejemplo, que aún después de siete años de la aplicación de esta ley, la población colombiana no conocía, apropiaba o comprendía del todo las revelaciones de las confesiones e investigaciones acerca de las atrocidades masivas perpetradas por los

---

<sup>49</sup> Ley 1448 de 2011, parágrafo 4, artículo 3.

grupos paramilitares, aunque hubo una amplia cobertura mediática<sup>50</sup>; de hecho, ante la pregunta ¿qué tanto cree usted que se conoce actualmente la verdad sobre lo que ha ocurrido en Colombia en el marco del conflicto armado y las graves violaciones a los DDHH?, el 45 % cree que se sabe *algo* y 35 % que no sabe *nada*.

En dicho estudio se evidencia que tras siete años de la Ley de Justicia y Paz se ha dado un cambio cultural sobre estos temas transicionales y denota además que la percepción generalizada en materia de construcción de paz es que el Estado ha hecho algo por la reconciliación; a su vez, en el mismo estudio se encontró, entre la población, una noción referida a que los pasos recorridos en el país son parte de un proceso gradual que requiere tiempo, tal como lo han demostrado situaciones similares ocurridas en otros países.

Dentro de los avances alcanzados en términos de esclarecimiento de la verdad y memoria histórica, se puede mencionar que con corte a diciembre de 2020 se tiene: (i) 62 investigaciones publicadas; (ii) 14.042 testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados; (iii) 1.387.536 documentos de DDHH compilados y puestos al servicio de la sociedad. Sin embargo, aún falta documentar y socializar diferentes acontecimientos y responder a la demanda recurrente de los territorios más afectados por el conflicto en los cuales se reclama el reconocimiento de los hechos allí acaecidos.

Todo lo anterior se ha materializado además en la demanda de grupos y comunidades a través de distintos instrumentos inmersos en la política de víctimas. Por un lado, desde los PIRC se denota una mayor relevancia hacia este tema, pues se encuentra que, de las 3.628 medidas acordadas con los sujetos de reparación colectiva, con corte a septiembre de 2019, el 56 % de las medidas estaban enmarcadas en la no repetición, rehabilitación y satisfacción, frente al 44 % asociadas a la reparación material (indemnización, restitución).

En complemento a lo anterior, se suman otros avances en materia de impartición de justicia transicional, con sus componentes dialógico y restaurativo por parte de la JEP. A febrero de 2021 se han abierto siete macrocasos, se han recibido 342 informes de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado sobre los hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto armado, se han realizado 73 diligencias de construcción dialógica de la verdad y de coordinación interjurisdiccional y de diálogo intercultural y se han recibido 30 versiones de aporte a la verdad.<sup>51</sup> Adicionalmente, se expidió el Auto 19 de 2021, por

---

<sup>50</sup> El citado estudio expone que, según las opiniones de la población, estos GAI no figuran entre los principales responsables de la violencia que ha vivido Colombia en los años recientes. También resulta preocupante que después del reconocimiento y la difusión de los crímenes cometidos por los estos, dos o tres de cada diez personas de la población aún piensa que estas organizaciones sí fueron necesarias. Otro dato derivado de la indagación sobre este tema señala que apenas 6 % de la población urbana considera a estos GAI como los principales responsables de la violencia vivida en el país en los últimos años.

<sup>51</sup> JEP. JEP en cifras. Edición 26 de marzo de 2021. Disponible en [www.jep.gov.co](http://www.jep.gov.co)

parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad de Hechos y Conductas, mediante el cual se determinan hechos y conductas endilgadas a los antiguos miembros del Secretariado de las FARC-EP.

En suma, reconociendo el deber de memoria del Estado, se hace necesario recuperar el pasado para comprender mejor el presente; de lo contrario, los traumas vividos como sociedad no serán sanados ni transformados hacia la construcción de paz, la dignificación de las víctimas y la consolidación de las bases para aprender a convivir en medio de las diferencias. Comprendiendo que este es particularmente un componente de largo plazo, se requiere impulsar acciones de construcción de memoria en los territorios que aún no han sido analizados, protegiendo y preservando la memoria histórica, consolidando el proceso transicional a partir del legado que deje la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), cuyo mandato finaliza en el año 2021; la cual necesita toda una estrategia de trabajo posterior que incorpore actividades desde una perspectiva pedagógica en diferentes niveles de la sociedad (político, educativo, académico, etc.)<sup>52</sup> para que esa verdad logre asimilarse (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Asimismo, a partir de experiencias similares en América Latina, se encuentra que, aunque la difusión de las conclusiones y recomendaciones de las comisiones de la verdad se convierten en un referente central para las transiciones políticas, su incidencia depende de la existencia de dos factores clave: (i) valorar el aporte de las comisiones e implementar sus recomendaciones<sup>53</sup> y; (ii) las organizaciones de víctimas deben utilizar dichas conclusiones y recomendaciones como herramientas de presión y cambio político.

Por lo tanto, no conocer la verdad histórica compromete la dignificación de las víctimas y las bases para aprender a convivir en medio de las diferencias. Es así como, en una investigación realizada por el CNMH (CNMH, 2018)<sup>54</sup>, se identificó que el 76 % de la población considera que para las víctimas es mejor saber la verdad sobre lo ocurrido, quién lo hizo y porqué, que dejarlo en el pasado, no averiguar más y continuar su vida. Igualmente, el 66 % considera que hacer memoria de los crímenes ocurridos en el marco del conflicto puede permitir que las víctimas superen sus problemas y logren continuar con sus proyectos de vida.

---

<sup>52</sup> Las acciones más comunes dirigidas al seguimiento en torno a la Verdad han sido la difusión del informe de forma masiva a través de publicaciones, resúmenes ejecutivos o medios de comunicación; y la incorporación a los textos escolares, manuales educativos y estudios universitarios como parte del pensum educativo (PNUD, 2015).

<sup>53</sup> Por ejemplo, más positivo en el caso de Chile con la puesta en marcha casi inmediatamente después del informe de la CVR del programa de atención en salud PRAIS.

<sup>54</sup> Base: Total muestra; 1843 encuestas en Población General; 304 encuestas en Víctimas Organizadas; 138 encuestas en Expertos. La muestra de Población General representa 8.514.987 hogares.



En la misma encuesta se encontró que para el 52 % de la población, el conocimiento de la verdad contribuye a la reconciliación y que el 40 % cree que recordar públicamente los crímenes del pasado aporta a este tema; a su vez, el 41 % considera que hacer memoria de los crímenes ocurridos en el marco del conflicto no solo es un acto de reconocimiento y respeto a las víctimas, sino necesario para construir un mejor país.

Finalmente, de acuerdo con los resultados del ejercicio de caracterización realizado por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020) se encontró que el 70,7 % de la población víctima en el exterior considera que tiene derecho a la reparación integral, entendida como acceso a medidas de indemnización, satisfacción, restitución, garantías de no repetición y retorno. Dada la importancia del reconocimiento de lo ocurrido en el conflicto armado colombiano en los procesos de dignificación de las víctimas -como una medida de satisfacción-, se hace necesario involucrar a las víctimas en el exterior en estos ejercicios. Esto con el objetivo de dar un carácter integral a los procesos de reparación de esta población.

### **Impunidad en delitos como la violencia sexual a mujeres víctimas**

Trabajar alrededor de acciones que propendan por reducir el grado de impunidad sobre hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado representa una expresión de reconocimiento y dignificación hacia la mujer. El Auto 009 de 2015 puso de manifiesto la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; asimismo, identificó nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas. En ese sentido, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de acceso a la verdad y a la justicia, persiste una alta impunidad en delitos como la violencia sexual a mujeres víctimas.

Al respecto, la Mesa de seguimiento a los anexos reservados del Auto 092 de 2008 y 009 de 2015, ha expresado que persiste la impunidad para los 634 eventos de violencia sexual incluidos en los anexos reservados, y ha señalado que únicamente se han resuelto con sentencia condenatoria por crímenes sexuales 14 casos, correspondientes al 2,2 % de la totalidad de los hechos y el 7,8 % de los 178 eventos del Auto 092. En tal sentido, señala el quinto informe de seguimiento sobre acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia sexual (Dejusticia, 2013) que el nivel de impunidad supera el 92 % de los casos del Auto 092 y el 97 % de todos los casos reportados por la Corte Constitucional.

Cabe resaltar que parte de esta problemática se atiende a través del programa de atención a violencia sexual, creado mediante la Resolución 459 de 2012 y que es liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo seguimiento se realiza con los indicadores del PND, en donde se mide el número de municipios que cuentan con asistencia y

acompañamiento técnico en al menos una de estas acciones: (i) identificación de las dinámicas de riesgo; (ii) conformación de Equipos de Acción Inmediata (EAI) para hacer operativas las rutas de prevención temprana, urgente y en protección, (iii) identificación, tanto de la oferta de bienes y servicios, como de las necesidades de intervención. Este indicador actualmente reporta un avance en el 26 % de los municipios priorizados en los cuales se ha socializado la estrategia.

Finalmente, la medición del riesgo asociado con violencia sexual<sup>55</sup> muestra que ha habido una leve disminución de la materialización del riesgo con respecto a los años anteriores aun cuando los resultados sean de 0,01 %, tal como se evidencia en la Tabla 3.

**Tabla 3. Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzadas víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco y en desarrollo del conflicto armado durante el último año**

Año	2019	2018	2017	2016
Número de mujeres víctimas con delitos	218 (0,01%)	339 (0,01%)	377 (0,01%)	444 (0,01%)
Total de mujeres víctimas de desplazamiento	4.088.171	4.045.493	3.977.351	3.929.008

Fuente: Unidad para las Víctimas (2020).

### 3.3.3. Grupos, comunidades y organizaciones que han sufrido daños colectivos como consecuencia del conflicto armado pendientes de acceder al programa de reparación colectiva

La reparación colectiva es la medida dirigida a comunidades campesinas y barriales, pueblos étnicos, organizaciones y grupos que fueron afectados en el marco del conflicto armado y se materializa a través de la implementación de los planes integrales de reparación colectiva<sup>56</sup>. A pesar de que estos son construidos conjuntamente entre las comunidades afectadas y las instituciones del Estado<sup>57</sup>, se observa que el nivel de avance en la reparación de los sujetos colectivos es bajo debido a: (i) deficiencias en la formulación inicial de los planes, y (ii) baja articulación entre las diferentes entidades del Estado con competencias

<sup>55</sup> La medición de riesgos también incorpora variables asociadas al ciclo vital, incluyendo niñas y adolescentes.

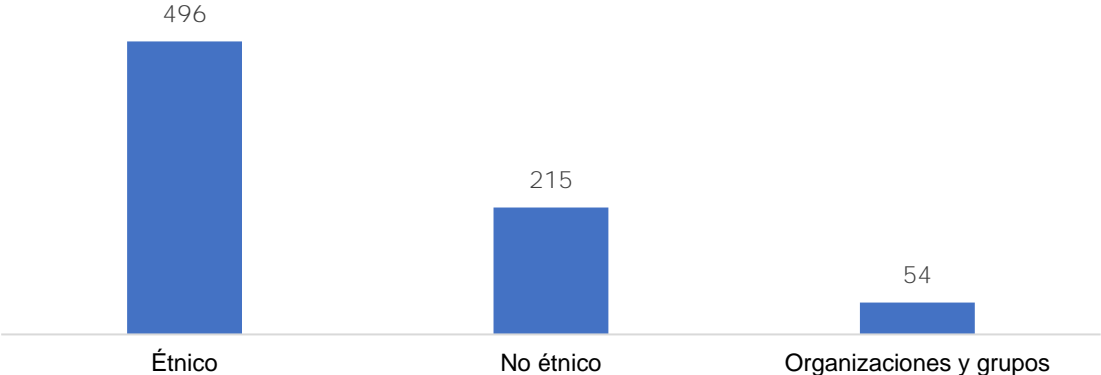
<sup>56</sup> El proceso inicia con la solicitud, por parte del sujeto colectivo, de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Una vez es aceptada su solicitud, se procede a las fases de identificación, alistamiento, caracterización y diseño y formulación del plan integral de reparación colectiva. Solamente hasta que el sujeto cuenta con su plan, el Estado, a través de las instituciones del nivel nacional y territorial, puede avanzar en la implementación de este, y una vez se han implementado todas las acciones contenidas en él, se entiende que el sujeto colectivo ha sido reparado.

<sup>57</sup> Que estén en la capacidad y competencia para implementar medidas que contribuyan a su reparación material y simbólica.

para la implementación de acciones, las cuales no cuentan con oferta específica dirigida al programa. Concretamente, los aportes a la implementación de acciones se limitan a la oferta que ya tienen dispuesta para otro tipo de población, sin tener en cuenta la especificidad que se requiere al tratarse de sujetos colectivos víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, a diciembre de 2020 se tiene un total de 765 sujetos de reparación colectiva distribuidos en la tipología que se presenta a en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Tipologías de sujetos de reparación colectiva**

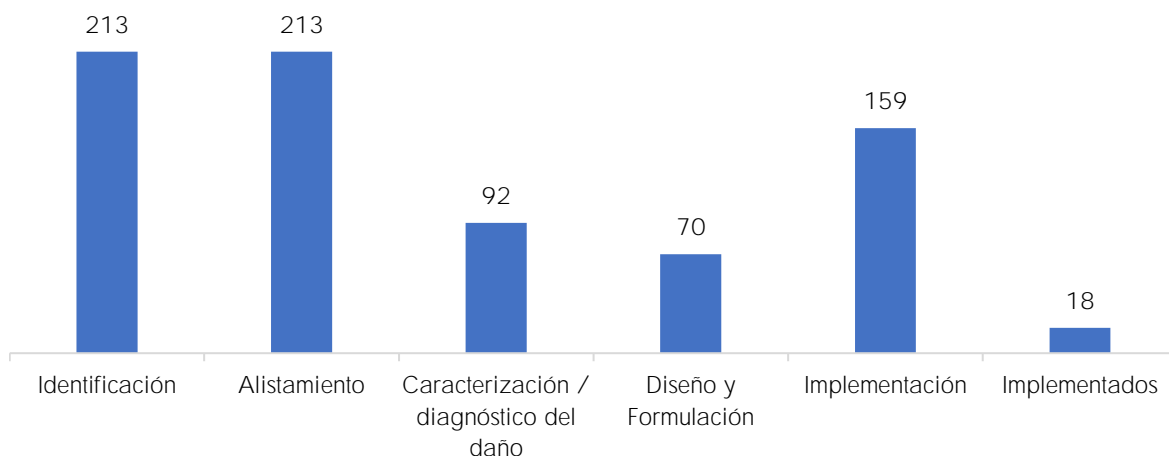


Fuente: DNP (2020), a partir de los datos de la Subdirección de Reparación Colectiva, Unidad de Víctimas.

De los 765 sujetos, 18 han implementado su PIRC (es decir, el 2 %) mientras que 159 más están en proceso de implementación. Los 588 restantes, aún no tienen definido su PIRC y, por lo tanto, no ha iniciado su implementación, lo que evidencia el retraso en la implementación de esta línea (Gráfico 4).

#### Gráfico 4. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva

Fuente: DNP (2020), a partir de los datos de la Subdirección de Reparación Colectiva, Unidad de Víctimas.



Con relación a los sujetos que cuentan con un PIRC en fase de implementación, se tiene que la mayor cantidad de medidas están concentradas en la medida de restitución y en la medida de satisfacción, que en conjunto corresponden al 67 % de las 4.741 medidas aprobadas (ver Tabla 4).

Tabla 4. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva

Medidas de reparación	Número de medidas
Garantías de no repetición	816
Indemnización	55
Rehabilitación	701
Restitución	1.866
Satisfacción	1.303
<b>Total</b>	<b>4.741</b>

Fuente: Subdirección de Reparación Colectiva, Unidad de Víctimas (2020).

En este sentido, se tienen varios retos que se deben superar. Si bien el Estado ha tratado de superar algunas deficiencias con la incorporación del enfoque de marco lógico en toda la ruta de reparación colectiva, aún quedan falencias por resolver relacionadas con la falta de capacidades operativas, técnicas y financieras de las entidades nacionales y territoriales para avanzar en la implementación de acciones de reparación, sobre todo teniendo en cuenta los territorios en donde se desarrollan estos procesos.

#### 3.3.4. Víctimas pertenecientes a comunidades étnicas con afectaciones colectivas causadas por el conflicto armado pendientes de acceder a la reparación

En el marco de la reparación colectiva de los pueblos étnicos aún existe un rezago en la finalización de los PIRC ocasionado por el bajo ritmo en implementación de medidas de reparación colectiva para comunidades étnicas. Con corte a diciembre de 2020, de los 496 sujetos colectivos étnicos, apenas 52 (11 %) se encuentran en fase de implementación de su PIRC, mientras que 212 (43 %) están en proceso de identificación y 144 (30 %) apenas inician la fase de alistamiento. Las demás fases se indican en la tabla a continuación (ver Tabla 5).

**Tabla 5. Estado de avance en los planes integrales de reparación colectiva a comunidades étnicas**

<b>Fases</b>	<b>Cantidad</b>
Identificación	212
Alistamiento	144
Caracterización / diagnóstico del daño	54
Diseño y formulación	34
Implementación	52
<b>Total</b>	<b>496</b>

Fuente: Subdirección de Reparación Colectiva, Unidad para las Víctimas (2020).

Hasta ahora, es evidente que el proceso de reparación colectiva ha avanzado lentamente, en tanto el 90 % de sujetos colectivos étnicos no ha iniciado la implementación de su PIRC y sólo 151 (30,5 %) tienen mesa de consulta previa instaladas.

Por su parte, en lo referente a la restitución de derechos territoriales étnicos, actualmente se realiza la gestión sobre 546 territorios de comunidades étnicas, de los cuales el 78 % (426 territorios) corresponden a territorios en comunidades o pueblos indígenas y el 22 % (120 territorios) a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Además, 157.149 familias étnicas se encuentran adelantando procesos de restitución de tierras o protección preventiva sobre sus territorios colectivos.

De estos territorios, el trámite administrativo solo ha finalizado sobre 70 ya sea por la no focalización de estos o por el desistimiento de las solicitudes elevadas por los representantes de las comunidades étnicas, esto muestra un avance lento en la implementación de la restitución de derechos territoriales. Por su parte 351 territorios están en fase de estudios preliminares y otros 87 están en la fase de elaboración de informe de caracterización. Sobre 29 de estos territorios se dictaron medidas referentes a la ruta étnica de protección de derechos territoriales para territorios de comunidades o pueblos indígenas contemplada en el artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011.

A pesar de que 82 demandas de restitución étnica, sobre las cuales se busca proteger los derechos de 40.285 familias étnicas, han sido radicadas ante los jueces civiles especializados en restitución de tierras, solo 18 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos han sido proferidas, las cuales han ordenado la protección sobre 225.127 hectáreas<sup>1</sup> en beneficio de 10.175 familias pertenecientes a comunidades étnicas.

En lo referente a la gestión en favor de comunidades o pueblos indígenas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras respecto del RUPTA Étnico, para la vigencia 2019, se adoptaron 12 estudios preliminares que analizaron y tomaron decisión de protección preventiva o restitución de derechos territoriales sobre un total de 135.936 hectáreas (sobre un total de 192.184 hectáreas tituladas) en favor de 3.005 familias de comunidades o pueblos indígenas.

### **3.4. Débil articulación del entorno institucional dispuesto para el cumplimiento de la política de víctimas y la implementación del Acuerdo Final**

Un adecuado entorno institucional por parte de las entidades que conforman el SNARIV es fundamental para lograr el cumplimiento de la política de víctimas debido a que propicia canales de articulación que evitan duplicidad de esfuerzos entre los actores involucrados y conllevan avances significativos en materia de restablecimiento de derechos a la población afectada con ocasión del conflicto. Sin embargo, aun cuando se han adoptado estrategias para fortalecer el nivel de articulación entre la institucionalidad, en el caso de la política pública de víctimas persiste lo que la Corte Constitucional ha denominado un bloqueo institucional<sup>58</sup>, que estaría dado principalmente por una baja articulación de la oferta pública de entidades nacionales y territoriales.

Esto termina generando: (i) baja capacidad de articular iniciativas entre los diferentes niveles de gobierno; (ii) ausencia de interoperabilidad entre los sistemas de información nacional y la información proveniente del territorio; (iii) falta de una oferta regionalizada específica por parte de las entidades del nivel nacional, e (iv) imprecisión en la definición de competencias de los tres niveles de gobierno.

De esta manera, a pesar de haberse diseñado *la Estrategia de corresponsabilidad* como un modelo de gestión pública bajo una lógica de operación de lo local a lo nacional,

---

<sup>58</sup> Este bloqueo se da cuando hay un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente y tal es el caso de esta política (Corte Constitucional, Sentencia T- 025, 2004).

tanto los mecanismos como las herramientas de información allí inmersas<sup>59</sup> presentan deficiencias en su funcionamiento. Algunas de estas deficiencias se explican por la desarticulación en los tiempos de planeación entre la nación y el territorio, producto de herramientas como el Tablero PAT, que no ha logrado facilitar la definición de compromisos desde cada nivel de gobierno sobre el conjunto de componentes y medidas de la política pública, dificultando con ello la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Otras, por su parte, debido a su extensión y periodicidad del reporte, terminan generando información desactualizada y de baja calidad que no corresponde a la realidad de las alcaldías y gobernaciones, especialmente en términos de su desempeño frente a la política pública de víctimas.

Sobre este último punto, el indicador de capacidad institucional vigencia 2019 señala que el 11 % de los municipios se ubican en un nivel crítico en sus capacidades presupuestales y administrativas, y un 68 % en un nivel bajo frente a capacidades territoriales para la atención y reparación a las víctimas. Estos resultados dan cuenta de una baja capacidad de algunas entidades territoriales para garantizar las medidas de su competencia a la población víctima. Hecho que tiende a agudizarse si se añade: (i) la desarticulación en los criterios de focalización y salida de los programas de asistencia en los diferentes niveles de gobierno, y (ii) la falta de correspondencia entre los proyectos de inversión del nivel nacional y las necesidades existentes en el territorio.

Acerca de las instancias de coordinación, articulación y diseño, tanto en el nivel nacional y territorial, como acerca de los espacios técnicos de apoyo correspondientes, se tiene que, a partir de lo señalado en el informe de balance entregado por el Gobierno nacional al Congreso de la República (2020), si bien la conformación de tan alto nivel del comité ejecutivo contribuye al posicionamiento del tema de víctimas en la agenda política, también dificulta que sesione periódicamente, obstaculizando con ello su operación y la toma de decisiones de manera oportuna y articulada entre las diferentes entidades que lo conforman.

Asimismo, aunque se han adelantado estrategias orientadas a fortalecer el funcionamiento de los subcomités técnicos operativos con los que cuenta el SNARIV, persisten dificultades principalmente asociadas al incumplimiento de las acciones dispuestas en los planes operativos anuales y los débiles canales de articulación con los escenarios técnicos existentes en el territorio. Sobre estos últimos, los subcomités técnicos territoriales, se

---

<sup>59</sup> Los mecanismos inmersos en la Estrategia de Corresponsabilidad son: (i) las alianzas estratégicas; (ii) la delegación de competencias y; (iii) la regionalización de la inversión. Asimismo, las herramientas de información dispuestas corresponden a: (i) el Reporte Unificado del Sistema de Información de Coordinación y Seguimiento Territorial, (ii) el Tablero del Plan de Acción Territorial (PAT) y (iii) el Formulario Único Territorial (FUT).

evidencia una gran multiplicidad de espacios en el territorio que terminan representando un desgaste administrativo para las entidades territoriales y que en última instancia no logran representar escenarios de apoyo al Comité de Justicia Transicional en materia de planeación y toma de decisiones.

Lo anteriormente expuesto cobra mayor relevancia si se tienen en cuenta los llamamientos realizados por la CSMLV en sus informes de seguimiento y las advertencias hechas por la Corte Constitucional, y particularmente el Auto de seguimiento 373 (2016), donde se advierte sobre la necesidad de avanzar en materia de: (i) la rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación y coordinación; (ii) el reporte de información y seguimiento entre entidades nacionales y territoriales; (iii) la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y; (iv) los problemas de articulación entre las entidades del nivel nacional.

Por otra parte, articular la política de víctimas con el Acuerdo Final representa la posibilidad de aunar esfuerzos en clave de avanzar en la garantía de derechos de la población afectada por el conflicto y fortalecer la estructura institucional<sup>60</sup>. No obstante, a la fecha resultan insuficientes las acciones para coordinar los mecanismos propios del SIVJNR y aquellos derivados del SNARIV, así como una estrategia que permita impulsar las medidas contempladas en procesos específicos de la política pública de víctimas, como los PIRC o Planes de Retorno y Reubicación a partir de la implementación de los PDET.

Lo anterior conlleva dificultades como las que se mencionan a continuación: (i) ausencia de articulación de mecanismos de justicia transicional; (ii) débiles mecanismos de participación que promuevan procesos propios adelantados desde el SIVJNR en articulación con el SNARIV; (iii) deficiencias en materia de ejercicios de interoperabilidad de información estratégica entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV; (iv) insuficientes lineamientos al territorio acerca del mandato propio del SIVJNR, en línea con los esquemas de articulación nación-territorio; (v) dificultades para la comprensión y apropiación del legado de la CEV; y (vi) falta de alineación entre los TOAR y las sanciones propias con la política de víctimas.

Dichos obstáculos dificultan el cumplimiento integral de los preceptos legales explícitos en la normatividad relacionados con la implementación del Acuerdo Final que hacen alusión directamente a la Ley de Víctimas como referente para alcanzar sus objetivos.

#### **3.4.1. Información limitada acerca de las víctimas del conflicto armado**

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, el Acuerdo Final consideró que las extintas FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas con los bienes y activos utilizados. Dicha disposición fue reglamentada posteriormente en el Decreto Ley 903 del 2017 y el artículo 282 de la Ley 1955 del 2019.



La información completa y actualizada de las víctimas del conflicto armado es primordial para lograr una adecuada implementación de la política para las víctimas y restitución de tierras debido a que permite: (i) hacer un adecuado seguimiento al avance de la implementación de esta; (ii) identificar las necesidades y vulnerabilidades de la población para movilizar la oferta adecuada e; (iii) identificar la oferta entregada a la población para definir el avance dentro del proceso de reparación integral. Sin embargo, a pesar de las mejoras derivadas de la implementación del RUV y de la disminución de la tasa de registro, aún se mantienen vacíos de información sobre esta población y obstáculos a su acceso que no permiten la captura completa, consistente y actualizada de la información necesaria para la caracterización de la población víctima. Lo anterior tiene como consecuencia: (i) baja calidad en la información proveniente de la declaración del hecho victimizante; (ii) alto número de víctimas sin la información de acceso a oferta completa, y (iii) alto número de víctimas no caracterizadas en Colombia y en el exterior.

Estas dificultades son causadas por: (i) la baja capacidad de las personerías municipales para la toma de declaraciones, especialmente en aquellos municipios con alta ocurrencia de hechos victimizantes; (ii) la baja calidad de la información de la caracterización de las víctimas; (iii) falta de consistencia y actualización de las fuentes de información para verificar el goce efectivo de derechos, y (iv) la débil articulación para el proceso toma de declaración, captura y actualización de información de las víctimas en el exterior.

A partir de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en 2011 se lograron remover las barreras institucionales que impedían a la población hacer el debido registro de los hechos victimizantes. No obstante, se debe seguir trabajando de la mano con el Ministerio Público<sup>61</sup> para que en las personerías municipales se cuente con el personal idóneo y los medios logísticos necesarios para que la toma de declaración provea información suficiente y clara; así realizar una valoración oportuna y adecuada de inclusión en el RUV y del estudio para la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, especialmente en aquellos municipios en donde existe alta ocurrencia de hechos victimizantes o que son receptores de población desplazada (Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

---

<sup>61</sup> Los artículos 155 y 156 de ley 1448 de 2011 establecen que las instituciones pertenecientes al Ministerio Público -Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías municipales-, la responsabilidad de recibir y consignar las declaraciones para la solicitud de inclusión en el RUV en los formatos establecidos para tal fin.

Como se mencionó en el diagnóstico del componente de asistencia y atención, en total para diciembre de 2020 se tenían 3.427.615 sujetos de atención que aún no habían sido caracterizados y no se tiene determinada su SSV. En consecuencia, la caracterización de estos hogares representa uno de los principales retos para el logro de la movilización de la oferta en este componente.

Es importante mencionar que existen vacíos en la información que se presentan para las víctimas que residen en el exterior, de las cuales para diciembre de 2020 se tienen registradas aproximadamente 25.805 víctimas en 43 países<sup>62</sup>. En consecuencia, se hace necesario fortalecer la coordinación con los consulados para la realización de trámites como el registro, caracterización de necesidades y actualización de los datos de las víctimas registradas en el exterior.

El Estado colombiano ha realizado esfuerzos para lograr subsanar estas dificultades de información, la inversión asignada al componente de registro se destina a: (i) revisar, depurar y actualizar los datos del RUV y expedir los actos administrativos de inclusión en el mismo; (ii) realizar capacitaciones al Ministerio Público para la toma de declaraciones a la población y consulados en el caso de las víctimas que declaran en el exterior; (iii) mantener y fortalecer el modelo integrado para contar información de las víctimas actualizada; (iv) realizar las mediciones de los diferentes indicadores pertenecientes a la política y; (v) ejecutar la estrategia de caracterización que incluye: la caracterización de comunidades étnicas y encuestas de caracterización desarrolladas en el territorio nacional.

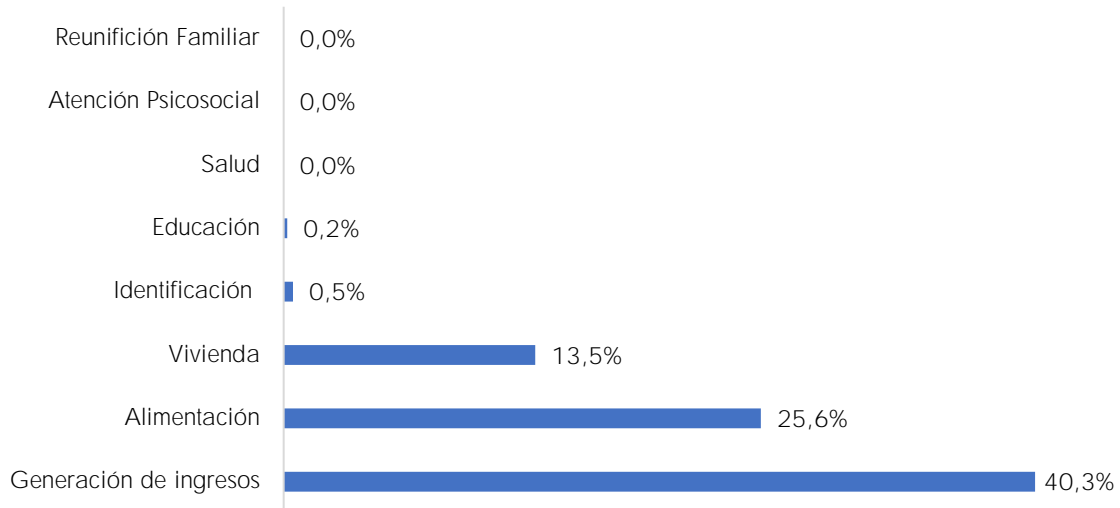
Dentro de este componente no solamente se realiza el seguimiento del número total de víctimas y hechos victimizantes incluidos en el RUV, también se realiza un análisis periódico para actualizar la localización de las víctimas a nivel municipal, medir la proporción de víctimas cuya SSV aún no ha sido determinada y realizar las mediciones de subsistencia mínima, los IGED y los indicadores de reparación. En estos tres últimos se hace énfasis en la identificación de los vacíos de información.

Las falencias en la caracterización del total de la población descritas anteriormente se deben al limitado alcance de los operativos que se desarrollan actualmente. Lo cual se refleja, en el caso de SSV, en la imposibilidad de obtener información completa de la satisfacción de todos los derechos. Los mayores vacíos de información se presentan en los derechos de vivienda, generación de ingresos y alimentación, como se puede observar en el Gráfico 5.

---

<sup>62</sup> El total de víctimas puede ser mayor si se considera el número de víctimas que residen o se encuentran en el exterior y no han realizado la actualización de información sobre su lugar actual de residencia.

Gráfico 5. Porcentaje de no determinaciones por derecho en la medición de SSV



Fuente: DNP (2020) a partir de información de la Unidad para las Víctimas.

Estas falencias de información se ven acentuadas en el ámbito nacional y territorial por falta de consistencia de las fuentes de información proveniente de las entidades, pues se presentan diferencias en: (i) unidades de medida; (ii) denominación de los bienes y servicios entregados; (iii) denominación del género, y (iv) registro de documentos de identidad. Esto hace que los procesos de validación de la información llevados a cabo por parte de la RNI sean más dispendiosos y proclives a errores y omisiones que llevan a proyectar los indicadores de las entidades del SNARIV a partir de información inconsistente.

En respuesta a lo anterior, se debe indicar que el Gobierno nacional, buscando dar solución a esta problemática, ha emitido el Decreto 812 de 2020 el cual establece la creación del Registro Social de Hogares. Esta plataforma utilizará la información recolectada a través de Sisbén IV, complementándola con la información de 39 fuentes de información de distintas entidades del orden nacional, algunas de las cuales son responsables de la oferta social, permitiendo integrar y estandarizar la información de estos programas bajo una plataforma capaz de interoperar con el Modelo Integrado de la Subdirección Red Nacional de Información, con el fin de mejorar la información de la población víctima.

Adicionalmente, para el reporte y seguimiento de las acciones contempladas en el marco de la política, se cuentan con una diversidad de instrumentos y baterías de indicadores que, en su diligenciamiento y reporte representa desgastes institucionales adicionales para las entidades, particularmente en las entidades territoriales en donde estos sistemas dispuestos actualmente no garantizan la recolección adecuada de la información de la oferta dispuesta para la población víctima.

Asimismo, se ha diseñado el Mecanismo Único de Seguimiento como una herramienta que responde a la necesidad del Gobierno de realizar un seguimiento estratégico y unificado de su labor en torno a la implementación de la política pública de víctimas. Esto, en consideración con los diversos esquemas de seguimiento y baterías de indicadores que identifica el PND 2018- 2022, con la finalidad de facilitar el ejercicio del seguimiento e identificar alertas tempranas con relación a la implementación, para la toma de decisiones.

En síntesis, se puede concluir que: (i) se tienen 9.099.358 víctimas registradas de las cuales 7.340.456 personas son sujeto de atención, en donde la tasa de nuevos registros viene disminuyendo desde el año 2002; (ii) la recolección adecuada de la información durante la toma de declaración resulta fundamental para la plena identificación de la población víctima, su inclusión en el registro y el seguimiento de su situación; (iii) bajo la actual estrategia, la caracterización de los hogares sin información (1.011.057 hogares) tomaría entre 6 y 8 años, esto sin contar con la actualización de la información del resto de la población; (iv) la falta en la consistencia en las fuentes de información dificulta la verificación del goce efectivo de derechos de la población; (v) no se cuenta con una información adecuada para la identificación de cierres en la fase de reparación integral; y (vi) en consecuencia, el seguimiento de la política en todos sus componentes se ha visto afectado, ya que la limitada información acerca de las víctimas impide la clara identificación de las necesidades y restringe el diseño de acciones específicas para una respuesta oportuna de las entidades del SNARIV.

### **Información insuficiente sobre las necesidades de la población étnica**

Del total de víctimas incluidas en el RUV, 1.672.839 se autoreconocen como población con alguna pertenencia étnica, lo que representa un 18 % del registro, una cifra muy alta si se tiene en cuenta que solo el 9,34 %<sup>63</sup> de la población total nacional se reconoce como negro, raizal o palenquero, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida 2018; y solo el 4,4 % como indígena, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (2018). Del total de víctimas étnicas registradas el 84 % es víctima de desplazamiento.

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional respecto al registro de los sujetos individuales y colectivos étnicos, aún persisten las problemáticas asociadas a la baja calidad de la información de caracterización sobre esta población. Esto se debe a la existencia de diferentes instrumentos que caracterizan las diferentes dimensiones asociadas con la pertenencia étnica que presentan obstáculos en el flujo de información como consecuencia de: (i) estandarización incompleta de la información capturada, e (ii) inadecuada articulación de los instrumentos impidiendo el seguimiento de la población étnica

en las diferentes agrupaciones -individuos, hogares y comunidades-, lo que no permite brindar la atención adecuada y oportuna conforme a las necesidades particulares. En este sentido, la caracterización adecuada de la población étnica es fundamental para garantizar el acceso de la población a la oferta dispuesta para atender su situación de vulnerabilidad y brindar una reparación integral.

Las falencias de información proveniente de la caracterización de la población étnica también dificultan el seguimiento a la población y a la implementación de la política. Al respecto cabe destacar que la recolección de información individual en el marco del RUV no permite identificar el pueblo, resguardo, cabildo, consejo comunitario, organización u kumpanyas a la que pertenece la población étnica, lo cual dificulta el cruce de información que se realiza posteriormente, frente a sujetos colectivos y comunidades étnicas, así como la medición del impacto en su atención y reparación. Además de constituirse en un obstáculo para los ejercicios de focalización y asignación presupuestal por parte de las entidades conformantes del SNARIV.

Como consecuencia se dificulta la identificación de los bienes y servicios recibidos por la población en el marco de los procesos de reparación integral, además del adecuado seguimiento a la superación de las condiciones de vulnerabilidad generadas por el desplazamiento forzado, lo cual obstaculiza la comprensión de todos los riesgos y afectaciones que afrontan cada uno de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como de sus causas.

### **3.4.2. Insuficiente seguimiento a la participación de las víctimas en los espacios creados por la política de víctimas**

La participación efectiva<sup>64</sup> de la población víctima garantiza su representación e influencia sobre el diseño, planificación, ejecución y seguimiento a la política pública de víctimas y, por ende, en el restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados con ocasión del conflicto.

A pesar de la declaratoria de superación del ECI, dado su nivel de cumplimiento alto; y pese a los esfuerzos institucionales realizados, persiste un insuficiente seguimiento a la participación y una dificultad para establecer el impacto e incidencia de las propuestas generadas en estos espacios. Esta problemática conlleva consecuencias como las siguientes:

---

<sup>64</sup> La participación efectiva de las víctimas está contemplada en los artículos 192, 193, y 194 de la Ley 1448 de 2011, comportándose como un eje transversal de la Política de Víctimas. En el artículo 194, la ley menciona que las entidades encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por las mesas de participación de víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación.

(i) bajo nivel de direccionamiento alrededor del contenido de la política pública dispuesta para la población víctima; (ii) deficientes procesos de empalme entre mesas de participación entrantes y salientes; (iii) alto grado de inconformismo frente a las acciones llevadas a cabo por el Gobierno nacional por parte de la población víctima, y (iv) debilidad en la articulación entre las mesas de participación en los diferentes niveles (municipal, distrital, departamental y nacional).

Si bien el Protocolo de participación de las víctimas, establece un conjunto de garantías e incentivos para una efectiva participación, en muchas ocasiones los apoyos concedidos a los miembros de las mesas y representantes a los espacios de participación y subcomités terminan condicionando no solo su asistencia, sino también su disposición frente al planteamiento de propuestas y observaciones tanto en instancias de coordinación y decisión nacionales como territoriales.

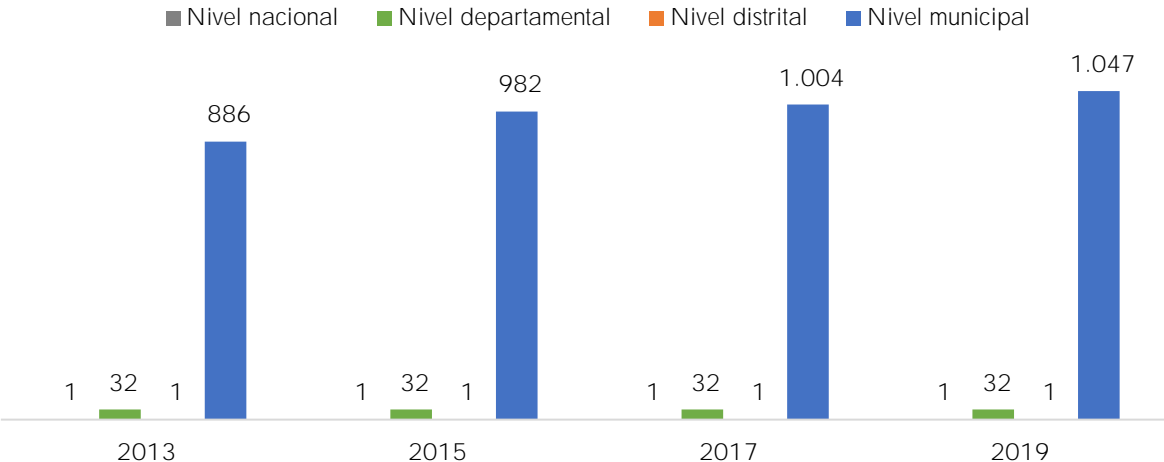
Esto sin perjuicio del acompañamiento y seguimiento a las mesas de participación realizado por la Unidad para las Víctimas durante las vigencias 2013, 2015, 2017 y 2019, a efectos de incidir en herramientas de planeación como los planes de desarrollo nacional; los planes de desarrollo territorial; los planes de acción territorial (PAT) y a su vez, en herramientas propias como el plan de trabajo de la Mesa Nacional de Víctimas y planes de trabajo de las mesas de participación locales.

Por otra parte, existe un tratamiento desigual entre los representantes delegados de la Mesa Nacional, respecto de las mesas departamentales y municipales, de aquellas víctimas no organizadas y connacionales en el exterior, identificando en estas últimas dificultades particulares en la representación de los enfoques diferenciales. De esta manera, no se cuenta con mecanismos claramente definidos que orienten su participación y particularmente el desarrollo de procesos organizativos incluyentes. Situación que, entre otras cosas, genera rupturas en los canales de comunicación internos y dificultades para llegar a consensos en beneficio de la población víctima que representan.

A lo anterior se suma la debilidad técnica existente alrededor del acompañamiento a los espacios de participación por parte de la institucionalidad. Aunque el proyecto de implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional a través del producto de servicios de asistencia técnica para la participación de las víctimas, ha tenido un crecimiento porcentual sostenido en los últimos tres años, las mesas de participación de víctimas siguen teniendo una baja capacidad para presentar propuestas viables en las instancias dispuestas para tal fin. Hecho que exige, por parte de los tres niveles de gobierno, otro tipo de estrategias que generen resultados más efectivos en materia de incidencia sobre la política pública por parte de la población víctima.

Dicha debilidad técnica genera, a su vez, una insuficiente documentación y sistematización de procesos asociados a la elección y funcionamiento mismo de las mesas de participación. Como se observa en el Gráfico 6, aunque período a período ha sido mayor el número de mesas municipales electas, persisten dificultades como las que señala la CSMLV (2020), en el marco de su séptimo informe de seguimiento, al indicar que pese a haber adelantado una estrategia robusta de recolección de información, hubo dificultades en las respuestas y reportes entregados por algunas entidades territoriales. Este no resulta un tema menor cuando se intenta realizar un balance de lo que ha sido el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas del conflicto.

**Gráfico 6. Número de mesas electas de 2013 a 2019**



Fuente: DNP (2020) a partir de información de la Unidad para las Víctimas.

**4. DEFINICIÓN DE POLÍTICA**

**4.1. Objetivo general**

Optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación establecidas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 y los decretos leyes étnicos, conforme a la prórroga establecida en la Ley 2078 de 2021 hasta el 2031.

**4.2. Objetivos específicos**

OE1. Mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado para fortalecer la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH, así como aumentar la eficiencia de los programas de protección.

OE2. Mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población.

OE3. Contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado para avanzar en el goce efectivo de los derechos de esta población.

OE4. Mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral.

### **4.3. Plan de acción**

El Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de la presente política contiene un total de 280 acciones que fueron concertadas con las diferentes entidades participantes. A continuación, se presentan las estrategias definidas<sup>65</sup>.

#### **4.3.1. Estrategia para mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado**

##### **Línea de acción 1. Fortalecimiento de las estrategias diseñadas y la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH con enfoque diferencial**

En primer lugar, el Ministerio del Interior a partir del segundo semestre de 2021 implementará 20 iniciativas de prevención anuales para un total de 227 en la vigencia de este Documento CONPES, mediante proyectos desarrollados en los municipios de categorías 5 y 6 que se identifiquen en sus planes integrales de prevención. Estos proyectos se focalizarán principalmente en los municipios PDET con altos índices de victimización y pueden incluir acciones realizadas desde otras políticas públicas que contienen elementos de prevención de ocurrencia de hechos en el marco del conflicto armado con enfoque diferencial, tales como iniciativas de prevención del reclutamiento forzado, mediante la implementación de proyectos comunitarios para la recreación y el deporte, o prevención de violencias de género en el marco del conflicto armado, como campañas. Asimismo, mediante esta acción podrán implementarse estrategias dirigidas a víctimas del conflicto armado del

---

<sup>65</sup> Cabe destacar que las líneas del plan de acción de esta política están relacionadas con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, se encuentran alineadas con los ODS 1: fin de la pobreza, ODS 2: hambre cero, ODS 3: salud y bienestar, ODS 4: educación de calidad, ODS 5: igualdad de género, ODS 8: trabajo decente y desarrollo económico, ODS 10: reducción de las desigualdades y ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas.



Programa para personas con discapacidad y de política pública nacional dirigida a las personas mayores, así como las iniciativas incluidas en el pilar 8 de los PATR.

En segundo lugar, el Ministerio del Interior a partir del segundo semestre de 2021 brindará asistencia técnica a 4 organizaciones sociales de víctimas anualmente hasta completar 48 al año 2031 para la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección para que de esta manera, las organizaciones sociales de víctimas puedan identificar las posibles situaciones que generen un daño a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal en el marco del conflicto armado, establecer los posibles escenarios de concreción de estos y definir las acciones a implementar evaluando la efectividad de estas medidas.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio del Interior brindará asistencia técnica a 105 entidades territoriales anuales hasta completar 1.175 entidades territoriales en el segundo semestre de 2031 para la formulación y actualización de planes de prevención. De esta manera, las entidades territoriales contarán con capacidades instaladas para identificar los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial y de género. Dichos planes incluirán acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por la Comisión Intersectorial depara la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas y a las acciones establecidas en los planes de protección colectiva, así como los aportes de las mesas departamentales de participación efectiva de víctimas, con el objetivo de que las entidades territoriales cuenten con las competencias para dar respuesta frente a ellas.

En cuarto lugar, el Ministerio del Interior a partir del segundo semestre de 2021 realizará capacitaciones a 9 organizaciones sociales de sujetos de especial protección constitucional no étnicas anualmente, hasta completar 99 en el año 2031, para que se incluyan sus propuestas en la formulación de planes integrales de prevención y autoprotección. Con esto se busca que las organizaciones puedan identificar las posibles situaciones que generen un daño a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal en el marco del conflicto armado, establecer los posibles escenarios de concreción de estos y definir las acciones a implementar evaluando la efectividad de estas medidas.

En quinto lugar, el Ministerio del Interior entre los años 2021 y 2031 realizará capacitaciones con enfoque diferencial, dirigidas a 3.240 funcionarios y servidores públicos de las entidades territoriales, para que al momento de la implementación de planes de prevención se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad que afecten los territorios que puedan enfrentar las poblaciones y así, la implementación de estos pueda realizarse de manera diferenciada.

En sexto lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, brindará asistencia técnica especializada anualmente a un promedio de 75.215 víctimas del conflicto armado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En séptimo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, brindará asistencia técnica especializada anualmente a un promedio de 50.382 mujeres víctimas del conflicto armado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En octavo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, brindará asistencia especializada anualmente a un promedio de 34.364 mujeres desplazadas y en riesgo de estarlo, conforme a las disposiciones de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, particularmente los Autos 092, 009, 098 y 737, así como de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En noveno lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, brindará asistencia especializada anualmente a 13.465 víctimas de desplazamiento forzado y en riesgo de serlo, conforme a las disposiciones de la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004, así como de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En décimo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres, brindará capacitaciones dirigidas anualmente a un promedio de 6.318 víctimas del conflicto armado en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En décimo primer lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres, brindará capacitaciones dirigidas anualmente

a un promedio de 7.318 mujeres víctimas del conflicto armado en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En décimo segundo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, realizará capacitaciones anuales a un promedio de 11.286 víctimas de desplazamiento forzado y en riesgo de estarlo y a 4.773 mujeres desplazadas, conforme a las disposiciones de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, particularmente los autos 092, 009, 098 y 737, así como de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia, con el propósito de que conozcan sus derechos y puedan prevenir posibles vulneraciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

En décimo tercer lugar, la Unidad para las Víctimas a partir del año 2021, mediante el mecanismo de concurrencia, apoyará a las entidades territoriales a través de la entrega de materiales de construcción, o bien a través de la dotación de mobiliario a 38 proyectos y obras comunitarias anualmente hasta completar 1.069 en el año 2031, con el objetivo que las entidades territoriales cuenten con espacios destinados a la prevención temprana y a la prevención urgente. Dicho apoyo se priorizará en los municipios identificados con riesgo de victimización. Para ello se garantizará la elaboración de un concepto técnico que tenga en cuenta los riesgos de victimización en los municipios.

En décimo cuarto lugar, el Ministerio de Defensa a partir del segundo semestre de 2021 y hasta finalizar el año 2031, capacitará en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y enfoque de género a 468.687 miembros de la fuerza pública, con el objetivo de que conozcan las herramientas de prevención contenidas en la política de víctimas y con base en ello alerten posibles vulneraciones y afectaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

En décimo quinto lugar, para la prevención de la ocurrencia de hechos victimizantes ocasionados por la contaminación de MAP, MUSE y AEI, la Presidencia de la República en cabeza de la OACP entre los años 2021 y 2025 coordinará la estrategia de desminado humanitario mediante la cual se entregarán anualmente nuevas zonas o municipios libres de riesgos de minas. Para este propósito la OACP realizará 6 mesas de trabajo anuales sobre la coordinación y articulación de asistencia técnica con organizaciones de desminado humanitario.

En décimo sexto lugar, la Presidencia de la República a partir del segundo semestre de 2021 y hasta finalizar la vigencia 2031 realizará 14.000 intervenciones de educación en el riesgo de minas a las comunidades residentes en zonas afectadas, mediante talleres y capacitaciones dirigidas a la población, buscando de esta forma reducir los daños provocados por las MAP y MUSE, mediante la sensibilización de personas y comunidades sobre dichos riesgos.

En décimo séptimo lugar, la Presidencia de la República en cabeza de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales continuará con el liderazgo en la implementación de la política de prevención del reclutamiento forzado. En el marco de esta, durante los años 2021 y 2022 brindará asistencia técnica a 120 entidades territoriales priorizadas por la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), para la incorporación de la política de prevención del reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delincuenciales organizados (GDO) en los planes de acción territoriales. Mediante esta acción se brindará una oferta especializada para el fortalecimiento de capacidades individuales, familiares, comunitarias e institucionales que contribuyen a la efectiva prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, generando así entornos protectores para la niñez y adolescencia, abordando los factores de riesgo conocidos y fortaleciendo la capacidad de la población infantil y adolescente.

En décimo octavo lugar, la Presidencia de la República en cabeza de la Consejería para la Niñez y la Adolescencia durante los años 2021 y 2031, en lo referente a la incorporación del enfoque de niñez en el componente de prevención, realizará asistencia técnica a 39 entidades nacionales y territoriales anualmente para la implementación de estrategias orientadas a garantizar la atención integral a la niñez víctima del conflicto.

En décimo noveno lugar, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre los años 2021 y 2031 realizará 61 informes anuales de advertencia y seguimiento a los riesgos de vulneración de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en los escenarios de paz, para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

En vigésimo lugar, la Defensoría del Pueblo a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, a partir del segundo semestre de 2021

y hasta la vigencia de este Documento CONPES, realizará un promedio anual de 176 informes de advertencia y seguimiento a desplazamiento y confinamiento y a los eventos de desplazamientos forzados masivos y de confinamiento, para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

En vigésimo primer lugar, el Ministerio del Interior, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este Documento CONPES realizará 2 informes anuales de seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional en cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas. Este informe tendrá como objetivo monitorear y coordinar con las autoridades nacionales, regionales o locales adoptar las para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.

En vigésimo segundo lugar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la finalización del 2031, capacitará a un promedio anual de 40.000 niños y niñas víctimas del conflicto armado para la promoción de derechos y prevención de vulneraciones, mediante el fortalecimiento de habilidades del Siglo XXI y la construcción de su proyecto de vida a partir de sus vocaciones, intereses y talentos.

En vigésimo tercer lugar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la finalización del 2031, capacitará a 16.695 adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto armado para el fortalecimiento de habilidades del Siglo XXI y la construcción de sus proyectos de vida.

En vigésimo cuarto lugar, el Ministerio de Cultura desde el segundo semestre de 2021 realizará actividades artísticas de formación, creación, circulación, investigación y apropiación dirigidas a 500 víctimas del conflicto armado anualmente, hasta completar 5.500 al finalizar el año 2031 con el propósito de fomentar mediante el arte acciones de prevención de posibles vulneraciones a los derechos humanos.

En vigésimo quinto lugar, la Presidencia de la República durante los años 2021 y 2022, bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará 11 acciones de comunicación o pedagógicas, que se materializan en piezas comunicativas, talleres y campañas dirigidas a la prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos cuyo público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado, cada acción realizada deberá presentar el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado que participaron. Lo anterior tendrá como objetivo crear y cimentar una cultura de conocimiento

y comprensión de la historia política y social de Colombia en el marco del conflicto armado interno.

En vigésimo sexto lugar, el Ministerio del Interior, a partir de segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, desarrollará 120 talleres de divulgación y socialización sobre el plan de acción del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos a entidades del orden nacional, con el objetivo de monitorear y coordinar la implementación de acciones en el marco del programa.

En vigésimo séptimo lugar, el Ministerio del Interior, a partir de segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este documento CONPES, implementará el 100 % de las actividades del *Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos* con entidades territoriales, cuyo propósito es generar garantías para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos de las mujeres y de su derecho a defender los derechos humanos.

En vigésimo octavo lugar, con el fin de brindar atención humanitaria a la población víctima del conflicto armado, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, la Unidad para las Víctimas entregará ayuda humanitaria bajo la modalidad de transferencias monetarias en promedio al 90 % de las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado incluidas en RUV y que cumplen los criterios definidos.

En vigésimo noveno lugar, con el fin de garantizar y acompañar el desarrollo de los niños y niñas en su etapa de primera infancia, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atenderá a un promedio anual de 233.004 niñas y niños víctimas del conflicto armado desde la gestación hasta los cinco bajo la modalidad de atención a la primera infancia.

En trigésimo lugar, con el fin de garantizar el acompañamiento psicosocial, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atenderá a un promedio anual de 14.000 familias víctimas de desplazamiento forzado en la modalidad de acompañamiento psicosocial y comunitario para fortalecer las capacidades como corresponsables en la protección integral de niños, niñas y adolescentes, en el reconocimiento de la familia como sujeto de colectivo de derechos en el fomento del desarrollo familiar y la convivencia armónica.

## **Línea de acción 2. Aumento en la eficiencia de los programas de protección a víctimas en riesgo extraordinario, extremo o inminente**

En primer lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el primer semestre de 2031 brindará un promedio anual de 4 jornadas de

orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente, para que así las víctimas conozcan las acciones que adelantará la entidad para la protección de sus derechos a la vida, libertad e integridad.

En segundo lugar, la Unidad Nacional de Protección, a partir de julio de 2021 y hasta el primer semestre de 2031 brindará charlas de autoprotección y autoseguridad, garantizando que el 63 % estén dirigidas a víctimas con riesgo extraordinario o extremo con enfoque diferencial que se encuentren en riesgo de vulneración de manera que puedan identificar riesgos contra su vida, libertad, integridad o seguridad.

En tercer lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir de julio de 2021 evaluará el riesgo del 100 % de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado al año 2031 con el objetivo de identificar el nivel de riesgos que tienen las personas que presentan amenazas contra su vida. Además, con base en dicha evaluación la entidad podrá implementar las medidas que considere necesarias.

En cuarto lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir de julio de 2021 y hasta el primer semestre de 2031 implementará el 100 % de las medidas de protección individual para la población que se encuentren en riesgo extremo, extraordinario o inminente, y que hayan sido identificadas en la evaluación de riesgo mencionada anteriormente. Esto con el propósito de proteger los derechos a la vida, libertad e integridad de la población en riesgo de victimización.

En quinto lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir del año 2021 elaborará informes anuales de seguimiento sobre la implementación de recomendaciones sobre 300 casos que al final de la vigencia 2031 sean reportados en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Mujeres, para con ello atender las necesidades específicas de las mujeres en el marco de la ruta de protección del programa de la UNP. Esta acción tiene como objetivo tener claridad sobre el estado de las recomendaciones y la incorporación del enfoque diferencial y de género en las medidas de protección.

En sexto lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir de julio de 2021 y hasta el primer semestre de 2031 realizará 2 jornadas anuales de socialización de la metodología utilizada en la evaluación de riesgo con el objetivo que se entreguen medidas de protección que garanticen y satisfagan las necesidades de las personas y poblaciones solicitantes, reconociendo el enfoque diferencial. La socialización tendrá como fin presentar la guía metodológica para evaluación del riesgo colectivo de organizaciones de mujeres (cartografía del cuerpo) GER-GU-06-V1 y la Guía de Orientación en la Identificación de los Enfoques Diferenciales, de Género y Étnico en la Subdirección de Evaluación del Riesgo y Protocolo

### **Línea de acción 3. Contribución a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos del territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de pueblos y comunidades étnicas afectados en el marco del conflicto armado**

Con respecto a las comunidades étnicas, con el ánimo de contribuir a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de pueblos y comunidades étnicas afectados en el marco del conflicto armado, en primer lugar, entre los años 2021 y 2031 el Ministerio del Interior, elaborará el 100 % de los planes de salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 004, con la participación de las comunidades indígenas. Estos planes tienen como objetivo implementar acciones para evitar la extinción física y cultural de 34 pueblos indígenas.

En segundo lugar, a partir del año 2021 el Ministerio del Interior asesorará la implementación del componente de gobierno propio aprobado en los planes de salvaguarda. Con ello se busca que al finalizar el 2031 el 32 % del componente de gobierno propio del total de los planes de salvaguarda que se encuentren implementados durante la vigencia de este documento CONPES, esté implementado, buscando con ello garantizar el derecho a la autonomía y el gobierno propio que ostentan las comunidades indígenas.

En tercer lugar, con el objetivo de monitorear la implementación de las acciones a cargo del Gobierno nacional incorporadas en los planes de salvaguarda étnicos, el Ministerio del Interior entre los años 2021 y 2022 diseñará un tablero de control para la gestión y seguimiento de las acciones institucionales concertadas que permitan la coordinación y articulación interinstitucional que desarrolla este ministerio.

En cuarto lugar, la Unidad para las Víctimas, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, formulará 128 planes específicos de prevención y atención para comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras. El propósito de estos planes es identificar la situación y los riesgos específicos de las comunidades afrocolombianas, para adoptar medidas concretas en materia de protección y prevención del desplazamiento, de acuerdo con las condiciones y necesidades de las comunidades.

En quinto lugar, el Ministerio del Interior a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este Documento CONPES, acompañará el 100 % de los planes de caracterización de las comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras que se requieran, para con ello, identificar las circunstancias concretas que enfrentan estas comunidades con ocasión al conflicto armado.



En sexto lugar, la Unidad para las Víctimas desde el segundo semestre del 2021 hasta el segundo semestre del 2031 implementará 192 medidas que se identifican de competencia de dicha entidad en planes específicos de prevención y atención para comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras con el fin de contribuir a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras afectadas en el marco del conflicto armado.

En séptimo lugar, el Ministerio del Interior desde el segundo semestre del 2021 hasta el segundo semestre del 2031 implementará el 100 % de las medidas que se identifiquen de competencia de dicha entidad en planes específicos de prevención y atención para comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras con el fin de contribuir a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio de pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras afectadas en el marco del conflicto armado.

En octavo lugar, con el objetivo de monitorear la implementación de las acciones a cargo del Gobierno nacional incorporadas en los planes específicos de prevención y atención para comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras, el Ministerio del Interior entre los años 2021 y 2023 realizará 35 mesas de seguimiento anuales conforme al rol de coordinación sobre estos planes, con la participación de las entidades del Gobierno nacional con competencia en la implementación de acciones en los mencionados planes.

En noveno lugar, la Unidad Nacional de Protección a partir de julio de 2021 y hasta el primer semestre de 2031 realizará procesos de concertación en el marco de la evaluación de riesgos colectivos con comunidades étnicas previa decisión del CERREM Colectivo, teniendo en cuenta las necesidades que dichas comunidades identifiquen. Para ello activará el 72 % de las ordenes de trabajo para los colectivos étnicos presentados ante el CERREM.

En décimo lugar, la Defensoría del Pueblo a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, realizará 2 informes anuales de advertencia y seguimiento a los riesgos de vulneración de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en los escenarios de paz de comunidades étnicas para documentar los posibles riesgos que existan en las comunidades.

En décimo primer lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 constituirá el 100 % de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos establecidos para tal fin y priorizados para cada anualidad, mediante acto administrativo registrado, a los cuales les hayan realizado solicitudes de

constitución de resguardo víctimas de desplazamiento forzado, con el propósito de proteger el derecho al territorio de las comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado.

En décimo segundo lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 titulará el 100 % de las tierras de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos establecidos para tal fin y priorizados para cada anualidad mediante acto administrativo registrado que cuenten con de titulación de tierras de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado, con el propósito de proteger el derecho al territorio de dichas comunidades.

En décimo tercer lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 alinderará el 100 % de los resguardos y consejos comunitarios víctimas del desplazamiento forzado priorizados para cada anualidad sobre los cuales exista una solicitud de resguardos y consejos comunitarios víctimas de desplazamiento forzado, ello con el propósito de proteger el derecho al territorio de estas comunidades.

En décimo cuarto lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 instalará el 100 % de vallas y mojones en los resguardos indígenas víctimas del conflicto armado priorizados para cada anualidad, sobre los cuales haya solicitud de instalación de vallas o mojones como medida de protección al territorio conforme a la concertación que se realice con las comunidades y posterior a la solicitud que se haga de esta instalación. Esta acción representa una medida de protección al derecho al territorio de las comunidades indígenas.

En décimo quinto lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 instalará el 100 % de vallas y mojones en los consejos comunitarios víctimas del conflicto armado priorizados para cada anualidad, sobre los cuales haya solicitud de instalación de vallas o mojones como medida de protección al territorio conforme a la concertación que se realice con las comunidades y posterior a la solicitud que se haga de esta instalación. Esta acción representa una medida de protección del derecho al territorio de las comunidades negras.

En décimo sexto lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 ampliará mediante acto administrativo el 100 % de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado priorizados para cada anualidad, sobre los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado con solicitud de ampliación. Esta acción representa una medida de protección del derecho al territorio de las comunidades indígenas dado que la solicitud de ampliación se da cuando el resguardo constituido resulta insuficiente para su desarrollo económico y cultural, o bien, cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente.

En décimo séptimo lugar, la Agencia Nacional de Tierras entre los años 2021 y 2031 resolverá el 100 % de las solicitudes de saneamiento de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado que tengan solicitudes de saneamiento de resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado, mediante la adquisición de las mejoras que quedaron incluidas en el área de un resguardo indígena constituido, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo y proteger el derecho al territorio.

En décimo octavo lugar, a partir del año 2021 y hasta el año 2031, el Ministerio de Cultura brindará acceso a 550 personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.

En décimo noveno lugar, a partir del año 2021 y hasta la vigencia de este documento CONPES, el Ministerio de Cultura brindará acceso a 330 personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura, para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.

En vigésimo lugar, a partir del año 2021 y hasta el año 2031, el Ministerio de Cultura brindará acceso a 118 pueblos indígenas, raizales, palenqueros y Rrom cuyas lenguas se encuentren en riesgo a programas de fortalecimiento al patrimonio lingüístico colombiano, lo que implica iniciativa como traducciones, mapas sonoros, procesos de revitalización y documentación de lenguas en riesgo de extinción, encuentros de lenguas criollos, autodiagnósticos socio-lingüísticos, entre otros, y con ello dar continuidad a los planes, proyectos y programas encaminados a salvaguardar el derecho a la identidad cultural.

En vigésimo primer lugar, la Unidad para las Víctimas entre los años 2021 y 2031 implementará un promedio anual de 128 escenarios de concertación entre comunidades étnicas y entidades del Gobierno nacional que estarán orientados a fortalecer el diálogo y dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional de los autos de seguimiento étnicos de la sentencia T-025 de 2004, así como los parámetros de acceso a las medidas contenidas en los decretos leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 conforme al derecho a la autonomía, al gobierno propio y a la participación.

En vigésimo segundo lugar, la Jurisdicción Especial para la Paz entre los años 2021 y 2031 desarrollará un promedio anual de 48 mecanismos y actividades de coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural con la Jurisdicción Especial Indígena, en

el marco de la implementación del Protocolo 001 de 2019 referente a la diversidad étnica y cultural, pluralismo jurídico y consulta previa.

#### **4.3.2. Estrategia para mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado**

##### **Línea de acción 4. Mejorar el acceso al derecho de la subsistencia mínima de las víctimas de desplazamiento forzado**

En primer lugar, con el objetivo brindar orientación y fortalecer el conocimiento de la población víctima acerca de sus derechos, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizará, a partir de 2021, jornadas móviles interinstitucionales de atención y orientación en un promedio de 40 municipios al año para alcanzar en el año 2027 un total de 794 municipios intervenidos en el territorio nacional.

En segundo lugar, con el fin de aumentar la capacidad de las estrategias virtuales de los servicios de orientación e información para el acceso a la oferta, a partir de 2022 y durante la vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas garantizará la atención, en promedio, de 831.521 víctimas anualmente a través de sus canales de atención virtuales.

En tercer lugar, con el objetivo de apoyar a las entidades territoriales en la entrega de atención humanitaria en su fase de inmediatez, a partir de 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas brindará, de manera subsidiaria, atención humanitaria en promedio al 24 % de los hogares que hayan realizado declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado ante el Ministerio Público en cada vigencia, cuyo evento haya ocurrido dentro de los tres meses previos a dicha declaración.

En cuarto lugar, con el fin de garantizar la subsistencia mínima de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, a partir de 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas brindará asistencia humanitaria bajo la modalidad de transferencias monetarias, en promedio al 90 % de los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido durante los últimos doce meses.

En quinto lugar, con el fin de garantizar la subsistencia mínima de los hogares víctima de desplazamiento forzado, a partir de 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas brindará asistencia humanitaria bajo la modalidad de transferencias monetarias en promedio, al 90 % de los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV cuyo desplazamiento sea mayor a un año de ocurrencia y que cumplan los criterios definidos en la medición de carencias.

En sexto lugar, con el fin de fortalecer a las entidades territoriales en términos de la entrega de ayuda humanitaria inmediata, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas elaborará y socializará un documento metodológico de asistencia técnica orientado a las entidades territoriales en donde se incluyen lineamientos sobre la entrega de la ayuda humanitaria en la fase de inmediatez.

En séptimo lugar, con el objetivo de consolidar la información de la entrega de ayuda humanitaria en fase de inmediatez por las entidades territoriales, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas reportará la información respecto a la ayuda humanitaria entregada por las entidades territoriales, la cual corresponde en promedio, al 73 % de los hogares que hayan realizado declaraciones por desplazamiento forzado ante el ministerio público en cada una de las vigencias.

#### **Línea de acción 5. Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado con enfoque diferencial**

En primer lugar, entre 2021 y 2022, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará anualmente transferencias monetarias no condicionadas a 208.000 hogares víctimas de desplazamiento forzado por compensación del IVA con el objetivo de contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, entre 2021 y 2022, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará anualmente subsidios económicos directos e indirectos a 163.950 adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado a través del programa Colombia Mayor con el objetivo de contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad.

En tercer lugar, con el objetivo de fortalecer las mediciones de Superación de Situación de Vulnerabilidad, desde 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas realizará a partir de una línea base de 7.393.906 la caracterización integral de 8.264.006 víctimas de desplazamiento forzado a través de los diferentes registros administrativos provenientes de las diferentes fuentes que hacen parte del modelo integrado administrado por la Subdirección Red Nacional de Información.

En cuarto lugar, desde el 2021 y durante los 10 años de vigencia del presente plan, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar realizará el 100 % de los procesos de reunificación familiar que se soliciten en el marco del restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que a causa del desplazamiento forzado se hayan separado de sus familias.

En quinto lugar, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar brindará acompañamiento psicosocial al 100 % de los niños, niñas, adolescentes y sus familias víctimas de desplazamiento forzado a quienes se les haya identificado esta necesidad para la garantía del goce efectivo de sus derechos.

En sexto lugar, con el fin de garantizar el acceso de la población víctima a la oferta social que requieran, desde el 2021 y hasta el 2022, la Unidad para las Víctimas en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación elaborarán un documento metodológico que contenga los criterios de focalización para el acceso a la oferta social de la población víctima caracterizada a partir de los resultados de la medición de SSV.

En séptimo lugar, con el objetivo de contribuir al derecho a la identificación de las víctimas del conflicto armado y en cumplimiento de una medida de satisfacción, a partir del año 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, exonerará de la prestación del servicio militar a las víctimas del conflicto armado, garantizando que el 100 % de quienes lo soliciten cuenten con su libreta militar.

En octavo lugar, con el fin de contribuir al goce del derecho a la alimentación de la población víctima del conflicto armado, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mejorará la seguridad alimentaria de la población víctima a través de la entrega anual de, en promedio, 1.691 toneladas de alimentos de alto valor nutricional en cada vigencia.

En noveno lugar, con el fin de contribuir al goce del derecho a la alimentación de la población víctima del conflicto armado, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atenderá anualmente, en promedio, a 4.935 niñas y niños menores de cinco años en riesgo de desnutrición aguda y mujeres gestantes con bajo peso bajo la modalidad de prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional.

En décimo lugar, con el objetivo de realizar seguimiento a la situación de vulnerabilidad de la población víctima, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas realizará el reporte de 4.600.000 víctimas de desplazamiento que han superado la situación de vulnerabilidad.

En décimo primer lugar, con el fin de apoyar el desarrollo en la primera infancia y la permanencia escolar de la población víctima, desde 2021 y durante los diez años de la vigencia del presente plan, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará transferencias monetarias condicionadas (incentivo en salud y educación) a un

promedio anual de 722.882 hogares víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con los criterios definidos por la entidad para este programa y atendiendo la situación de vulnerabilidad del hogar.

En décimo segundo lugar, con el fin de fortalecer las capacidades de las entidades para la garantía del derecho a la educación de la población víctima, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica al 100 % de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas frente a la normatividad vigente, fuentes de financiación y procesos para la contratación de transporte escolar.

En décimo tercer lugar, con el fin de garantizar el derecho a la salud de la población víctima, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Salud y Protección Social afiliará, a partir de una línea base de 4.928.148 a un total de 5.587.396 víctimas del conflicto armado al Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan carencias en el acceso a este derecho.

En décimo cuarto lugar, con el fin de garantizar el derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia sexual, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Salud y Protección Social afiliará al 98 % de mujeres víctimas de violencia sexual al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En décimo quinto lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Fondo Nacional de Vivienda otorgará subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana a 96.000 hogares víctimas del conflicto que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En décimo sexto lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Fondo Nacional de Vivienda otorgará cobertura condicionada a la tasa de interés para la adquisición de vivienda urbana a 96.000 hogares víctimas con carencias en este derecho que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En décimo séptimo lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía al derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Fondo Nacional de Vivienda otorgará cobertura condicionada a la tasa de interés de segunda generación para la adquisición de vivienda nueva urbana a 27.500 hogares víctimas con carencias en este derecho.

En décimo octavo lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía al derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del

presente plan, el Fondo Nacional de Vivienda otorgará subsidios para el mejoramiento de vivienda urbana a 12.500 hogares víctimas con carencias en este derecho que cumplan los requisitos definidos por la entidad.

En décimo noveno lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía al derecho a la vivienda de la población desplazada, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social otorgará anualmente un promedio de 3.269 incentivos en especie para alcanzar un total de 37.086 en toda la vigencia para el mejoramiento de la vivienda urbana o rural a víctimas de desplazamiento forzado que tengan carencias en el acceso a este derecho y que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En vigésimo lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Fondo Nacional de Vivienda entregará subsidios monetarios familiares para el arrendamiento de vivienda de interés social urbana a 12.500 víctimas del conflicto armado que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En vigésimo primer lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y hasta 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará 650 asistencias técnicas a entidades territoriales en los procesos de saneamiento y titulación de predios urbanos fiscales, con el fin de promover la legalización de este tipo de predios.

En vigésimo segundo lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y hasta 2031, el Fondo Nacional de Vivienda entregará subsidios monetarios familiares para la adquisición de vivienda rural a 28.749 hogares víctimas que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En vigésimo tercer lugar, con el objetivo de avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población víctima, a partir del 2021 y hasta 2031, el Fondo Nacional de Vivienda entregará subsidios monetarios familiares para el mejoramiento de vivienda rural a 21.180 hogares víctimas del conflicto que cumplan los requisitos específicos definidos por la entidad.

En vigésimo cuarto lugar, con el fin de garantizar el derecho a la vivienda de la población víctima, durante el segundo semestre de 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará talleres dirigidos a la población víctima en la estructuración de proyectos de vivienda rural cubriendo el 100 % de las soluciones de vivienda rural estructuradas.

En vigésimo quinto lugar, con el fin de garantizar el derecho a la educación de la población víctima, a partir de 2021 y durante toda la vigencia del presente plan, el Ministerio



de Educación Nacional orientará y realizará seguimiento al 100 % de las entidades territoriales certificadas para el fortalecimiento de las estrategias de permanencia educativa para la población víctima del conflicto armado en edad escolar.

En vigésimo sexto lugar, con el fin de garantizar el derecho a la educación de la población víctima, a partir de 2021 y durante toda la vigencia del presente plan, el Ministerio de Educación Nacional brindará servicios educativos de alfabetización a 21.200 víctimas iletradas mayores de 15 años.

En vigésimo séptimo lugar, con el fin de garantizar el derecho a la educación de la población víctima, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de 2021 y durante toda la vigencia del presente documento, orientará al 100 % de las entidades territoriales certificadas para priorizar la prestación de servicios de educación flexibles para la población joven, adulta y adulta mayor víctima del conflicto armado.

En vigésimo octavo, con el fin de garantizar el derecho a la educación de la población víctima, a partir de 2021 y hasta 2025, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial en articulación con el trabajo que realiza la Agencia para la Reincorporación y Normalización en la mesa técnica para la no estigmatización.

En vigésimo noveno lugar, con el fin de garantizar el derecho a la educación de la población víctima, desde el 2021 y durante toda la vigencia de este documento, el Ministerio de Educación Nacional, brindará servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, de forma escalonada al 100 % de los niños y niñas en el rango de edades correspondiente a la educación preescolar.

En trigésimo lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde 2021 y durante la vigencia del presente plan, el Servicio Público de Empleo dispondrá del sistema de información para el registro de 1.002.023 víctimas del conflicto armado, a razón de un promedio de 86.506 anuales, esto para que sean tenidas en cuenta en las diferentes convocatorias y oferta laborales.

En trigésimo primer lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde 2021 y durante la vigencia del presente plan, el Servicio Público de Empleo identificará 499.413 de las mujeres víctimas del conflicto armado, a razón de un promedio de 43.115 anuales, registradas en el sistema de información de la entidad para que sean tenidas en cuenta en las diferentes convocatorias y ofertas laborales.

En trigésimo segundo lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde 2021 y durante la vigencia del presente plan, el Servicio Público de Empleo brindará servicios de orientación laboral a 657.859 víctimas del conflicto armado, a un promedio de 56.794 anuales, para la identificación y cierre de brechas que faciliten su inserción laboral.

En trigésimo tercer lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde 2021 y durante la vigencia del presente plan, el Servicio Público de Empleo brindará servicios de orientación a un promedio anual de 30.781 mujeres víctimas del conflicto armado alcanzar un total de 356.549, para la identificación y cierre de brechas que faciliten su inserción laboral.

En trigésimo cuarto lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde el 2021 y hasta el 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará anualmente servicios de formación profesional integral orientado a la formación en competencias laborales en promedio a 430.423 víctimas de desplazamiento forzado anualmente, que reúnan los requisitos establecidos por la entidad.

En trigésimo quinto lugar, con el fin de que las mujeres víctimas cuenten con herramientas para la integración al mercado laboral que les permita generar ingresos dignos, desde el 2021 y hasta el 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará anualmente servicios de formación profesional integral orientado a la formación en competencias laborales a, en promedio, 258.254 mujeres víctimas de desplazamiento forzado anualmente, que tengan carencias de acceso al derecho a la generación de ingresos y que reúnan los requisitos establecidos por la entidad.

En trigésimo sexto lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde el 2021 y hasta el 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará anualmente servicios de orientación ocupacional a, en promedio, 239.684 víctimas de desplazamiento forzado que soliciten dicho servicio y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En trigésimo séptimo lugar, con el fin de que las mujeres víctimas cuenten con herramientas para la integración al mercado laboral que les permita generar ingresos dignos, desde el 2021 y hasta el 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará anualmente servicios de orientación ocupacional a, en promedio, 143.810 mujeres víctimas de desplazamiento forzado que soliciten dicho servicio y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En trigésimo octavo lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde el 2021 y durante toda la vigencia del presente plan, el Ministerio de Educación Nacional brindará servicios de financiación para el acceso a 88.500 víctimas del conflicto armado, a razón de 7.425 víctimas anuales, en programas de pregrado de educación superior (técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios), sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad.

En trigésimo noveno lugar, con el fin de que la población víctima cuente con herramientas para la integración al mercado laboral que le permitan generar ingresos dignos, desde el 2021 y durante toda la vigencia del presente plan, el Ministerio de Educación Nacional brindará servicios de financiación para la permanencia y graduación al 100 % de las víctimas del conflicto armado que soliciten la renovación de este servicio.

En cuadragésimo lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2022 y durante la vigencia del presente documento, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará servicios de apoyo al emprendimiento a través de la financiación de las iniciativas de negocio de 77.573 víctimas del conflicto armado, a razón de 7.008 en promedio por año, que tengan carencias del acceso al derecho de generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo primer lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2022 y durante la vigencia del presente documento, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará servicios de apoyo a través del fortalecimiento al emprendimiento conformado a 30.354 víctimas del conflicto armado, a un promedio anual de 2.628 víctimas, que tengan carencias del acceso al derecho a la generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo segundo lugar, con el fin de las mujeres víctimas desarrollen emprendimientos que permitan mejorar sus ingresos, desde el 2022 y durante la vigencia del presente plan, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará servicios de apoyo a través del fortalecimiento al emprendimiento a 20.671 mujeres víctimas del conflicto armado, a razón de 1.786 víctimas anuales, que tengan carencias de acceso al derecho a la generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo tercer lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2021 y hasta 2031, el Servicio

Nacional de Aprendizaje brindará servicios de emprendimiento bajo la modalidad de acompañamiento para la formulación de 23.342 planes de negocio de víctimas de desplazamiento forzado, a razón de 2.118 por año, que tengan carencias de acceso al derecho de generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo cuarto lugar, con el fin de que las mujeres víctimas desarrollen emprendimientos que permitan mejorar sus ingresos, desde el 2021 y hasta 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará servicios de emprendimiento bajo la modalidad de acompañamiento para la formulación de 14.005 planes de negocio de mujeres víctimas de desplazamiento forzado, a razón de 1.271 por año, que tengan carencias de acceso al derecho de generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo quinto lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2021 y durante toda la vigencia del presente plan, el Ministerio del Trabajo implementará iniciativas para la generación de ingresos y el autoempleo rural y urbano de 20.837 víctimas que tengan carencias de acceso al derecho y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo sexto lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias fomentará 491 organizaciones solidarias conformadas por población víctimas para contribuir a su desarrollo socio empresarial y la generación de ingresos.

En cuadragésimo séptimo lugar, con el fin de que la población víctima desarrolle emprendimientos que permita mejorar sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregará servicios de apoyo a 12.532 emprendimientos inclusivos o a la comercialización de sus productos a través de asistencia técnica, capacitación, apoyo para el acceso a mercados e inversiones para el fortalecimiento de las estructuras productivas y comerciales de las iniciativas empresariales existentes de la población víctima de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad, buscando contribuir a su mejoramiento productivo, avances en formalización y ventas.

En cuadragésimo octavo lugar, con el fin de que las mujeres víctimas desarrollen emprendimientos que permitan mejorar sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregará servicios de apoyo a 26.449 mujeres víctimas de desplazamiento forzado vinculadas a

instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos a través de asistencia técnica, capacitación, apoyo para el acceso a mercados e inversiones para el fortalecimiento de las estructuras productivas y comerciales de sus iniciativas empresariales que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En cuadragésimo noveno lugar, con el fin de que las mujeres víctimas desarrollen emprendimientos que permitan mejorar sus ingresos, desde el 2022 y durante la vigencia del presente plan, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregará servicios de apoyo al emprendimiento a través de la financiación de las iniciativas de negocio de 66.291 mujeres víctimas del conflicto armado que tengan carencias del acceso al derecho de generación de ingresos y que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En quincuagésimo lugar, con el objetivo de que la población víctima localizada en entornos rurales mejore sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, la Agencia de Desarrollo Rural brindará anualmente el 25 % de los servicios de fomento y fortalecimiento asociativo a productores rurales víctimas de conflicto armado que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad.

En quincuagésimo primer lugar, con el objetivo de que la población víctima localizada en entornos rurales mejore sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, la Agencia de Desarrollo Rural brindará anualmente el 30 % del apoyo financiero por medio de la cofinanciación de PIDAR a productores rurales víctimas del conflicto.

En quincuagésimo segundo lugar, con el objetivo de que la población víctima localizada en entornos rurales mejore sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Agencia de Desarrollo Rural brindará el 10 % del servicio público de adecuación de tierras en materia de riego, drenaje o protección de inundaciones, a víctimas del conflicto armado en Distritos de Adecuación de Tierras.

En quincuagésimo tercer lugar, con el objetivo de que la población víctima localizada en entornos rurales mejore sus ingresos, desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Agencia de Desarrollo Rural a través del Servicio Público de Extensión Agropecuaria buscará que el 10 % de los beneficiarios correspondan a productores rurales víctimas del conflicto.

En quincuagésimo cuarto lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Cultura asistirá técnicamente a 82 colectivos culturales conformados por mujeres víctimas para el fortalecimiento productivo de proyectos culturales desde una perspectiva cultural y simbólica.

## **Línea de acción 6. Aumentar el número de víctimas de desplazamiento forzado que logran asentarse en condiciones dignas y seguras en un lugar elegido libremente por ellas**

En primer lugar, con el fin de propender por el desarrollo de procesos integrales bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, a partir del segundo semestre de 2021 y durante la vigencia de este documento, la Defensoría del Pueblo brindará anualmente acompañamiento a, en promedio, 124 comunidades víctimas del conflicto en procesos de retornos y reubicaciones.

En segundo lugar, con el fin de avanzar en la estabilización socioeconómica y reparación integral de la población en proceso de retorno o reubicación, a partir del segundo semestre de 2021 y durante la vigencia de este documento, la Unidad para las Víctimas brindará anualmente acompañamiento al 95 % de las personas o comunidades que lo soliciten a través de las rutas individual, comunitaria o de emergencia.

En tercer lugar, con el fin de fortalecer la ruta de acompañamiento individual, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el final de la vigencia de este documento, la Unidad para las Víctimas pasará de entregar recursos a 15.864 hogares para el transporte y traslado de enseres, con corte a diciembre de 2020, a 30.215 hogares que se encuentren en proceso de retorno o reubicación, durante la vigencia de este documento CONPES.

En cuarto lugar, con el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares desplazados que retornan o se reubican en zonas rurales, a partir del segundo semestre del 2021 y hasta el final de la vigencia de este documento, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social pasará de entregar esquemas especiales de acompañamiento a 38.202 hogares, con corte a diciembre de 2020, a 239.732 hogares que se encuentren en el proceso de retorno y reubicación rural, en la vigencia de este documento CONPES.

En quinto lugar, para atender de forma focalizada las necesidades relacionadas con generación de ingresos, vivienda y seguridad alimentaria que en suma contribuyan a la superación de la situación de vulnerabilidad, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas entregará esquemas especiales de acompañamiento a 2.000 hogares anualmente, para un total de 34.527 hogares acompañados en proceso de retorno y reubicación de tipo familiar en el área urbana, durante la vigencia de este documento CONPES.

En sexto lugar, con el fin de contribuir a la restitución de los derechos de la población víctima retornada, reubicada o integrada localmente dentro de la Ruta Integral de Atención, Asistencia y Reparación para las víctimas de desplazamiento forzado y la superación de su

situación de vulnerabilidad, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas entregará anualmente 300 esquemas especiales de acompañamiento en el proceso de retorno y reubicación de tipo comunitario, para un total de 4.230 esquemas durante la vigencia de este documento CONPES.

En séptimo lugar, con el objetivo de fortalecer los procesos de integración comunitaria y arraigo territorial en las comunidades que fueron afectadas por el desplazamiento forzado, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas implementará la estrategia de tejido social para 58 comunidades anualmente, llegando a un total de 759 comunidades retornadas o reubicadas en la vigencia de este documento CONPES.

En octavo lugar, con el fin de contribuir a brindar una solución duradera a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado en el marco del acompañamiento, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas pasará de entregar apoyo para la sostenibilidad del retorno y reubicación a 16.882 hogares desplazados, con corte a diciembre de 2020, a 31.233 hogares en esta condición durante la vigencia de este documento CONPES.

En noveno lugar, con el propósito de contribuir a facilitar el proceso de verificación de la viabilidad del acompañamiento, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio de Defensa Nacional atenderá el 100 % de las apreciaciones de seguridad solicitadas por los municipios en el marco de los planes de retorno y reubicación en la vigencia de este documento CONPES.

En décimo lugar, con el objetivo de monitorear las acciones adelantadas por parte de las entidades del SNARIV dirigidas a la población víctima de desplazamiento forzado que ha tomado la decisión de retornarse, reubicarse o integrarse localmente, bajo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2023, la Unidad para las Víctimas implementará un sistema de información que permita hacer seguimiento al acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación a nivel individual y comunitario.

En décimo primer lugar, con el fin de hacer un seguimiento riguroso a las alternativas de solución que se planteen para atender o mitigar las afectaciones causadas por el desplazamiento forzado en el marco del acompañamiento, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, la Unidad para las Víctimas creará y pondrá en marcha el indicador de sostenibilidad para el retorno y la reubicación.

En décimo segundo lugar, con el propósito de articular los elementos derivados del Acuerdo de Paz y los procesos específicos enmarcados en la política de víctimas, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre del 2026, la Agencia de Renovación

del Territorio fijará las rutas de activación e implementación de 182 iniciativas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, en articulación con las entidades e instancias competentes que se encuentren vinculadas con los Planes de Retornos y Reubicaciones.

### **Línea de acción 7. Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad acentuada de los pueblos étnicos a causa del desplazamiento forzado**

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo en cabeza de la Delegada para Grupos Étnicos brindará acompañamiento jurídico a un promedio anual de 30 comunidades étnicas víctimas del conflicto armado en escenarios judiciales y extrajudiciales hasta el año 2031, con el fin de que los grupos étnicos cuenten con las herramientas necesarias en relación a las problemáticas que afectan el ejercicio de sus derechos colectivos constitucionales en dos ámbitos de protección de sus derechos: colectivos (consulta previa, derecho a la autonomía, identidad y territorio y el ejercicio de la justicia especial propia) y los relacionados con la restitución de los derechos vulnerados en su condición de víctimas del conflicto armado interno desde la ruta que han señalado los decretos ley étnicos (atención, asistencia, reparación integral y restitución territorial).

En segundo lugar, la Unidad para las Víctimas a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el año 2031, realizará la entrega de atención humanitaria inmediata en apoyo subsidiario a las entidades territoriales por el mecanismo de especie para que estas entreguen bienes o productos (alimentarios o no alimentarios) a 88.575 hogares étnicos que manifiestan que se encuentran en estado de vulnerabilidad acentuada en virtud a los hechos de desplazamiento o confinamientos ocurridos en los últimos tres meses. Lo anterior, con el propósito de superar las condiciones de vulnerabilidad acentuada que enfrentan las comunidades étnicas con ocasión al desarraigo de sus territorios.

En tercer lugar, la Unidad para las Víctimas a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este documento, otorgará atención humanitaria al 90 % de los hogares víctimas de desplazamiento forzado pertenecientes a comunidades étnicas de acuerdo con la identificación de carencias en subsistencia mínima, de acuerdo con las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante; en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de esta. Esto, con el propósito de superar las condiciones de vulnerabilidad acentuada que enfrentan las comunidades étnicas con ocasión al desarraigo de sus territorios.

En cuarto lugar, con el ánimo de superar la vulnerabilidad a las que se enfrenta la población étnica en el marco del conflicto, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre del año 2031 implementará 89.700 proyectos productivos para comunidades étnicas, que se encuentren



en situación de pobreza extrema o vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural o habitantes de territorios colectivos.

En quinto lugar, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre del año 2031 implementará 629.363 unidades productivas para el autoconsumo a comunidades étnicas, que se encuentren en situación de pobreza extrema o vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural o habitantes de territorios colectivos con el ánimo de superar la vulnerabilidad a las que se enfrenta la población étnica en el marco del conflicto.

En sexto lugar, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo partir de 2021 y hasta el año 2031 brindará servicios de asistencia técnica, capitalización y gestión comercial a un promedio anual 42 iniciativas productivas de población víctima del desplazamiento perteneciente a grupos étnicos, para el fortalecimiento de sus estructuras productivas o comerciales, buscando contribuir a su mejoramiento productivo, avances en formalización y ventas.

En séptimo lugar, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2021 entregará 100 esquemas especiales de acompañamiento comunitario en el proceso de retorno y reubicación anuales, que serán concertados con las comunidades étnicas conforme a sus necesidades hasta completar 1.192 en la vigencia 2031, para con ello avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad generada por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

En octavo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Delegada para los Grupos Étnicos, entre los años 2021 y 2031, brindará asistencia técnica especializada a un promedio anual de 72 sujetos colectivos étnicos en materia de atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz, con el propósito que las comunidades conozcan sus derechos en el marco de la política de víctimas.

En noveno lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, entre los años 2021 y 2031, brindará asistencia técnica especializada a un promedio anual de 36.100 víctimas étnicas desplazadas, o en riesgo de serlo, asistidas de manera especializada acorde con las disposiciones de la Sentencia T-025 de 2004, sus Autos de seguimiento, así como los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en esta materia, con el propósito que las comunidades conozcan sus derechos en el marco de la política de víctimas.

En décimo lugar, la Defensoría del Pueblo, en cabeza de Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana entre los años 2021 y 2031 brindará capacitaciones a un promedio anual de 9.545 víctimas étnicas desplazadas, o en riesgo de serlo, acorde

con las disposiciones de la Sentencia T-025 de 2004, sus autos de seguimiento, así como los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en esta materia, con el propósito que las comunidades conozcan sus derechos en el marco de la política de víctimas

En décimo primer lugar, la Agencia Nacional de Tierras a partir del año 2021 y hasta finalizar la vigencia 2031, constituirá el 100 % de los resguardos indígenas víctimas de desplazamiento forzado registrados en el marco de los procesos de retorno y reubicación focalizados por la Unidad para las Víctimas priorizados para cada anualidad, sobre los cuales se haya hecho la respectiva solicitud de constitución, mediante acto administrativo en el cual se da reconocimiento de propiedad colectiva a las comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. Mediante esta acción se busca el reconocimiento del derecho al territorio de las comunidades étnicas y el fortalecimiento de arraigo con sus territorios ancestrales, para la contribución a la superación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado.

En décimo segundo lugar, con el objetivo de proveer factores productivos a las comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado para su asentamiento y desarrollo social y cultural, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, la Agencia Nacional de Tierras propenderá por la adquisición o mejora de hasta del 100 % de predios de comunidades indígenas sobre los cuales se haya hecho la solicitud de compra en el marco del plan de compras de la entidad.

En décimo tercer lugar, la Agencia Nacional de Tierras durante el año 2022, titulará el 100 % de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones priorizados para cada anualidad, sobre las cuales se haya hecho la respectiva solicitud, mediante acto administrativo que reconozca la propiedad colectiva a las comunidades negras que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. Mediante esta acción se busca el reconocimiento del derecho al territorio de las comunidades étnicas y el fortalecimiento de arraigo con sus territorios ancestrales, para la contribución a la superación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado.

En décimo cuarto lugar, para facilitar el acceso a la tierra, la generación de ingresos y la seguridad alimentaria de las comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado que permitan mejorar sus condiciones de vida y aseguramiento cultural, a partir del segundo

semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, la Agencia Nacional de Tierras propenderá por la adquisición o mejora de hasta el 100 % de predios de comunidades negras sobre los cuales se haya realizado la solicitud en el respectivo plan de compras.

En décimo quinto lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este documento CONPES, la Agencia Nacional de Tierras caracterizará el 100 % de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente por víctimas de desplazamiento forzado priorizados para cada anualidad sobre aquellos territorios que han solicitado el plan de atención, con el objetivo de identificar posibles áreas de intervención estatal frente a los procesos de constitución de resguardos indígenas.

En décimo sexto lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, la Agencia Nacional de Tierras mediará la resolución del 100 % de los conflictos territoriales de comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado identificados, mediante actas de mediación sobre las cuales haya habido mesas atendidas a las comunidades, para resolver las afectaciones a los pueblos indígenas en relación con sus derechos territoriales y a la propiedad colectiva que surjan entre éstos y terceros.

En décimo séptimo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta la vigencia de este documento CONPES, la Agencia Nacional de Tierras mediará la resolución del 100 % de los conflictos territoriales de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado identificados, mediante actas de mediación sobre las cuales haya habido mesas atendidas a las comunidades, para resolver las afectaciones en relación con sus derechos territoriales y a la propiedad colectiva que surjan entre éstos y terceros.

En décimo octavo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta 2031, la Agencia Nacional de Tierras apoyará financieramente, mediante el desembolso de recursos económicos, la implementación de las iniciativas comunitarias del 100 % de las comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado que así lo hayan solicitado, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Los desembolsos se realizarán de acuerdo con los planes de inversión, detallando áreas de cultivo establecidas, rendimientos, obras construidas y equipos o herramientas adquiridas, con referencia estricta a las iniciativas aprobadas. Lo anterior tiene como objetivo dotar a las comunidades indígenas de factores que permitan el desarrollo productivo y la seguridad alimentaria y que mediante estos se logre la superación de la situación de vulnerabilidad ocasionada por el conflicto armado.

En décimo noveno lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, la Agencia Nacional de Tierras apoyará financieramente, mediante el desembolso de recursos económicos, la implementación de las iniciativas comunitarias del

100 % de las comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado que así lo hayan solicitado, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Los desembolsos se realizarán de acuerdo con los planes de inversión, detallando áreas de cultivo establecidas, rendimientos, obras construidas y equipos o herramientas adquiridas, con referencia estricta a las iniciativas aprobadas. Lo anterior tiene como objetivo dotar a las comunidades negras de factores que permitan el desarrollo productivo y la seguridad alimentaria y que mediante estos se logre la superación de la situación de vulnerabilidad ocasionada por el conflicto armado.

#### **4.3.3. Estrategia para contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado**

##### **Línea de acción 8. Reparar por vía administrativa a las víctimas que han sufrido afectaciones individuales causadas por el conflicto armado, con enfoque diferencial**

En primer lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia de este documento CONPES, la Unidad para las Víctimas realizará los pagos de la indemnización por vía administrativa y judicial a 1.582.854 víctimas de desplazamiento forzado teniendo en cuenta los mecanismos técnicos de priorización y focalización establecidos con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de sus proyectos de vida a través de la entrega de estos recursos.

En segundo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad para las Víctimas realizará los pagos de la indemnización por vía administrativa y judicial a 565.561 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado teniendo en cuenta los mecanismos técnicos de priorización y focalización establecidos con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de sus proyectos de vida a través de la entrega de estos recursos.

En tercer lugar, a partir del año 2021 y durante la vigencia del presente documento, la Unidad para las Víctimas realizará los pagos de indemnización por vía administrativa y judicial a 2.148.415 víctimas del conflicto armado interno, las cuales serán otorgadas a través de resolución de indemnización, sentencias de justicia y paz y otras sentencias, con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de sus proyectos de vida a través de la entrega de estos recursos.

En cuarto lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio del Trabajo capacitará en habilidades blandas, habilidades transversales y orientación vocacional a 9.465 jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 y 21 años que cuenten con encargo fiduciario relacionado con el pago de su indemnización, con el objetivo de darles herramientas para

un uso adecuado del dinero, de manera que pueda contribuir a la construcción de sus proyectos de vida.

En quinto lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad para las Víctimas implementará acciones de recepción, inspección, mantenimiento, conservación y comunicaciones al 100 % de los bienes administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas, con el objetivo de garantizar una correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes destinados a la reparación integral a las víctimas del conflicto.

En sexto lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia de este documento CONPES, la Unidad para las Víctimas realizará jornadas de acompañamiento, orientación y asesoría a un promedio de 29.356 víctimas del conflicto por año, que hayan recibido o estén próximas a recibir la indemnización administrativa, con el objetivo de generar conocimiento para la inversión adecuada de los recursos que reciben a título de indemnización y así aportar en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En séptimo lugar, entre 2021 y 2024, la Unidad para las Víctimas construirá un documento estratégico que detalla el mecanismo de eficiencia del gasto público para implementar la medida de indemnización a las víctimas del conflicto armado. Para ello, realizará mesas de trabajo al interior de la Unidad para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público, así como mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias de acción. También, desarrollará la versión preliminar del documento que contenga las propuestas y, finalmente, socializará, revisará y aprobará el documento final.

En octavo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad para las Víctimas entregará auxilios para transporte, alimentación y hospedaje y subsidio funerario a 9.153 hogares que se encuentren en los procesos de búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos de familiares que hayan sido dados por desaparecidos, con el objetivo de contribuir a la medida de reparación por este hecho y garantizar a las víctimas la participación en las diligencias de entrega.

En noveno lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará servicios de rehabilitación psicosocial a 1.716.322 de víctimas del conflicto armado, por demanda o focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa, con el objetivo de contribuir a la recuperación emocional de las afectaciones generadas por el conflicto armado, la reparación individual y así avanzar en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará servicios de rehabilitación psicosocial a un promedio anual aproximado de 73.225 para un total de 858.161 mujeres víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado, por demanda o focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa, con el objetivo de contribuir a la recuperación emocional de las afectaciones generadas por el conflicto armado y así avanzar en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo primer lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará servicios de rehabilitación física en promedio a 40.460 víctimas del conflicto armado por año, focalizadas de acuerdo con su necesidad con el objetivo de recibir servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física, y así contribuir a la reparación de los daños causados por el conflicto armado.

En décimo segundo lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará servicios de rehabilitación mental en promedio a 26.010 víctimas del conflicto armado por año, que de acuerdo con su necesidad recibirán servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación mental, con el objetivo de contribuir a la reparación integral de las afectaciones generadas por el conflicto armado y así avanzar en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo tercer lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Salud y Protección Social brindará servicios de salud en promedio a 22.940 mujeres víctimas de violencia sexual por año, en el marco del conflicto armado, que accederán de acuerdo con su necesidad y con el objetivo de contribuir a la reparación integral de las afectaciones generadas por el conflicto armado y así avanzar en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo cuarto lugar, entre 2021 y 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social gestionará con las entidades territoriales la implementación técnica y operativa de los componentes para la gestión del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial del PAPSIVI para que a 2023, el 100 % de las entidades territoriales cuenten con estos componentes y así fortalecer la adecuada atención psicosocial a la población víctima del conflicto.

En décimo quinto lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, el Ministerio del Trabajo capacitará en competencias laborales a 34.481 víctimas del conflicto armado mediante la certificación de competencias laborales para facilitar la vinculación formal de los participantes al sector productivo y así contribuir a la reparación integral.

En décimo sexto lugar, entre 2021 y 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará servicios de formación profesional integral en promedio a 48.330 víctimas de

hechos diferentes al desplazamiento forzado por año, con el objetivo de fortalecer sus capacidades para avanzar en la reparación integral y en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo séptimo lugar, a partir de 2021 y hasta 2031, el Servicio Nacional de Aprendizaje brindará servicios de formación profesional integral en promedio a 29.841 mujeres víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado por año, con el objetivo de fortalecer sus capacidades para avanzar en la reparación integral y en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En décimo octavo lugar, entre 2021 y 2031, el Ministerio de Defensa Nacional realizará los análisis de seguridad y brindará acompañamiento al 100 % de las solicitudes de acompañamiento en donde existan condiciones de seguridad, realizadas por la Unidad de Restitución de Tierras, para avanzar en los procesos de microfocalización y demás acciones de la fase administrativa en el marco de los procesos de restitución de tierras.

En décimo noveno lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras realizará la identificación para la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en zonas microfocalizadas, lo cual permitirá que para 2021 y 2022 en promedio 14.574 y a partir de 2023, en promedio 3.252 solicitudes de restitución de tierras cuenten con acto administrativo de decisión de fondo y así poder avanzar en las demás etapas del proceso de restitución de tierras.

En vigésimo lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia de este documento CONPES, la Unidad de Restitución de Tierras, mediante acciones afirmativas, buscará que en promedio el 78 % de las solicitudes anuales inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, estén en cabeza de mujeres o que sean reconocidas como cónyuges en los actos administrativos de inscripción, esto, con el fin de garantizar sus derechos patrimoniales, promoviendo su participación y la transversalización del enfoque de género en la política pública de restitución de tierras, en las mismas condiciones que los hombres.

En vigésimo primer lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras estima que se recibirá un promedio anual de 2.494 solicitudes de cancelación de protección de predios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, para avanzar en los procesos de restitución de tierras.

En vigésimo segundo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras proyecta recibir un promedio anual de 1.281 solicitudes de protección de predios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, para avanzar en los procesos de restitución de tierras.

En vigésimo tercer lugar, entre 2021 y 2031, la Superintendencia de Notariado y Registro realizará la inscripción en los Folios de Matricula Inmobiliaria de las medidas de protección o cancelación de protección del 100 % de las solicitudes comunicadas por la Unidad de Restitución de Tierras, lo cual permitirá que las víctimas de despojo y abandono de tierras puedan avanzar en los procesos de restitución.

En vigésimo cuarto lugar, entre 2021 y 2031, la Superintendencia de Notariado y Registro realizará un promedio anual de 2.268 estudios tradicionales en el marco de los procesos de restitución de tierras finalizados y remitidos a la Unidad de Restitución de Tierras o por los jueces y magistrados en la etapa administrativa y judicial, lo cual permitirá que las víctimas de despojo y abandono de tierras puedan avanzar en los procesos de restitución.

En vigésimo quinto lugar, entre 2021 y 2031, la Superintendencia de Notariado y Registro entregará un promedio anual de 582 títulos de predios saneados y formalizados en cumplimiento de órdenes en el marco de las sentencias de restitución de tierras o mediante oferta institucional, lo cual permitirá que las víctimas de despojo y abandono de tierras puedan avanzar en los procesos de restitución.

En vigésimo sexto lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras presentará las solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF ante los jueces de restitución de tierras y ejercerá la representación judicial de aproximadamente el 90 % de las solicitudes anuales en las que se ha otorgado poder a la Unidad de Restitución de Tierras para ejercer la representación legal, contribuyendo a los procesos de restitución de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

En vigésimo séptimo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras entregará o compensará un promedio anual de 319 predios en cumplimiento de fallos judiciales en el marco de los procesos de restitución de tierras, para avanzar en esta medida de reparación a las víctimas de despojo y abandono forzado.

En vigésimo octavo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras implementará un promedio anual de 748 proyectos productivos asociados a órdenes de cumplimiento de fallos judiciales, con los cuales se buscará contribuir a la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras de las víctimas de despojo y abandono forzado.

En vigésimo noveno lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras realizará el pago de pasivos asociados a un promedio anual de 46 órdenes de predios restituidos que se encuentren con deuda, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución y así, avanzar en la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado.



En trigésimo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras atenderá a un promedio anual de 87 segundos ocupantes en cumplimiento de las órdenes judiciales, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad en los procesos de restitución de tierras.

En trigésimo primer lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad de Restitución de Tierras capacitará a un promedio anual de 239 mujeres víctimas de despojo o abandono forzado en el proceso de restitución de tierras, con el objetivo de fortalecer su conocimiento sobre los derechos contenidos en las sentencias de restitución y las rutas de exigibilidad de las órdenes, para mejorar el acceso a las rutas de atención y así contribuir a la reparación integral.

En trigésimo segundo lugar, entre 2021 y 2031, la Unidad de Restitución de Tierras administrará un promedio anual de 249 bienes con el objetivo de mantenerlos en buenas condiciones y que sean aptos para aportar a los procesos de restitución de tierras.

En trigésimo tercer lugar, entre 2021 y 2030, el Ministerio del Trabajo implementará el 100% de los proyectos productivos para la restitución de capacidades productivas de sujetos de reparación colectiva, con el objetivo de contribuir al cierre de las medidas de reparación colectiva definidas en cada uno de los Planes.

En trigésimo cuarto lugar, entre el 2021 y el 2031, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reestablecerá los derechos y acompañará la reparación integral del 100 % de los niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley de manera que sea posible atender los daños e impactos causados y las situaciones de vulneración previa que hayan podido generarse.

En trigésimo quinto lugar, entre el 2021 y el 2031, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reestablecerá los derechos y brindará acompañamiento a la reparación integral del 100 % de los niños, niñas y adolescentes víctimas de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento y reclutamiento forzado, con el fin de propender por el goce efectivo de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales con carácter preferente y transformador.

En trigésimo sexto lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas brindará acompañamiento psicosocial a los familiares de víctimas de desaparición forzada y homicidio en los procesos de búsqueda y entrega digna de cadáveres, atendiendo hasta el 100 % de las solicitudes presentadas para brindar este acompañamiento y así contribuir a la reparación integral mediante el acceso a la medida de satisfacción para familiares de víctimas directas de desaparición forzada.

En trigésimo séptimo lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas implementará estrategias diferenciales de acompañamiento psicosocial y de reparación

simbólica para 387.520 mujeres víctimas, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación, para aportar a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En trigésimo octavo lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas, brindará servicios de rehabilitación psicosocial al 100 % de las víctimas del conflicto armado que accederán a través de demanda o focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa, con el objetivo de contribuir a la reparación individual y a la reconstrucción de sus proyectos de vida.

En trigésimo noveno lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas implementará estrategias grupales a 165.899 víctimas del conflicto armado para el acceso a la medida de satisfacción a nivel individual mediante el desarrollo de los componentes de memoria, dignificación y recuperación de prácticas sociales con el objetivo de contribuir a la reparación individual y así aportar a la reconstrucción de los proyectos de vida de la población.

En cuadragésimo lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas implementará la medida de garantías de no repetición a nivel individual enfocada en los componentes de pedagogía social y reconciliación en 4.318 víctimas del conflicto armado que no hayan accedido a esta medida, con el objetivo de contribuir a la reparación individual y así aportar a la reconstrucción de los proyectos de vida de la población.

En cuadragésimo primer lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas financiará la entrega de líneas de crédito especiales, a través de la cobertura en un porcentaje de la tasa de interés, beneficiando en promedio a 1.012 víctimas por año que cuenten con actividades productivas en el sector agropecuario.

En cuadragésimo segundo lugar, entre 2022 y 2031, la Unidad para las Víctimas financiará la entrega de líneas de crédito especiales, a través de la cobertura en un porcentaje de la tasa de interés, beneficiando en promedio a 253 mujeres víctimas por año que cuenten con actividades productivas en el sector agropecuario.

En cuadragésimo tercer lugar, a partir de 2021 y hasta 2030, la Unidad de Restitución de Tierras elaborará e implementará un plan de trabajo que dé cuenta de las acciones que deberán ejecutar las entidades del Gobierno nacional en virtud de las recomendaciones de la evaluación de la política de restitución de tierras.

En cuadragésimo cuarto lugar, a partir de 2021 y hasta 2024, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará un mecanismo de eficiencia del gasto público para implementar las medidas de posfallo para las víctimas del conflicto armado con derecho a la restitución de tierras.

En cuadragésimo quinto lugar, a partir de 2021 y hasta 2027, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará e implementará un documento con los lineamientos sobre las solicitudes en zona no microfocalizada.

### **Línea de acción 9. Reparar por vía administrativa a los grupos, comunidades y organizaciones que han sufrido daños colectivos como consecuencia del conflicto armado**

En primer lugar, durante 2022, la Unidad para las Víctimas implementará la fase de identificación con 269 sujetos de reparación colectiva no étnicos, en la cual, la entidad realiza, a partir de la revisión de fuentes secundarias, un acercamiento a la realidad del sujeto colectivo, haciendo especial énfasis en la descripción de los atributos que lo caracterizan y los daños colectivos que ocasionó la violación a derechos humanos e infracciones al DIH, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En segundo lugar, entre 2021 y 2026, la Unidad para las Víctimas implementará la fase de alistamiento de 269 sujetos de reparación colectiva no étnicos, en la cual, se explica al sujeto la ruta de reparación, se realiza el alistamiento institucional, se informa a las instituciones locales sobre el inicio del proceso de reparación y, además, se elige el Comité de Impulso o Grupo de Apoyo, los cuales son la instancia de representación de la comunidad, así como de diálogo entre la Unidad para las Víctimas y el colectivo en lo que sigue del proceso de reparación. Con esto, se busca avanzar en la reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En tercer lugar, entre 2021 y 2027, la Unidad para las Víctimas implementará la fase de diagnóstico del daño colectivo de 269 sujetos de reparación colectiva no étnicos, mediante la cual se identifican los daños ocasionados a los atributos colectivos a causa del conflicto armado, buscando establecer cómo estaban estos antes de los hechos de violencia, qué impactos generaron en el colectivo durante estos hechos y cómo se encuentran en la actualidad. A partir de esta fase se busca contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En cuarto lugar, desde el 2021 y hasta 2029, la Unidad para las Víctimas implementará la fase de formulación de los planes integrales de reparación colectiva de hasta 269 sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada. En esta fase, con base en los resultados del diagnóstico del

daño, el sujeto colectivo, se identifican las acciones y medidas que aportarían a la reparación integral de los daños ocasionados en sus atributos, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En quinto lugar, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas avanzará en la fase de implementación de 269 planes integrales de reparación colectiva de sujetos colectivos no étnicos, bajo los principios de gradualidad y complementariedad, mediante la ejecución de las actividades y acciones contempladas en el PIRC, y en los plazos establecidos. Particularmente, la Unidad para las Víctimas ejecutará las medidas que le son propias, coordinará la ejecución de aquellas en relación con las entidades territoriales y entidades del SNARIV y apoyará la gestión de los recursos técnicos y financieros para la implementación del PIRC en su conjunto, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En sexto lugar, entre 2021 y 2031, el Centro Nacional de Memoria Histórica realizará acompañamiento a la implementación de los planes integrales de reparación colectiva mediante actividades de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica de 215 sujetos de reparación colectiva, con el fin de contribuir a su reparación integral.

En séptimo lugar, a fin de lograr articular los temas derivados del Acuerdo de Paz con los instrumentos de política inmersos en el componente de reparación integral de las víctimas, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2031, la Agencia de Renovación del Territorio fijará las rutas de activación e implementación de 768 iniciativas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, en articulación con las entidades e instancias competentes que se encuentren vinculadas con los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

#### **Línea de acción 10. Contribuir al reconocimiento por parte de la sociedad colombiana de los hechos ocurridos en el conflicto armado**

En primer lugar, entre el 2021 y el 2023, el Centro Nacional de Memoria Histórica conformará y pondrá en funcionamiento el Museo de Memoria de Colombia, como contribución a las medidas de satisfacción de las víctimas del conflicto y para fortalecer la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia.

En segundo lugar, en cuanto a la construcción de memoria, la comprensión social del conflicto y las afectaciones a las poblaciones victimizadas, se desarrollarán investigaciones

de memoria histórica en temáticas y territorios prioritarios. A partir del segundo semestre de 2021, el Centro Nacional de Memoria Histórica realizará 10 investigaciones anuales, para un total de 173 investigaciones consolidadas al año 2031.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021, la Fiscalía General de la Nación reportará el estado de avance del esclarecimiento de las investigaciones penales por desplazamiento forzado en el conflicto armado con presunto responsable identificado, con el fin de contribuir al esclarecimiento de los hechos.

En cuarto lugar, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará y pondrá en marcha una estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual. Por medio de esta se atenderá al 100 % mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual a diciembre de 2023.

En quinto lugar, frente a la protección y preservación de la memoria histórica, el Centro Nacional de Memoria Histórica, a partir del 2023, recopilará y preservará 300 objetos o piezas museológicas del Museo de Memoria de Colombia.

En sexto lugar, el Centro Nacional de Memoria Histórica continuará adelantando los procesos para la recuperación de archivos y su protección en apoyo a los procesos de memoria histórica, con la meta de intervenir 242 municipios para el 2031, desde el acercamiento con la comunidad hasta la apropiación social para dar continuidad a la protección de archivos, pasando por su recolección e inclusión en el Registro de Archivos de DDHH.

En séptimo lugar, para la difusión y apropiación social de la memoria histórica, a partir del segundo semestre de 2021, el Centro Nacional de Memoria Histórica realizará campañas de divulgación masiva mediante 20 piezas audiovisuales anuales para un total de 242 piezas dirigidas a las zonas urbanas y rurales del país. De igual manera el Centro Nacional de Memoria Histórica continuará acompañando iniciativas de memoria en los territorios y comunidades más afectadas por el conflicto armado con una proyección de 25 iniciativas anuales para un total de 412 en la vigencia de este documento CONPES.

En octavo lugar, a partir del segundo semestre de 2021, el Centro Nacional de Memoria Histórica construirá el registro de acciones territoriales que se adelanten desde el nivel central y local para la difusión y apropiación colectiva de la memoria histórica, a partir de tres etapas: (i) el diseño recopilando buenas prácticas y metodologías en un contexto de innovación y conocimiento; (ii) el desarrollo y habilitación del registro y, (iii) la socialización e implementación del registro, que culminarán en el año 2023. Adicionalmente, el Centro Nacional de Memoria Histórica incluirá en este registro de acciones territoriales la

identificación de los lugares de memoria construidos social o físicamente con el fin generar e implementar una estrategia de fortalecimiento a estos en la vigencia de este documento CONPES.

En noveno lugar, con relación al fomento del reconocimiento del impacto del conflicto armado interno en la sociedad y de la promoción de la convivencia, a partir del primer semestre de 2022, la Unidad para las Víctimas llevará a cabo 3.408 actos simbólicos y de dignificación como contribución a las medidas de satisfacción de las víctimas del conflicto armado. Se mantendrán y fortalecerán las acciones conmemorativas construidas con y para los sujetos de especial protección en las fechas establecidas por los diferentes marcos normativos, vinculando a la sociedad civil para avanzar en la construcción de memoria y la generación de solidaridad con las víctimas del conflicto armado.

En décimo lugar, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizará 41 actos simbólicos y de dignificación anuales, con el objetivo de brindar a las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior, el acceso al componente de medidas de satisfacción y así contribuir con su reparación integral.

En décimo primer lugar, entre 2022 y 2024, el Centro Nacional de Memoria Histórica formulará lineamientos de política para la investigación que contribuyan al esclarecimiento de la verdad histórica.

En décimo segundo lugar, entre 2022 y 2029, el Centro Nacional de Memoria Histórica realizará evaluaciones de política sobre: (i) construcción de memoria; (ii) protección y preservación de la memoria; (iii) difusión y apropiación social de la memoria; y (iv) fomento del reconocimiento del impacto del conflicto armado interno en la sociedad y la promoción de la convivencia.

En décimo tercer lugar, para propender por la preservación del fondo documental producido en cumplimiento de su mandato, durante el segundo semestre de 2021, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad elaborará un documento técnico con las orientaciones correspondientes, garantizando el uso de la información como un bien público.

En décimo cuarto lugar, para difundir los hallazgos y las recomendaciones derivadas de sus investigaciones, durante el segundo semestre de 2021, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad diseñará una estrategia de articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, de manera que sea posible promover el reconocimiento del impacto del conflicto y la promoción de la convivencia.

## **Línea de acción 11. Reparar a las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas por las afectaciones colectivas e individuales causadas en el conflicto armado**

En primer lugar, con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado a las comunidades étnicas, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2022 y hasta el año 2031, implementará la fase de identificación con los sujetos de reparación colectiva étnicos para lograr 496 sujetos con ficha de identificación cargada en el sistema de información.

En segundo lugar, con el fin de dinamizar la oferta institucional frente al programa de reparación colectiva, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, implementará la fase de alistamiento a 347 sujetos de reparación colectiva étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado.

En tercer lugar, en aras de garantizar que el programa de reparación colectiva responda a los daños causados en el marco del conflicto armado, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia de este documento, implementará la fase de caracterización a 276 sujetos de reparación colectiva étnicos con informe de cierre de fase de caracterización del daño finalizado.

En cuarto lugar, con el propósito de identificar con claridad los bienes y servicios requeridos para la implementación de los planes integrales de reparación colectiva, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2021 y hasta el año 2031, implementará la fase de formulación de los planes integrales de reparación colectiva para lograr 250 sujetos de reparación colectiva étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada.

En quinto lugar, con el fin de dar cumplimiento a los criterios de salida en materia de reparación colectiva, la Unidad para las Víctimas, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia de este documento, implementará los PIRC para lograr 137 sujetos de reparación colectiva étnicos con resolución de cierre de PIRC.

En sexto lugar, en aras de avanzar en la implementación del componente de reparación colectiva con enfoque diferencial étnico, la Unidad para las Víctimas, entre los años 2021 y 2031 garantizará los pagos de la indemnización para alcanzar 250 sujetos de reparación colectiva étnicos indemnizados.

En séptimo lugar, la Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente documento, adelantará un promedio anual de 88 estudios preliminares de los territorios colectivos étnicos con el objetivo de identificar las medidas cautelares de protección en el marco de los procesos de restitución de tierras.

En octavo lugar, y teniendo como finalidad la identificación de las afectaciones territoriales ocasionadas a los colectivos étnicos en el marco del conflicto armado, la Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, adelantará un promedio anual de 90 informes de caracterización de los territorios colectivos étnicos.

En noveno lugar, la Unidad de Restitución de Tierras, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, adelantará para 2021 60 solicitudes de protección y a partir de 2022 un promedio anual de 10 solicitudes, de los territorios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados para comunidades indígenas para dar respuesta a los escenarios de riesgo y afectación identificados en el marco del proceso de restitución de tierras.

En décimo lugar, y con el fin de contribuir a la formalización en materia de tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro entre los años 2021 y 2031 realizará anualmente el 100 % de las inscripciones de medidas de protección o cancelación de protección en los folios de matrícula inmobiliaria de territorios étnicos víctimas de desplazamiento forzado.

En décimo primer lugar, la Unidad de Restitución de Tierras liderará el proceso de restitución de derechos territoriales, para lo cual entre los años 2021 y 2031 dicha entidad presentará 80 demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas de manera concertada con las comunidades y posteriormente las presentará ante jueces especializados.

En décimo segundo lugar, y para garantizar a las comunidades étnicas el derecho al territorio, la Agencia Nacional de Tierras durante 2021 construirá un documento que materialice las acciones pertinentes para los sujetos de reparación colectiva étnicos, reconocidos en el Registro Único de Víctimas y cuyas acciones impliquen la adquisición o formalización de predios sobre los territorios colectivos.

En décimo tercer lugar, con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado en materia de organización territorial, la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia del plan constituirá el 100 % de resguardos indígenas sobre los cuales se hayan hecho solicitudes de constitución, en el marco de los sujetos de reparación colectiva étnicos, mediante acto administrativo registrado.

En décimo cuarto lugar, con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado en materia de organización territorial, la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia del plan realizará la titulación del 23 % de las solicitudes de titulación de tierras de comunidades negras en el marco de los procesos de reparación colectiva étnicos focalizados por la Unidad para las Víctimas, mediante acto administrativo registrado.



En décimo quinto lugar, durante la vigencia de la Ley, la Unidad de Restitución de Tierras solicitará un promedio anual de 11 medidas cautelares de prevención y protección en favor de comunidades étnicas ante los jueces de restitución de tierras para mitigar condiciones de riesgo y afectación en el marco del proceso de restitución de tierras.

En décimo sexto lugar, el Ministerio de Salud y Protección Social entre los años 2021 y 2031 implementará 129 PIRCS étnicos desde las medidas de rehabilitación psicosocial, con el objetivo de contribuir a la recuperación emocional de las afectaciones generadas por el conflicto armado y así avanzar en la reconstrucción de sus planes de vida colectivos.

En décimo séptimo lugar, el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre los años 2021 y 2031, realizará el acompañamiento a la implementación del 100 % de las órdenes de reparación simbólica para comunidades étnicas en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica sobre aquellas que hayan sido proferidas a cargo de esta entidad, con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado a las comunidades étnicas.

En décimo octavo lugar, el Centro Nacional de Memoria Histórica entre los años 2021 y 2031, realizará acompañamiento a la implementación de 12 PIRC de sujetos de reparación colectiva étnicos anuales hasta completar 132 PIRC acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica con el objetivo de resarcir los daños causados por el conflicto armado a las comunidades étnicas.

En décimo noveno lugar, la Agencia Nacional de Tierras, a partir de 2021, finalizará los procedimientos a favor de comunidades étnicas en proceso de restitución de derechos territoriales, a razón de 50 procedimientos anuales hasta alcanzar 550 durante la vigencia de este documento, con el objetivo de garantizar su derecho al territorio.

#### **4.3.4. Estrategia para mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política para las víctimas y el Acuerdo Final**

##### **Línea de acción 12. Aumentar la articulación entre los tres niveles de gobierno para que las víctimas accedan a la oferta institucional**

En primer lugar, y bajo la lógica de eficiencia del gasto, a partir del segundo semestre de 2021, el Departamento Nacional de Planeación brindará acompañamiento técnico a las entidades del SNARIV en materia de planeación, así como en el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en la vigencia de este documento CONPES.

En segundo lugar, con el propósito de superar las barreras existentes alrededor de los canales de articulación entre los tres niveles de gobierno, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas ajustará, socializará e implementará la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de víctimas, que incluye los procesos para garantizar la coordinación de acciones y recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales, a través de la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad en la vigencia de este documento CONPES.

En tercer lugar, con el fin de facilitar los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la implementación territorial de la política de víctimas, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas brindará servicios de asistencia técnica diferenciada a un promedio de 818 entidades territoriales por año y por su parte, el Ministerio del Interior realizará asistencias técnicas en 1.133 entidades territoriales anualmente, con énfasis en las ciudades capitales y gobernaciones durante la vigencia de este documento CONPES.

En cuarto lugar, a fin de fortalecer la capacidad técnica, administrativa, financiera y de gestión de las administraciones locales priorizadas, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio del Interior desarrollará anualmente proyectos de fortalecimiento institucional en 10 entidades territoriales, para un total de 245 municipios fortalecidos en materia de atención y reparación de las víctimas durante la vigencia de este documento CONPES.

En quinto lugar, con el fin de contar con una ventanilla única de acceso a los sistemas de información y aliviar las cargas administrativas que se han generado a las entidades territoriales, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, la Unidad para las Víctimas unificará las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas en un solo instrumento para la simplificación de las acciones de reporte.

En sexto lugar, para hacer más eficiente la participación de las autoridades locales en las instancias de articulación y decisión territorial reconociendo el enfoque diferencial, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas diseñará y socializará lineamientos para el funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional y demás instancias de coordinación territorial de la política de víctimas en la vigencia de este documento CONPES.

En séptimo lugar, con el propósito de adelantar ejercicios rigurosos que den cuenta de los avances y retrocesos sobre la aplicación de este modelo de gestión pública, a partir del

segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas ajustará y socializará la metodología y realizará la medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de corresponsabilidad en la vigencia de este documento CONPES.

En octavo lugar, con el propósito de reconocer asertivamente las entidades territoriales cuyas capacidades resultan insuficientes en materia de planeación, presupuestación y seguimiento de la política pública de víctimas, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas ajustará y socializará la metodología y realizará la medición del Indicador de Capacidad Territorial, de manera que permita identificar los municipios que requieren este tipo de fortalecimiento y asistencia técnica durante la vigencia de este documento CONPES.

En noveno lugar, con el fin de identificar tanto las administraciones locales sobresalientes como aquellas rezagadas en términos de su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas implementará la certificación anual para las 1.133 entidades territoriales durante la vigencia de este documento CONPES.

En décimo lugar, con el propósito de identificar el conjunto de proyectos, programas, productos y acciones dispuestos desde el territorio para la atención y reparación integral a las víctimas, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas caracterizará el 100 % de la oferta territorial de la política pública de víctimas que defina las rutas de acceso y alcance de los bienes y servicios asociados a cada derecho en la vigencia de este documento CONPES.

En décimo primer lugar, con el fin de brindar elementos que contribuyan a la identificación de la oferta que se materializará en el territorio por parte de las entidades del Gobierno nacional, durante la vigencia 2022, el Departamento Nacional de Planeación elaborará y actualizará la guía de regionalización indicativa de los proyectos de inversión dirigidos a la atención y reparación a víctimas para cada periodo de gobierno.

En décimo segundo lugar, a fin de fortalecer el acompañamiento y representación judicial en el proceso de restitución de tierras para las víctimas del conflicto, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo implementará la Instrucción Conjunta No. 2 de 2019, con la Unidad de Restitución de Tierras, a través de la realización de dos mesas de articulación anuales en promedio durante la vigencia de este documento CONPES.

En décimo tercer lugar, a fin de evaluar los avances en materia de la política de víctimas, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo realizará seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima en las zonas rurales a través

de la elaboración de 3 informes anuales en promedio durante la vigencia de este documento CONPES.

En décimo cuarto lugar, con el propósito de afianzar sus conocimientos en lo concerniente a marcos normativos de atención, orientación y asesoría a las víctimas del conflicto, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo brindará capacitaciones anuales a cerca de 150 personas adscritas a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana durante la vigencia de este documento CONPES.

En décimo quinto lugar, para facilitar la articulación institucional entre el SIVJRNR y el SNARIV, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2023, el Departamento Nacional de Planeación diseñará un plan de acción en diálogo con los sistemas que considere las rutas de atención, articulación de los espacios ya existentes y permita la planeación, seguimiento, intercambio de información y participación de las víctimas en el SIVJRNR.

En décimo sexto lugar, a efectos de lograr una mayor apropiación y desarrollo del tema, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2027, el Ministerio de Justicia y del Derecho brindará servicios de asistencia técnica anual a 40 entidades territoriales para un total de 310 municipios. Igualmente, adelantará anualmente 60 procesos de capacitación a funcionarios y víctimas sobre justicia transicional para un total de 460 en la vigencia de este documento CONPES.

En décimo séptimo lugar, con el fin de fortalecer los canales de comunicación entre las entidades del SNARIV, del SIVJRNR y otras entidades e instancias que se deriven de estos procesos, como el Comité de Seguimiento de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2027, el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará e implementará un plan de trabajo para la articulación interinstitucional de manera concertada con las entidades que desarrollan mecanismos de justicia transicional.

En décimo octavo lugar, a efectos de contribuir a la preservación del legado de la CEV, a partir del primer semestre de 2022 y hasta el segundo semestre de 2024, el Centro Nacional de Memoria Histórica construirá, en el marco de sus competencias, una estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones dispuestas en el informe final de la CEV para la ciudadanía.

En décimo noveno lugar, con el objetivo de analizar los avances alcanzados sobre los puntos y pilares del Acuerdo de Paz asociados a temas étnicos, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo realizará alrededor de 4 informes anuales de seguimiento

a la implementación del Plan Marco de Implementación para víctimas étnicas en la vigencia de este documento CONPES.

En vigésimo lugar, a fin de alinear la política de víctimas y los temas asociados a la construcción de paz, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el primer semestre de 2022, la Jurisdicción Especial para la Paz construirá un protocolo operativo de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR) y las sanciones propias, teniendo en cuenta tanto la planeación nacional como territorial y los macro casos de investigación, en diálogo con el Gobierno nacional y en cumplimiento de las obligaciones legales.

En vigésimo primer lugar, a efectos de presentar el contenido y alcance de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR) que harán parte de las sanciones propias que impondrá el Tribunal para la Paz, a partir del segundo semestre de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz llevará a cabo anualmente 5 asistencias técnicas a las autoridades locales en la vigencia de este documento CONPES.

En vigésimo segundo lugar, para armonizar sus actuaciones y competencias a la luz de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, durante el segundo semestre de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz elaborará un plan de acción.

En vigésimo tercer lugar, con el fin de afianzar los procesos de articulación, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2022, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas construirá una ruta de relacionamiento entre el SNARIV y el SIVJNR, impulsada desde el Comité Interinstitucional.

En vigésimo cuarto lugar, a efectos de orientar a las administraciones locales en la implementación de acciones en coherencia con los esquemas de coordinación nación territorio de la política de víctimas, durante el segundo semestre de 2021, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad construirá un documento de lineamientos de manera conjunta con las entidades del SIVJNR, que contribuya a la apropiación de su mandato.

### **Línea de acción 13. Mejorar la información sobre las víctimas del conflicto armado**

En primer lugar, con el fin de garantizar la consistencia de la información en el momento del registro del hecho victimizante, a partir del 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan, la Unidad para las Víctimas brindará en promedio, 2.423 asistencias técnicas cada año a entidades del Ministerio Público en aquellos territorios donde se registre alta ocurrencia de hechos victimizantes. Esta asistencia técnica estará orientada a los procesos de toma de declaración para mejorar la captura de la información de la población.

En segundo lugar, con el objetivo de capturar información a nivel comunitario de la población étnica, desde el primer semestre de 2022 hasta el segundo semestre de 2026, la Unidad para las Víctimas armonizará los sistemas de información en respuesta a la necesidad de fortalecer el proceso de caracterización integral de la población étnica, permitiendo identificar además diferentes niveles de agrupaciones poblacionales. A saber: (i) individual; (ii) hogar; (iii) comunitaria; (iv) pueblo.

En tercer lugar, con el fin de caracterizar la población víctima que reside en el exterior, desde el primer semestre de 2022 y hasta el segundo semestre de 2023 el Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollará las actividades que permitan implementar la interoperabilidad entre sus sistemas de información y el Modelo Integrado administrado por la Subdirección Red Nacional de Información mediante la adecuación de los instrumentos de caracterización para la población víctima en el exterior.

En cuarto lugar, con el objetivo de hacerle seguimiento a la situación de vulnerabilidad de la población víctima, desde el segundo semestre de 2021 hasta el segundo semestre de 2022, el Departamento Nacional de Planeación identificará plenamente al 100 % de las víctimas sujetos de atención incluidas en el RUV que se encuentran en el Registro Social de Hogares. Esta identificación se realiza a través de los cruces de las bases de datos y la disposición de la marcación de la condición de víctima dentro del Registro Social.

En quinto lugar, con el objetivo de realizar el seguimiento al restablecimiento de derechos en el marco del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto, desde el segundo semestre de 2021 hasta el segundo semestre de 2023, el Departamento Nacional de Planeación integrará información de 20 registros administrativos al Registro Social de Hogares e implementará la Interoperabilidad entre este y el Modelo integrado de la Red Nacional de Información. Esto, permitirá identificar claramente los beneficiarios de los programas sociales bajo un sistema con unidades de medida estandarizada y facilitará la verificación del acceso a las diferentes medidas contempladas en la política de víctimas.

En sexto lugar, con el fin de realizar un seguimiento estratégico a la política de víctimas y reconociendo el enfoque diferencial, desde 2022 y hasta el 2031, el Departamento Nacional de Planeación elaborará y publicará dos informes anuales para un total de 20 informes utilizando la información contenida en el Mecanismo Único de Seguimiento de la política de Víctimas. Estos informes se articularán con los informes establecidos en los artículos 202 y 208 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En séptimo lugar, con el fin de mejorar el seguimiento presupuestal de la política de víctimas, durante el 2022, el Departamento Nacional de Planeación elaborará y actualizará

la guía para el uso del clasificador presupuestal de los proyectos de inversión dirigidos a la atención y reparación de la población víctima en cada periodo de gobierno.

En octavo lugar, con el fin de fortalecer las capacidades de seguimiento presupuestal buscando el uso eficiente del presupuesto asignado a la población víctima el Departamento Nacional de Planeación: (i) desde el 2021 y durante los diez años de vigencia del presente plan elaboraran un total de 11 informes de programación presupuestal a partir del Plan de Financiación de la Política de prevención, protección asistencia, atención y reparación integral de las víctimas; (ii) desde 2024 y hasta 2030, se elaborarán informes periódicos de actualización de costos de la política de prevención protección, atención y reparación integral a las víctimas; y (iii) desde 2024 y hasta 2030, se elaborarán informes periódicos de análisis y eficiencia del gasto público de la política de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, brindando lineamientos para la toma de decisiones en la programación del gasto de la política.

En noveno lugar, para facilitar el intercambio de datos e información de las víctimas y los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2022, la Jurisdicción implementará la interoperabilidad<sup>66</sup> entre sus sistemas de información y la RNI, de manera que resulte posible fortalecer la información de los Sistemas, en garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

En décimo lugar, para facilitar el intercambio de datos e información de las víctimas, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2022, la Unidad para las Víctimas implementará la interoperabilidad entre los sistemas de información de la Jurisdicción Especial para la Paz y la RNI.

#### **Línea de acción 14. Mejorar la operación y el seguimiento al esquema de participación de las víctimas**

En primer lugar, para conocer la materialización efectiva del ejercicio del derecho a la participación sobre aspectos determinantes de la política de víctimas, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas diseñará y hará seguimiento a los indicadores para medir la incidencia de la participación de las víctimas en las acciones y propuestas generadas en la mesa de participación durante la vigencia de este documento CONPES.

---

<sup>66</sup> Entiéndase por interoperabilidad el ejercicio construido entre las dos entidades con el fin de definir las variables, tiempos y periodicidad de intercambio de información con la finalidad de mantener actualizada y retroalimentada la información de los sistemas de información.

En segundo lugar, a efectos de reducir las brechas identificadas en términos de acceso a la información entre los miembros de las mesas de víctimas, miembros de organizaciones de víctimas y población afectada por el conflicto no organizada, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas implementará una estrategia de comunicación y formación masiva con un promedio anual de 2.000 víctimas organizadas y no organizadas interesadas en la política pública de víctimas durante la vigencia de este documento CONPES.

En tercer lugar, para disponer de elementos conceptuales que fortalezcan y amplíen el horizonte de las propuestas u observaciones de las mesas de participación en las diferentes instancias dispuestas para el ejercicio de su derecho, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad para las Víctimas brindará asistencia técnica anual a 33 mesas de participación para cualificar y mejorar su incidencia en la política durante la vigencia de este documento CONPES.

En cuarto lugar, con el fin de potenciar el rol de la población víctima en los diferentes espacios de articulación, coordinación y decisión, a partir del segundo semestre de 2021, la Defensoría del Pueblo adelantará anualmente alrededor de 155 actividades de control, apoyo y seguimiento que permitan facilitar el ejercicio del derecho a la participación por parte de las víctimas y 110 específicas para víctimas étnicas en escenarios institucionales durante la vigencia de este documento CONPES.

En quinto lugar, con el objetivo de afianzar los conocimientos que les permitan mantener su vivienda en condiciones adecuadas, durante el segundo semestre de 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará capacitaciones sobre vivienda saludable, segura y sostenible integrando a la población víctima.

En sexto lugar, con el fin de fortalecer los mecanismos de vigilancia sobre la gestión pública alrededor de la política de víctimas, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará 2 talleres para fortalecer las capacidades en veedurías ciudadanas de proyectos de vivienda que beneficien a la población víctima.

En séptimo lugar, para fortalecer sus acciones de incidencia en el Sistema de Justicia Transicional, a partir del segundo semestre de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz realizará 250 capacitaciones y espacios de difusión anuales a las víctimas sobre sus derechos, los esquemas de participación, y los distintos procesos que se adelantan al interior de la jurisdicción, con enfoque diferencial, para un total de 2.900 para la vigencia de este documento CONPES.



En octavo lugar, con el propósito de socializar los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria con enfoque diferencial y de género, a partir del segundo semestre de 2021, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas realizará anualmente una actividad de pedagogía dirigida a las víctimas y la sociedad en general para un total de 11 actividades durante la vigencia de este documento CONPES en coordinación con las entidades del SIVJRN.

En noveno lugar, con el propósito de facilitar el proceso de escucha plural y de aporte a la verdad de los actores o sectores que no han sido partícipes de sus iniciativas de diálogo social, durante el segundo semestre de 2021, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad realizará espacios de escucha con víctimas organizadas en la Mesa Nacional, que sistematizará a través de 6 documentos.

#### **4.4. Seguimiento**

El seguimiento a la ejecución presupuestal de las acciones para el cumplimiento de los objetivos del presente documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción concertada, los períodos de ejecución y los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Asimismo, es preciso señalar que la política de víctimas cuenta con el MSV, el cual es una herramienta desarrollada a partir del PND 2018-2022, en la cual se visualizan los avances en los indicadores estratégicos de la política pública para las víctimas, mediante los tableros de control de víctimas y de desplazados, los cuales son alimentados por baterías de indicadores reportados en diferentes fuentes de información.

Dado lo anterior, el seguimiento del presente documento de política se articulará entre la plataforma de seguimiento a los Planes de Acción de los documentos CONPES, SisCONPES, con la plataforma MSV para aportar a la visualización y seguimiento unificado de la política pública para las víctimas.

Esta política tiene un período de implementación desde el año 2021 hasta el 2031. El seguimiento se hará de manera semestral a través de informes de monitoreo, con base en los reportes de los indicadores cargados en SisCONPES. El primer reporte e informe se realizará con corte a diciembre de 2021 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2031, para un total de 21 reportes semestrales en un periodo de 10 años (Tabla 6).

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2021
Segundo corte	Junio de 2022
Tercer corte	Diciembre de 2022
Cuarto corte	Junio de 2023
Quinto corte	Diciembre de 2023
Sexto corte	Junio de 2024
Séptimo corte	Diciembre de 2024
Octavo corte	Junio de 2025
Noveno corte	Diciembre de 2025
Décimo corte	Junio de 2026
Décimo primero corte	Diciembre de 2026
Décimo segundo corte	Junio de 2027
Décimo tercero corte	Diciembre de 2027
Décimo cuarto corte	Junio de 2028
Décimo quinto corte	Diciembre de 2028
Décimo sexto corte	Junio de 2029
Décimo séptimo corte	Diciembre de 2029
Décimo octavo corte	Junio de 2030
Décimo noveno corte	Diciembre de 2030
Vigésimo corte	Junio de 2031
Informe de cierre	Diciembre de 2031

Fuente: DNP (2021).

## 4.5. Financiamiento

### 4.5.1. Principios de la programación del gasto

El Plan de Financiación del presente documento CONPES tiene como propósito garantizar los recursos necesarios para la implementación de la política de víctimas en los próximos 10 años, fundamentado esencialmente en los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

A través de estos principios se busca garantizar que en los próximos años continúe el esfuerzo del Gobierno para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno y siga siendo un gasto prioritario, en el marco de un proceso gradual,

garantizando al mismo tiempo la estabilidad fiscal y macroeconómica del país puesto que ésta es fundamental para el progreso económico y social en razón a la limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder a otros recursos de financiamiento. Esto permitirá que la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren materializar objetivos propuestos.

En primer lugar, este ejercicio tiene en cuenta el principio de progresividad que, según la ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su artículo 17 supone el compromiso por parte del Estado de iniciar los procesos necesarios que conlleven al restablecimiento y goce efectivo de los derechos humanos, reconociendo e incrementando sucesivamente unos niveles mínimos de satisfacción de estos.

Asimismo, este Plan de Financiación se basa en el principio de gradualidad lo que, de acuerdo con la ley en su artículo 18, implica la responsabilidad del Gobierno de diseñar la política bajo un marco temporal, espacial y de recursos definidos, de tal forma que pueda ser implementada de manera escalonada en todo el país y respetando el principio de igualdad.

Ahora bien, en desarrollo de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011 en su artículo 19, el ejercicio se enmarca también en el principio de sostenibilidad, toda vez que se deben consultar las metas fiscales de mediano plazo con el fin de garantizar su viabilidad y así asegurar la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

En concordancia con lo anterior, en el desarrollo del financiamiento de la ley es fundamental contar con un ambiente de sostenibilidad fiscal que garantice la realización del Estado Social de Derecho, entendiendo por tal, garantizar de manera progresiva la prestación y el goce de los derechos, puesto que sólo en la medida en que se cuente con recursos se podrán hacer efectivos los mismos.

De igual manera, bajo estos principios el Gobierno nacional continuará con los esfuerzos por priorizar los recursos destinados a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes. Este gasto se encuentra dentro de la estrategia de programación del gasto como un rubro que debe ser prioritario. Esto bajo un contexto de emergencia económica y social por la que atraviesa actualmente el país derivada por la pandemia del COVID-19, en concordancia con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, evidencia el compromiso del Gobierno con las víctimas del conflicto armado interno.

#### **4.5.2. Metodología y proceso de estimación del gasto**

La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* constituyó el primer compromiso de Gobierno nacional para renovar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 bajo un marco de eficiencia del gasto público. El desarrollo de este plan de financiación parte del informe del balance de la política, presentado ante el Congreso de la República por parte de la Unidad para las Víctimas en julio de 2020<sup>67</sup>, evidenció la necesidad de actualizar este instrumento de planeación de corto, mediano y largo plazo para asumir los retos de continuar asistiendo, atendiendo y reparando a las víctimas del conflicto armado interno por los próximos 10 años.

En este particular, y siendo conscientes de los retos presupuestales que trae la renovación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se dio inicio con el proceso de actualización del plan de financiación teniendo en cuenta en primera instancia las dimensiones actuales del universo de víctimas pendiente por asistir, atender y reparar, así como la necesidad de realizar un estudio detallado del gasto destinado a la política que sirviera como base para implementar mecanismos de eficiencia del gasto público, reorientar la inversión hacia resultados y, respetando la regla fiscal, hacer viables los objetivos de la política con el presupuesto disponible.

En tal sentido, a partir del estudio detallado del gasto destinado a la política de víctimas, el cual sirvió como base para implementar mecanismos de eficiencia del gasto público, desde el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se realizaron las proyecciones del gasto de la política teniendo en cuenta un análisis de competencias y articulación de oferta de las entidades que hacen parte del SNARIV, la normalización de costos de bienes y servicios, así como la reorientación del gasto hacia las necesidades latentes de la política, en particular, la implementación de los derechos asociados a la medida de reparación a las víctimas.

El análisis de gasto tuvo en cuenta la revisión de todos los proyectos de inversión -en el Presupuesto General de la Nación (PGN)- de las entidades que hacen parte del SNARIV basados en los registros del Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP. Este ejercicio facilitó el análisis sobre la destinación del gasto priorizado en

---

<sup>67</sup> Corresponde al Balance de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado presentado por la UARIV en Julio de 2020. Las cifras y porcentajes de este análisis están registradas en el capítulo 3 Presupuesto asociado a la política el cual fue elaborado conjuntamente entre el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El informe está disponible en:

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/balance-de-la-politica-publica-para-la-atencion-y-reparacion-integral-las-victimas-del-conflicto>

la política y la depuración de los bienes y servicios que se están entregando actualmente a la población por parte del Gobierno nacional.

En un segundo proceso de análisis, en conjunto con las entidades que hacen parte del SNARIV, se precisaron las competencias de cada entidad y los criterios de programación y ejecución de los recursos destinados a la política. Este ejercicio permitió conocer con más detalle la intervención de cada entidad, para a partir de esto analizar las competencias y el alcance de cada una en el marco de la política pública, su oferta, sus mecanismos de articulación y costos de implementación.

Durante la fase final de este ejercicio, de manera coordinada con las entidades ejecutoras de la política se realizaron ejercicios de estimación y proyección de gasto de manera articulada en donde se precisó la oferta exclusiva para determinada población pendiente de acceso a los diferentes derechos de la política, basados en las competencias específicas de cada entidad y la definición de criterios específicos para cada unidad ejecutora en sus procesos de intervención directa con la población víctima del conflicto armado interno.

Como resultado de los gastos programados y la línea metodológica implementada, las proyecciones se realizan en consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) vigente, así como el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). La programación del gasto en este caso responde a unos criterios específicos relacionados con generar una eficiencia en la ejecución del gasto de la política, a partir de la definición de competencias específicas, la limitación de oferta basada en criterios específicos de focalización de acuerdo con la especialidad de cada unidad ejecutora.

#### **4.5.3. Estimaciones por tipo de gasto**

Uno de los criterios fundamentales sobre el cual se desarrolla el ejercicio técnico de proyección del plan de financiación es la sostenibilidad en el mediano plazo. Es decir, este plan de financiación de la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras consulta las metas fiscales establecidas en el MFMP 2021 y, por ende, tiene en cuenta la nueva institucionalidad fiscal que rige el comportamiento de las finanzas del sector público.

La Tabla 7 relaciona los montos totales proyectados por tipo de gasto que hacen parte del plan de financiación y los cuales ascienden a 142,1 billones de pesos de 2021 para el período comprendido entre las vigencias 2022 y 2031. Los recursos del PGN para Régimen Subsidiado de Salud (RSS) representan el 38 % de los gastos estimados, seguidos por los de inversión (33 %), los del Sistema General de Participaciones (SGP) en el componente de

educación (16 %) y los gastos de funcionamiento<sup>68</sup> (distintos del SGP educación y salud-RSS) con un 13 %.

**Tabla 7. Estimación prórroga Ley de víctimas y restitución de tierras por tipo de gasto entre las vigencias 2022 – 2031**

(billones de pesos constantes de 2021)

Tipo de gasto	Período (2022 a 2031)	Participación (%)
Funcionamiento distintos de SGP educación y salud y RSS	18,1	13
GP educación	22,7	16
Recursos de PGN para RSS	54,5	38
Inversión	46,7	33
<b>Total general</b>	<b>142,1</b>	<b>100</b>

Fuente: DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

A continuación, se detallan los aspectos técnicos tenidos en cuenta durante las estimaciones de cada tipo de gasto:

#### **Funcionamiento (diferente de SGP educación y PGN para RSS)**

Este ejercicio incluye estimaciones de gastos de funcionamiento por 18,1 billones de pesos de 2021. Estos gastos se definen como aquellos que tienen por objeto atender las necesidades del Estado para cumplir con las funciones asignadas en la Constitución Política y en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El cálculo de estos gastos se realiza sobre los rubros que actualmente las entidades del orden nacional que hacen parte del PGN destinan a la atención de la población víctima del conflicto armado interno. Para el caso de las cuentas de gastos de personal y disminución de pasivos se proyectaron recursos con un crecimiento del 3 % real y una prima por productividad salarial del 1 %, mientras que, para la adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes (dentro de las que se encuentra el Fondo de Reparación para las Víctimas) y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora se incrementó con una inflación del 3 %.

Es importante resaltar que no todos los rubros fueron proyectados, se excluyeron aquellos que, después del ejercicio de identificación, parecían ser transitorios en la vigencia y representaban un porcentaje marginal dentro de la apropiación total.

<sup>68</sup> Incluye el Fondo de Reparación a las Víctimas.

## Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación

El Ministerio de Educación Nacional, entidad que cuenta con información sobre la población víctima atendida en el sistema educativo, realizó una proyección de recursos del SGP educación para la atención de la población víctima en los próximos 10 años.

La estimación de costos, parte de la atención de la población víctima del conflicto actualmente vinculada al sistema educativo<sup>69</sup> y proyecta su situación educativa a 10 años. Para ello toma como base, adicionalmente a la matrícula por grado, las tasas de promoción escolar<sup>70</sup>, también por grado de la población víctima del conflicto reportada en el SIMAT. Con base en ello se estima el número de estudiantes que cada año son promovidos al grado siguiente, hasta culminar la educación media. Adicionalmente, también tiene en cuenta los reprobados<sup>71</sup>, quienes se supone se matriculan en el mismo grado del año anterior y son promovidos luego de repetir el curso.

Una vez definidos los flujos de niños, niñas y adolescentes que transitan por el sistema educativo, el costo anual de la atención se estima con base en el valor promedio de las tipologías educativas vigentes en 2020, ponderadas según la matrícula atendida por nivel educativo y zona. Los valores de las tipologías son incrementados anualmente en el 4 % por ascensos.

Resultado de la aplicación de esta metodología se estima que para los próximos 10 años se requiere de 22,7 billones de pesos de 2021 del SGP Educación para atender a las víctimas del conflicto armado interno.

## Recursos del PGN para régimen subsidiado en salud

Para este ejercicio el Ministerio de Salud y Protección Social proyectó la Unidad de Pago por Capitación de Régimen Subsidiado (UPC-RS) con base en el valor utilizado para la vigencia 2020, esta proyección incluye la variación por IPC (3 % anual) y el ponderador para la estimación de la UPC reconocida (1,18). Por su parte, para la proyección de la tasa de cobertura de afiliación en salud, se tuvo en cuenta un incremento en la cobertura anual de personas víctimas nuevas afiliadas del 0,79 %, un crecimiento total de la afiliación en salud de la población víctima para el período 2021-2031 del 9,1 % y la estabilización del

---

<sup>69</sup> De acuerdo con el SIMAT la población víctima matriculada en el sistema asciende a 1.522.396.

<sup>70</sup> La Tasa de aprobación se define como la proporción de estudiantes matriculados que cumplieron con los requisitos académicos exigidos para aprobar el último grado de un nivel que cursaban y por tanto, pueden ser promovidos al siguiente grado.

<sup>71</sup> Tasa de repitencia entendida como el porcentaje de alumnos matriculados en un año escolar que se encuentran repitiendo el mismo grado cursado el año anterior.

universo de población víctima (RUV entre el 2022 y el 2023). La proyección realizada al 2031 se basa en el comportamiento de la población objeto durante los últimos años.

Por último, de acuerdo con la información de las cinco últimas vigencias, se estima que la proporción de población víctima del conflicto armado afiliada al régimen subsidiado es del 73 %. Es importante tener en cuenta que ante cualquier variación relacionada con la implementación del Acuerdo Final u otros factores pueden cambiar este comportamiento y arrojar un indicador distinto.

## **Inversión**

El ejercicio de estimación de gasto presentado en el presente documento prevé que el gasto de inversión asociado con la financiación de la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras durante el período 2022-2031 ascenderá a 46,7 billones de pesos a precios de 2021. Del total, 26 billones de pesos están asociados a gastos relacionados con la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho por su condición de ciudadanos colombianos (gasto por demanda). Los restantes 20,7 billones de pesos corresponden a los gastos de los derechos específicos de las víctimas (gasto exclusivo), derivados del menoscabo de sus derechos como consecuencia del conflicto armado interno.

En este orden de ideas, las proyecciones del gasto por demanda se realizan sobre estimaciones de acceso de la población víctima a los diferentes programas del Gobierno nacional sobre los registros disponibles para la vigencia 2021, donde será necesario realizar análisis anuales con el fin de confirmar los montos focalizados dependiendo de la dinámica de acceso y salida de la población en cada programa. Lo anterior, podría generar una dinámica fluctuante sobre las proyecciones de gasto dependiendo de este comportamiento.

Ahora bien, el monto de gasto exclusivo (20,7 billones de pesos) es consistente con un flujo anual que en promedio representa cerca de 2,1 billones de pesos de 2021 durante el período en consideración, el cual no supera el cupo destinado para este propósito en las proyecciones fiscales de mediano plazo. Cabe señalar que, este flujo anual proyectado es consistente con los dos principios adicionales sobre los cuales se fundamenta este ejercicio de estimación y proyección (progresividad y gradualidad), y supone además que anualmente las entidades seguirán priorizando sus gastos en desarrollo de las medidas establecidas por esta ley. De igual forma, el gasto exclusivo seguirá siendo considerado como una prioridad



en la programación del presupuesto en atención al Auto 008 de 2009<sup>72</sup> proferido por la Corte Constitucional.

Cabe destacar que, dentro del gasto exclusivo programado, la medida con mayor representatividad es la reparación, seguido por asistencia y atención. Lo anterior, se constituye como una de las grandes apuestas del Gobierno nacional por redireccionar los recursos (exclusivos) programados de la política a los derechos más rezagados, los cuales están asociados a la indemnización administrativa, los procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, rehabilitación y reparaciones colectivas.

Los sectores con mayor representatividad en los gastos totales de inversión programados corresponden a: inclusión social y reconciliación, vivienda, ciudad y territorio, agricultura y desarrollo rural, educación y trabajo. En cuanto a las entidades ejecutoras es la Unidad para las Víctimas quien lidera las asignaciones presupuestales seguido por el Departamento para las Prosperidad Social, el Fondo Nacional de Vivienda, el ICBF y la Unidad de Restitución de Tierras.

Así las cosas, estas proyecciones son consistentes con en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 y no se ven alteradas al incluir el costo proyectado para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, toda vez que respetan el espacio presupuestal actual, y por lo tanto no ponen en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo. Este ejercicio, no obstante, se llevó a cabo en observancia de una restricción significativa sobre la dificultad asociada a determinar con precisión el crecimiento del universo de víctimas en los próximos años, cualquier cambio en el universo de víctimas a atender tiene repercusiones en las proyecciones realizadas en este plan de financiamiento durante su etapa de ejecución.

Para finalizar, es conveniente precisar que en la medida en que las estimaciones anuales se alejen en el tiempo, estas conllevan un mayor grado de incertidumbre. La razón de esto es que la proyección de este plan de financiación se realizó con base en supuestos y proyecciones, tanto de costos como de la evolución de las necesidades de la población víctima en el tiempo y estas variables son más difíciles de predecir entre más largo sea el horizonte de tiempo considerado.

---

<sup>72</sup> III.2. El esfuerzo presupuestal: apartado 39: La Corte Constitucional igualmente acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener un alto nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles aumentos que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

#### 4.5.4. Proyecciones por medida y derecho

Tal y como se observa en la Tabla 8, el resultado total de la cuantificación del plan de financiación para población víctima del conflicto armado interno, asciende a 142,1 billones de pesos de 2021 para el período 2022-2031. La medida con más representatividad en las proyecciones es la de asistencia (77 %), seguido por reparación (13,9 %) y atención (5,4 %), entre otros. frente a los derechos de la política pública, es importante tener en cuenta que los gastos del SGP educación y los recursos de PGN para RSS, están clasificados en los derechos de educación y salud respectivamente, los cuales generan la alta participación de la medida de asistencia sobre el total de los recursos programados. Una vez realizada esta precisión, se hace relevante destacar el compromiso del Gobierno nacional por fortalecer las inversiones en el acceso a los derechos exclusivos de la población víctima asociados a la subsistencia mínima, indemnización, vivienda, restitución de tierras, satisfacción, reparaciones colectivas y retornos y reubicaciones; que en su conjunto representan un 33 % (46,6 billones de pesos 2021) del total de los recursos programados, que descontando del total la participación porcentual de los gastos del SGP educación y los recursos de PGN para RSS, la participación de estos derechos ascienden a un 72 %.

**Tabla 8. Estimación por medidas y derechos**

(cifras en billones de pesos de 2021)

Medida / derecho	Período 2022-2031	Participación %
<b>Asistencia</b>	<b>109,9</b>	<b>77,3 %</b>
Alimentación	0,4	0,3 %
Educación	24,1	17,0 %
Generación de ingresos	2,3	1,6 %
Identificación	0,1	0,1 %
Reunificación familiar	0,6	0,4 %
Salud	54,5	38,4 %
Subsistencia mínima	18,2	12,8 %
Vivienda	9,7	6,8 %
<b>Atención</b>	<b>7,7</b>	<b>5,4 %</b>
Orientación y comunicación	7,7	5,4 %
<b>Ejes transversales</b>	<b>3,7</b>	<b>2,6 %</b>
Participación	0,1	0,1 %
Coordinación nacional	3,2	2,2 %

Medida / derecho	Período 2022-2031	Participación %
Coordinación nación-territorio	0,3	0,2 %
Sistemas de información	0,1	0,04 %
<b>Prevención y protección</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7 %</b>
Vida, seguridad, libertad e integridad	1,0	0,7 %
<b>Reparación</b>	<b>19,8</b>	<b>13,9 %</b>
Empleo	0,5	0,4 %
Garantías de no repetición	0,4	0,3 %
Indemnización	11,5	8,1 %
Rehabilitación	0,2	0,2 %
Reparaciones colectivas	0,7	0,5 %
Restitución	4,6	3,3 %
Retorno y reubicación	0,7	0,5 %
Satisfacción	1,1	0,8 %
<b>Total general</b>	<b>142,1</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Cultura, Departamento Administrativo de Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad Nacional de Protección, Servicio Nacional de Aprendizaje, Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas planteados en el presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos el cumplimiento de la Política de Víctimas en los términos del presente documento CONPES, acorde con el Marco de Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los respectivos sectores.
3. Aprobar el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 prorrogada mediante la Ley 2078 de 2020 teniendo en cuenta los supuestos y consideraciones mencionados en el apartado 4.5 de este documento CONPES que corresponden a la actualización del plan de financiación de la política de víctimas y restitución de tierras.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Cultura, Departamento Administrativo de Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad Nacional de Protección, Servicio Nacional de Aprendizaje, Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por

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

- a. Las entidades del Gobierno nacional, con órdenes derivadas de las sentencias de restitución de tierras y de derechos territoriales de comunidades étnicas, deberán garantizar, de acuerdo con su asignación presupuestal, los recursos que permitan dar cumplimiento y avanzar en la implementación y sostenibilidad de estos procesos.
  - b. Promover y avanzar en las acciones que propendan por articular el SNARIV y el SIVJRN, de manera que sea posible aunar esfuerzos conducentes al restablecimiento y goce efectivo de derechos de la población afectada por el conflicto armado.
  - c. Hacer efectiva la incorporación del enfoque étnico, el enfoque diferencial y de atención psicosocial en los programas que beneficien a la población víctima del conflicto armado, teniendo en los respectivos decretos reglamentarios.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
- a. Integrar al Registro Social de Hogares la información proveniente de las entidades administradoras de la oferta social, así como identificar plenamente la población víctima en este sistema de información, de tal forma que pueda interoperar con el Modelo Integrado de la Subdirección Red Nacional de Información y se mejore la capacidad de hacer seguimiento a la situación de la población víctima.
  - b. Elaborar un documento que contenga los lineamientos técnicos para la focalización de la población víctima en la oferta social.
6. Solicitar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:
- a. Avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de información que permitan caracterizar las necesidades de la población víctima del conflicto a partir del modelo integrado.
  - b. Junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar acciones para avanzar en la identificación y caracterización de la población víctima en el exterior, acceso a rutas de atención e implementación de actos simbólicos y de dignificación.
  - c. Junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizar jornadas móviles interinstitucionales de atención y orientación a víctimas para fortalecer el acceso a la justicia de esta población y fortalecer los servicios de orientación e información.
  - d. Garantizar el cumplimiento en la entrega de ayuda y atención humanitaria en sus diferentes fases, de manera oportuna, teniendo en cuenta la atención diferenciada a los hogares con pertenencia étnica, de acuerdo con las necesidades inmediatas

que guarden relación directa con el hecho victimizante. Asimismo, fortalecer a las entidades territoriales para la atención de emergencias y brindar el apoyo subsidiario de manera oportuna.

- e. Garantizar los recursos humanos y técnicos y priorizar los recursos financieros para avanzar en los pagos de indemnización por vía administrativa y judicial a víctimas del conflicto armado, así como la administración adecuada del Fondo para la Reparación de las Víctimas y la orientación y asesoría para la inversión adecuada de los recursos por parte de esta población.
- f. Acompañar a familiares de víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos.
- g. Implementar los programas que permitan contribuir a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus estrategias grupales e individuales, en los componentes de memoria, dignificación, recuperación de prácticas sociales, pedagogía social y reconciliación, así como el financiamiento de líneas de crédito a víctimas del conflicto armado.
- h. Coordinar con las diferentes entidades del SNARIV el adecuado diseño e implementación de los planes integrales de reparación colectiva étnicos y no étnicos en sus diferentes etapas. Asimismo, garantizar los pagos de la indemnización a la totalidad de los sujetos de reparación colectiva.
- i. Implementar planes específicos de prevención y atención para comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras y las acciones de los planes de salvaguarda étnicos, con el fin de contribuir a la superación de las debilidades en materia de garantía a los derechos al territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio.
- j. Propiciar escenarios de concertación entre comunidades étnicas y entidades del Gobierno nacional para que, conforme al derecho a la autonomía, al gobierno propio y a la participación, las comunidades decidan sobre los parámetros de acceso a las medidas contenidas en los decretos leyes étnicos.
- k. Acompañar a las personas o comunidades víctimas de desplazamiento forzado que manifiestan su intención de retornarse, reubicarse o integrarse localmente, a través de las rutas individual, comunitaria o de emergencia, mediante la entrega de los esquemas especiales de acompañamiento y el desarrollo de las acciones que faciliten su integración comunitaria y arraigo territorial, disponiendo a su vez de los mecanismos que propendan por su sostenibilidad y seguimiento continuo.

- l. Realizar actividades orientadas a afianzar los conocimientos de la población víctima organizada y no organizada en materia de política pública, de manera que sea posible aumentar su nivel de incidencia en los espacios dispuestos por la normatividad vigente para participar de forma efectiva, desarrollando a su vez los instrumentos que faciliten el seguimiento al ejercicio de este derecho.
  - m. Ajustar la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de víctimas para fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que sea posible avanzar en los procesos allí inmersos; particularmente asociados a la racionalización de las herramientas de información y seguimiento, funcionamiento de los espacios de articulación territorial, asistencia técnica diferenciada y mecanismos de seguimiento a la estrategia misma. Igualmente, caracterizar la oferta territorial de manera que clarifiquen las rutas y alcance de la oferta disponible.
  - n. Realizar asistencias técnicas a las entidades del Ministerio Público a nivel territorial en los municipios con alta ocurrencia de hechos victimizantes para mejorar los procedimientos de captura de la información de la población al momento de la toma de declaración.
7. Solicitar al Ministerio del Interior:
- a. Acompañar a las entidades territoriales y organizaciones sociales de víctimas para la formulación y actualización de planes de prevención y autoprotección.
  - b. Realizar informes de seguimiento e impulsar el cumplimiento de las acciones adelantadas por el Gobierno nacional sobre las recomendaciones de las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas.
  - c. Realizar acciones del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, cuyo propósito es generar garantías para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos de las mujeres y de su derecho a defender los derechos humanos.
  - d. Diseñar un tablero de control para la gestión y seguimiento de las acciones institucionales concertadas, que permitan la coordinación y articulación interinstitucional que desarrolla este ministerio en el marco de los planes de salvaguarda étnicos.
8. Solicitar a la Unidad Nacional de Protección:

- a. Adecuar y coordinar la implementación de las medidas de protección individual para la población que se encuentre en riesgo extremo, extraordinario o inminente y que hayan sido identificadas en la evaluación de riesgo.
  - b. Elaborar informes de seguimiento sobre la implementación de recomendaciones que surjan en el CERREM Mujeres, cuyo propósito es atender las necesidades específicas de las mujeres en el marco de la ruta de protección del programa de la UNP.
  - c. Coordinar la actuación del CERREM Colectivo y con base en ello realizar procesos de concertación en el marco de la evaluación de riesgos colectivos con comunidades étnicas.
9. Solicitar a la Agencia Nacional de Tierras:
- a. Constituir los resguardos indígenas de víctimas de desplazamiento forzado y titular las tierras de comunidades negras víctimas de desplazamiento forzado mediante acto administrativo registrado con el propósito de proteger el derecho al territorio de dichas comunidades.
  - b. Caracterizar los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente por víctimas de desplazamiento forzado frente a los procesos de constitución de resguardos indígenas.
  - c. Resolver los conflictos territoriales de comunidades étnicas con relación a su derecho a la propiedad colectiva.
  - d. Apoyar la implementación de las iniciativas comunitarias de comunidades étnicas conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes.
10. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas:
- a. Desarrollar acciones articuladas que permitan avanzar en la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras y en la restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas.
  - b. Adelantar las solicitudes de protección de los territorios en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados para dar respuesta a los escenarios de riesgo y afectación identificados en el marco del proceso de restitución de tierras.
  - c. Presentar las demandas de restitución de tierras y de derechos territoriales ante jueces especializados.



- d. Solicitar medidas cautelares de prevención y protección en favor de comunidades étnicas ante los jueces de restitución de tierras para mitigar condiciones de riesgo y afectación en el marco del proceso de restitución de tierras.
11. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo:
    - a. Continuar atendiendo a la población víctima del conflicto armado con enfoque diferencial, fortaleciendo su registro en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo y brindando orientación para la identificación y cierre de brechas que faciliten su inserción laboral.
  12. Solicitar al Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Servicio Nacional de Aprendizaje, de acuerdo con sus competencias:
    - a. Promover la inclusión de la población víctima en los servicios de formación profesional integral, orientación vocacional, ocupacional, emprendimiento, habilidades blandas, competencias laborales, contribuyendo al fortalecimiento de sus perfiles laborales, capacidades para la generación de ingresos, autosostenimiento desarrollo empresarial y acceso a mercados. Asimismo, la implementación de proyectos para la restitución de capacidades productivas a los sujetos de reparación colectiva.
  13. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda:
    - a. Realizar las acciones encaminadas al fortalecimiento de las entidades territoriales en los procesos de saneamiento y titulación de predios que permitan facilitar el desarrollo de proyectos de vivienda, así como contribuir a la implementación de medidas encaminadas a la adquisición y mejoramiento de las condiciones de las viviendas de la población víctima del conflicto armado.
  14. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social:
    - a. Garantizar la afiliación y acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud de las víctimas del conflicto armado y propender por una atención que responda a sus necesidades.
    - b. Implementar los componentes del PAPSIVI y aunar esfuerzos con la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales para maximizar su alcance en todo el territorio nacional.
  15. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:

- a. Orientar a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para garantizar el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en educación básica y media, así como el desarrollo de actividades dirigidas a la alfabetización de la población joven, adulta y mayor iletrada.
  - b. Fortalecer el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en la educación superior.
16. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:
- a. Garantizar la realización de acciones encaminadas a la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto y sus familias, en términos de acompañamiento psicosocial, seguridad alimentaria, nutricional, prevención y atención de la desnutrición aguda y atención a mujeres gestantes con bajo peso.
17. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:
- a. Implementar las acciones encaminadas a la superación de la pobreza mediante incentivos en salud y educación para el apoyo al desarrollo en la primera infancia y la permanencia escolar en todos sus niveles.
  - b. Entregar incentivos en especie para el mejoramiento de viviendas, así como esquemas especiales de acompañamiento a la población víctima de desplazamiento forzado en los procesos de retorno y reubicación en el área rural.
  - c. Implementar proyectos productivos y unidades para el autoconsumo de comunidades étnicas que se encuentren en situación de pobreza extrema o vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural o habitantes de territorios colectivos.
18. Solicitar a la Agencia de Desarrollo Rural:
- a. Vincular a la población víctima con proyectos agrícolas en actividades de fomento, fortalecimiento asociativo, apoyo financiero, adecuación de tierras (riego, drenaje o protección contra inundaciones) y en general el fortalecimiento a la productividad, competitividad de las cadenas de valor y sistemas productivos del sector agropecuario.
19. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional:
- a. Articular acciones entre la Unidad para las Víctimas y el Comando de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional para garantizar la

- exoneración de la prestación del servicio militar a las víctimas del conflicto armado y el acompañamiento en la definición de su situación militar.
- b. Capacitar en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública.
  - c. Realizar los análisis de seguridad y brindar acompañamiento a la Unidad de Restitución de Tierras para avanzar en los procesos de microfocalización y demás acciones de la fase administrativa en el marco de los procesos de restitución de tierras, así como atender las solicitudes de apreciaciones de seguridad en el marco de los planes de Retornos y Reubicación.
20. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias:
- a. Fomentar organizaciones solidarias para contribuir al desarrollo socio empresarial y a la generación de ingresos de la población víctima.
21. Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro:
- a. Inscribir en los folios de matrícula inmobiliaria medidas de protección o cancelación de protección de víctimas de desplazamiento forzado incluyendo los territorios colectivos étnicos.
  - b. Realizar estudios tradicionales en la etapa administrativa y judicial de los procesos de restitución de tierras y entregar títulos de predios saneados y formalizados en cumplimiento de órdenes o a través de oferta institucional.
22. Solicitar al Ministerio de Cultura:
- a. Desarrollar actividades artísticas de formación, creación, circulación, investigación y apropiación cultural de población víctima.
  - b. Brindar acceso a los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural, así como el fortalecimiento lingüístico y cultural a las comunidades que se encuentran en riesgo.
23. Solicitar al Centro Nacional de Memoria Histórica:
- a. Garantizar la conformación y puesta en funcionamiento del Museo de Memoria de Colombia y recopilar y preservar objetos o piezas museológicas que contribuyan a la preservación de la memoria.

- b. Desarrollar investigaciones de memoria histórica; recuperación de archivos y su protección, divulgación masiva de campañas y piezas audiovisuales y acompañamiento a iniciativas de memoria.
  - c. Formular lineamientos para la investigación que contribuya al esclarecimiento de la verdad histórica y realizar evaluaciones de política sobre las medidas de satisfacción y reparación simbólica dirigidas al conglomerado social.
24. Solicitar a la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia:
- a. Coordinar, articular y gestionar las acciones intersectoriales orientadas a garantizar la atención integral a la niñez víctima del conflicto.
25. Solicitar a la Presidencia de la República, a través la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:
- a. Realizar acciones comunicativas y pedagógicas mediante piezas, talleres y campañas dirigidas a la prevención de violencias y el acceso a derechos cuyo público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado.
26. Solicitar a las entidades del SNARIV y del SIVJRN:

Promover la articulación interinstitucional de los dos sistemas para avanzar de manera coordinada en el restablecimiento de los derechos y reparación de las víctimas.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

## Anexo B. Enfoque diferencial de mujer y género en las acciones de la Política Nacional de Atención y Reparación a Víctimas

Los criterios gubernamentales para la incorporación efectiva del enfoque diferencial de mujer y género en la *Política pública de desplazamiento forzado* (en adelante criterios gubernamentales) fueron formulados de manera conjunta por el DNP, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el marco de lo planteado por la Corte Constitucional en el Auto 737 de 2017<sup>73</sup>, constituyéndose hoy en día en una herramienta idónea para fortalecer y cualificar con el enfoque de género a políticas, programas y proyectos dirigidas a las víctimas del conflicto armado, especialmente en materia de desplazamiento forzado.

La elaboración de la primera versión de los criterios gubernamentales que fueron publicados en 2018, contó con la participación de representantes de organizaciones nacionales de mujeres que han trabajado en temas de incidencia y apoyo a mujeres víctimas en las regiones, como también a mujeres integrantes de la *Mesa nacional de participación efectiva de las víctimas*, representantes de los hechos victimizantes de desplazamiento y delitos contra la libertad e integridad sexual. La versión actualizada de los criterios presentada en 2020 fue producto de un ejercicio complementario de verificación de las condiciones técnicas de las líneas de acción con mayor potencial de beneficiar directamente a mujeres víctimas del conflicto o que se enfoquen en eliminar los bloqueos institucionales referenciados por la Corte Constitucional en el Auto 737 de 2017.

Bajo el entendido que los citados criterios obedecen a aquellas condiciones verificables que dan cuenta de la incorporación del enfoque diferencial y de género en la política pública de víctimas; como parte del proceso de formulación del presente documento CONPES, los criterios gubernamentales fueron utilizados y aplicados para identificar la oferta de las entidades nacionales que resultaba pertinente para responder a los riesgos de género y las vulnerabilidades acentuadas de las mujeres, teniendo en cuenta adicionalmente los resultados de la evaluación del Documento CONPES 3784 *Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado*<sup>74</sup> para la formulación de acciones específicas de género que se reflejaran en acciones de bienes y servicios dirigidas a la población de manera directa, así como para

---

<sup>73</sup> Por medio del cual la Sala especial de seguimiento de la corte constitucional en materia de desplazamiento forzado realiza una evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

<sup>74</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>

contrarrestar el impacto de los patrones de violencia que enfrentaron las mujeres en el conflicto armado, tal y como fueron abordados en la sección de diagnóstico de este documento CONPES.

En esa medida, a continuación se presenta de manera sintética y por componente de política la relación que se estableció con base en los criterios gubernamentales, entre los derechos contemplados en la Ley 1448 de 2011 y 50 de las acciones específicas o generales con enfoque de género y diferencial que hacen parte, de manera transversal, del plan de acción de este documento CONPES y que fueron presentadas por las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Departamento para la Prosperidad Social, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Jurisdicción Especial para la Paz, Servicio Público de Empleo, Unidad Nacional de Protección, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y DNP.

Sin perjuicio de lo presentado en este documento, es de mencionar que las acciones descritas no limitan el actuar de las entidades pertenecientes al SNARIV en lo que respecta a la implementación del enfoque diferencial de mujer y género en el marco de la política de atención y reparación a víctimas del conflicto.

### **Prevención y protección**

A la hora de mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las mujeres en el marco del conflicto armado según lo planteado en el documento CONPES, se identificaron acciones que, directa o indirectamente responden a riesgos de género que incrementan las amenazas o vulnerabilidades de las mujeres en el marco del conflicto armado.

Por un lado, aumentar la eficiencia de los programas de protección de mujeres en riesgo extraordinario, extremo o inminente, supone una adecuada y oportuna evaluación de riesgos, actualmente se cuenta con herramientas metodológicas formuladas especialmente para la identificación diferencial de necesidades, de amenazas o de nuevos hechos sobrevenientes en casos tanto individuales como colectivos.

Los criterios gubernamentales también hacen énfasis en el seguimiento a la implementación de las medidas de protección recomendadas en el CERREM de mujeres, especialmente de las llamadas medidas complementarias, de ahí la importancia de los informes de seguimiento que fueron incluidos en el PAS.

Dado el rol de la fuerza pública a la hora de complementar la implementación de esquemas de protección a mujeres con riesgo extraordinario o extremo, con uso extensivo al núcleo familiar, garantizando la seguridad a los miembros cuando la mujer protegida deba atender asuntos relacionados con su labor de liderazgo, resulta fundamental que se haya incluido la capacitación en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública. A lo cual se suma, lo planteado en materia de 1. el riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado, así como de implementar medidas de protección a víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario o extremo.

Por otra parte, la pertinencia de las estrategias diseñadas y la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el caso de las mujeres implica contemplar la violencia basada en el género como un factor de riesgo particular, en esa medida se contemplan acciones comunicativas o pedagógicas.

**Tabla1. Criterios gubernamentales y acciones del PAS en materia de prevención y protección**

Criterios gubernamentales	Acciones PAS dirigidas a mujeres
Implementar medidas de protección efectiva y oportuna de las mujeres que se encuentren con riesgo extraordinario o extremo en los territorios, con atención a nuevos hechos de amenaza puestos en conocimiento oportunamente, que posibilite un ajuste de medidas de acuerdo con resultado de la reevaluación de nivel de riesgo.	Brindar jornadas de socialización de la metodología utilizada en la evaluación de riesgo para que se entreguen medidas de protección que garanticen y satisfagan las necesidades de las personas y poblaciones solicitantes, reconociendo el enfoque diferencial. (GER-GU-06-V1 Guía Metodológica para evaluación del riesgo colectivo de organizaciones de mujeres (Cartografía del Cuerpo), GER-GU-07- V1 Guía de Orientación en la Identificación de los Enfoques Diferenciales, de Género y Étnico en la Subdirección de Evaluación del Riesgo y Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
Establecer un mecanismo de seguimiento a las medidas complementarias, en los casos que se recomienden en el CERREM mujeres.	Elaborar informes de seguimiento sobre las recomendaciones del CERREM MUJERES competencia de la Unidad Nacional de Protección
Implementar esquemas de protección a mujeres con riesgo extraordinario o extremo con uso extensivo al núcleo familiar, garantizando la seguridad a los miembros.	Brindar charlas de autoprotección y autoseguridad a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con enfoque diferencial.



Criterios gubernamentales	Acciones PAS dirigidas a mujeres
	<p>Evaluar el riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado.</p> <p>Implementar medidas de protección a víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario o extremo.</p> <p>Brindar orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente.</p> <p>Capacitar en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública</p>
<p>Desarrollar acciones comunicativas o pedagógicas con información clara, precisa, en lenguaje sencillo dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado, acerca de prevención de violencias contra las mujeres o acceso a derechos</p>	<p>Realizar acciones de comunicación o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado).</p>

Fuente: DNP (2021), con información de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Grupo de Proyectos Especiales.

En materia de prevención, se señala en los criterios gubernamentales el rol de las entidades territoriales para gestionar e implementar acciones dirigidas a mitigar los riesgos contra las mujeres víctimas, de ahí la importancia que se le dio en el documento CONPES a los procesos de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial; así como a los informes de advertencia y seguimiento a los riesgos de vulneración de los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Esta perspectiva del fortalecimiento institucional para la prevención se complementa con acciones que cobran especial sentido para las mujeres víctimas o en riesgo de serlo así como a sus organizaciones, o en las que pueden ser focalizadas tales como:

- Desarrollar mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos.
- Implementar las acciones del Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos a cargo del Ministerio del Interior.
- Brindar capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado a organizaciones sociales de sujetos de especial protección constitucional.

- Brindar asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial.
- Brindar asistencia técnica a las mujeres víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la identificación de riesgos contra las mujeres y la caracterización de vulnerabilidades acentuadas y diferenciales son propias del esquema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, los criterios gubernamentales se refieren a la gestión e implementación de acciones de prevención y protección dirigidas hacia mujeres en riesgo, sus familias y comunidades asociadas con dichas alertas; de ahí la importancia que en este documento CONPES se le da al rol que cumplen instrumentos tales como:

- Informes de advertencia y seguimiento a los riesgos de desplazamiento forzado y confinamiento, y eventos de desplazamiento forzado masivo.
- Informes de advertencia y seguimiento a los riesgos de vulneración de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en los escenarios de paz.
- Informes de seguimiento frente a las acciones adelantadas sobre las recomendaciones de las alertas tempranas.

### Atención y asistencia

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del presente documento CONPES es mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado, y que en particular se desarrollará una estrategia encaminada a la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, se incluyeron acciones en el documento que responden a los criterios gubernamentales que resultan estratégicos en función de la superación de la situación de vulnerabilidad de las mujeres.

En particular, se trata de los criterios directamente relacionados con los factores estructurales económicos y productivos, entendidos como las desigualdades de género que relegan a las mujeres a condiciones de pobreza, con escaso acceso a educación, recursos productivos y generación de ingresos<sup>75</sup> y que, a su vez, se constituyen en barreras que dificultan el restablecimiento de sus derechos como víctimas.

---

<sup>75</sup> En concordancia con la Orden cuarta del en el Auto 737 de 2017 frente a la forma diferenciada en que las mujeres padecen las distintas violencias y las barreras específicas que enfrentan para acceder a la protección de sus derechos identificado en el documento *Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia*

Tabla 2. Criterios gubernamentales y acciones del PAS en materia de asistencia y atención

Criterios gubernamentales	Acciones PAS dirigidas a mujeres
<p>Promover, apoyar y financiar, el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de mujeres víctimas del conflicto armado, y mujeres en condición de vulnerabilidad o en riesgo de serlo.</p>	<p>Brindar servicios de formación profesional integral a mujeres víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>Brindar servicios de orientación ocupacional a mujeres víctimas del desplazamiento forzado.</p> <p>Entregar servicios de apoyo al emprendimiento de mujeres víctimas del conflicto armado con iniciativas de negocio.</p> <p>Brindar servicios de emprendimiento a mujeres víctimas de desplazamiento forzado.</p> <p>Entregar servicios de apoyo a los emprendimientos inclusivos de mujeres víctimas del desplazamiento forzado o la comercialización de sus productos.</p> <p>Entregar servicios de apoyo al emprendimiento de mujeres víctimas del conflicto armado con fortalecimiento de negocio.</p> <p>Brindar servicios de formación profesional integral a mujeres víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.</p> <p>Financiar la entrega de líneas de crédito especiales a las mujeres víctimas que lo requieran.</p> <p>Asistir técnicamente el fortalecimiento productivo de proyectos culturales de grupos de mujeres víctimas del conflicto armado desde una perspectiva cultural simbólica.</p>
<p>Implementar medidas dirigidas a eliminar las barreras y obstáculos para el acceso de las mujeres en temas laborales.</p>	<p>Identificar a las mujeres víctimas del conflicto armado que se encuentran registradas en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo.</p> <p>Brindar servicios de orientación a mujeres víctimas del conflicto armado para la identificación y cierre de brechas que faciliten su inserción laboral.</p>

*estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional, elaborado por el Ministerio del Interior y la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia.*

Criterios gubernamentales	Acciones PAS dirigidas a mujeres
<p>Establecer mecanismos de interlocución de las instituciones de justicia con las mujeres víctimas de violencia sexual para que puedan acceder a información sobre los procesos investigativos, que comprendan lo que es posible investigar y los requisitos indispensables para poder avanzar en una investigación, de tal manera que la expectativa de las mujeres con este tema sea acorde con la realidad procesal.</p>	<p>Diseñar y poner en marcha una estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual.</p>
<p>Realizar ejercicios de divulgación a mujeres víctimas frente a las violencias de género, y derechos establecidos en la política pública de víctimas y en la política de equidad de género, así como en otras disposiciones.</p>	<p>Brindar capacitación a las mujeres víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.</p> <p>Brindar capacitación a las mujeres víctimas desplazadas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.</p> <p>Brindar asistencia técnica a mujeres desplazadas víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.</p>
<p>Priorización de la oferta institucional para niñas y adolescentes víctimas de conflicto armado en programas de primera infancia niñez y adolescencia.</p>	<p>Brindar atención a niñas y niños menores de 5 años con riesgo de desnutrición aguda y mujeres gestantes con bajo peso.</p>
<p>Desarrollar acciones comunicativas o pedagógicas con información clara, precisa, en lenguaje sencillo dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado, acerca de prevención de violencias contra las mujeres.</p>	<p>Diseñar e implementar una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial en articulación con el trabajo que realiza la ARN en la Mesa Técnica para la no estigmatización.</p>

Fuente: DNP (2021), con información de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Grupo de Proyectos Especiales.

En ese marco, el presente documento CONPES incluyó un conjunto de acciones para abordar de manera integral dos ámbitos fundamentales para mejorar las condiciones socioeconómicas de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado: primero, el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de mujeres víctimas con inclusión financiera, orientación ocupacional, formación profesional y varias ofertas de servicios de emprendimiento, incluyendo iniciativas de carácter cultural. Segundo,

empleabilidad y eliminación de barreras y obstáculos para el acceso de las mujeres en contextos laborales tales como el acceso al servicio público de empleo, identificación y cierre de brechas para inserción laboral.

En consonancia con lo planteado en uno de los criterios gubernamentales sobre la priorización de la oferta institucional para niñas y adolescentes víctimas de conflicto armado en programas de primera infancia niñez y adolescencia, y teniendo en cuenta los datos del diagnóstico sobre necesidades diferenciales en materia de seguridad alimentaria en la primera infancia y en la gestación, se plantean acciones tales como brindar atención a niñas y niños menores de 5 años con riesgo de desnutrición aguda y mujeres gestantes con bajo peso y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población víctima mediante la entrega de alimentos de alto valor nutricional.

Por otra parte, dada la importancia que en los criterios gubernamentales se le da a la correlación que existe entre las mayores vulnerabilidades de las mujeres, el impacto diferenciado y agravado con conflicto armado y las diferentes formas de violencia de género, especialmente violencia sexual; como parte del componente de atención y asistencia se incluyeron acciones orientadas a mitigar lo que la Corte Constitucional denominó desde el 2008 como el triple proceso de invisibilidad oficial y extraoficial, silencio de las víctimas e impunidad, en esa medida son especialmente importantes las medidas del documento CONPES para acceso a justicia, orientación y asesoría para las mujeres víctimas, vinculación al sistema general de seguridad social en salud de las víctimas de violencia sexual.

Bajo ese mismo marco, es pertinente traer a colación que en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 frente al desarrollo de acciones con enfoque diferencial se alude a los esfuerzos encaminados a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes, y que para el caso de las mujeres implica abordar pedagógicamente la relación entre discriminación y violencia basada en el género, tal y como se enuncia en la estrategia orientada a prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial.

## **Reparación**

Uno de los objetivos estratégicos de este documento CONPES es contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado. En lo que corresponde a la implementación del enfoque de mujer y género en la reparación es necesario identificar los daños que de manera diferenciada y agravada han afrontado las mujeres, estos se retoman como prioridades en los criterios gubernamentales en dos sentidos: por un lado, reconocer que frente a los daños producto de la violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer es necesario implementar y fortalecer estrategias de reparación

dirigidas a las mujeres víctimas de este hecho victimizante, en esa medida se contemplaron estrategias diferenciales de acompañamiento psicosocial y de reparación simbólica a mujeres víctimas; y brindar servicios de salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Por otro lado, dadas las afectaciones e impacto psicosocial diferenciado del desplazamiento y del conflicto en las mujeres, brindar servicios de rehabilitación psicosocial a mujeres víctimas supone que los equipos profesionales hayan sido cualificados en temas de género y, sobre todo, en sus comprensiones sobre tales daños.

**Tabla 3. Criterios gubernamentales y acciones del PAS en materia de reparación**

<b>Criterios gubernamentales</b>	<b>Acciones PAS dirigidas a mujeres</b>
Implementar y fortalecer estrategias de reparación dirigidas a las mujeres víctimas de violencia sexual.	Implementar estrategias diferenciales de acompañamiento psicosocial y de reparación simbólica a mujeres víctimas en los componentes establecidos en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. Afiliar a mujeres víctimas de violencia sexual al sistema general de seguridad social en salud. Brindar servicios de salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
Los equipos profesionales que abordan los procesos de rehabilitación psicosocial con las mujeres víctimas, deberán estar cualificados en temas de género de forma que posibiliten el reconocimiento y la comprensión de las afectaciones de las mujeres en el marco del conflicto	Brindar servicios de rehabilitación psicosocial a mujeres víctimas

Fuente: DNP (2021), con información de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Grupo de Proyectos Especiales.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, en el capítulo dedicado a la restitución de tierras se incluye un apartado con las normas para las mujeres en los procesos de restitución, se trata de cinco artículos que le dan pleno valor a algunas de las acciones que fueron incorporadas como parte del presente documento CONPES tales como:

- Inscribir a las mujeres a nombre propio o como cónyuges en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), promoviendo el enfoque de género y la participación activa de las mujeres en el proceso de restitución de tierras, en las mismas condiciones que los hombres.
- Capacitar a las mujeres en el proceso de restitución de tierras sobre los derechos contenidos en las sentencias de restitución y las rutas de exigibilidad de las órdenes.

## Participación

Una de las estrategias del presente documento CONPES es mejorar la operación y el seguimiento al esquema de participación de las víctimas, de aquí la importancia de los tres criterios gubernamentales planteados alrededor de las condiciones de participación de las mujeres en tanto abordan asuntos fundamentales como la aplicación de criterios de paridad, los mecanismos para prevenir, controlar y sancionar situaciones de discriminación de las mujeres en ejercicio de su liderazgo y la promoción de la participación de las mujeres en escenarios de poder y de decisión.

Sobre esa base, al recopilar la oferta institucional para este documento CONPES se encontraron acciones con un potencial significativo para fortalecer la participación de las mujeres en tanto se inscriben en los procedimientos y reglamentación del protocolo de participación efectiva de las víctimas y de las medidas de acción positiva que ya contempla para ellas; a lo cual se suma que también se consideraron acciones para víctimas no organizadas que pueden tener un impacto positivo para lideresas que han estado al margen de las mesas de participación. Algunos ejemplos de ello son:

- Diseñar y socializar lineamientos para el funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional y demás instancias de coordinación territorial de la política de víctimas que haga más eficiente la participación de las autoridades locales en dichas instancias reconociendo el enfoque diferencial.
- Brindar asistencia técnica a las mesas de participación para cualificar y mejorar su incidencia en la política.
- Diseñar y hacer seguimiento a los indicadores para medir la incidencia de la participación de las víctimas en las acciones y propuestas generadas en las mesas de participación.
- Implementar una estrategia de comunicación y formación masiva para víctimas organizadas y no organizadas interesadas en la política pública de víctimas.
- Realizar actividades de control, apoyo y seguimiento que permitan facilitar el ejercicio del derecho a la participación por parte de las víctimas en escenarios institucionales.
- Realizar capacitaciones y espacios de difusión a las víctimas sobre sus derechos, los esquemas de participación, y los distintos procedimientos que se adelantan al interior de la JEP, con enfoque diferencial, para fortalecer sus acciones de incidencia en del sistema de justicia transicional.
- Realizar actividades de pedagogía en coordinación con entidades del SIVJRNR, dirigidas a las víctimas y sociedad en general, sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género.

## Coordinación nación-territorio y sistemas de información

Aumentar la articulación entre los tres niveles de gobierno para que las víctimas accedan a la oferta institucional se constituye en una estrategia de este documento CONPES que está directamente relacionada con los criterios gubernamentales orientados a: (i) la inclusión del enfoque de género en políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas del conflicto armado; (ii) evidenciar avances en el restablecimiento de los derechos de las mujeres en el incremento de capacidades y en el acceso a oferta institucional para población víctima; (iii) brindar información en los territorios sobre los procesos y las rutas para acceder a los recursos dirigidos a la atención y reparación de las mujeres víctimas; y (iv) contar con sistemas de información y cifras desagregadas por sexo y género de la población objeto. De ahí la importancia de contar con oferta institucional como la siguiente:

- Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial
- Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada con énfasis en las ciudades capitales y gobernaciones en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.
- Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la implementación territorial de la política de víctimas, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.
- Brindar acompañamiento técnico a las entidades del SNARIV en materia de planeación, así como en el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.
- Elaborar informes de seguimiento a partir del Mecanismo Único de Seguimiento que darán cuenta de los avances parciales de la política, reconociendo el enfoque diferencial, los cuáles serán publicados y articulados con los informes establecidos en los artículos 202 y 208 de la Ley 1448 de 2011.
- Caracterizar la oferta territorial de la política pública de víctimas que defina las rutas de acceso y alcance de los bienes y servicios asociados a cada derecho.
- Implementar la interoperabilidad entre el registro social y el modelo integrado para hacer seguimiento al restablecimiento de derechos en el proceso de reparación de las víctimas del conflicto.
- Identificar plenamente a las víctimas incluidas en el RUV que se encuentran en el Registro Social para hacerle seguimiento a su situación de vulnerabilidad.

Merece especial atención la acción orientada a realizar procesos de capacitación a funcionarios y víctimas en los mecanismos de justicia transicional, dada su conexión con el



criterio gubernamental dedicado a los mecanismos de acción coordinada y articulada para la prevención, atención, protección, investigación y judicialización adecuada de la violencia sexual, para mujeres dentro y fuera del conflicto armado.

## Anexo C. Evolución normativa y jurisprudencial

A partir del reconocimiento de las afectaciones generadas en la población civil a causa del conflicto armado interno, y entendiéndose la necesidad de atender y reparar a esta población, el Estado colombiano ha avanzado en la construcción normativa en torno a garantizar las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación a la población víctima, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, y su vez atendiendo a los distintos pronunciamientos jurisprudenciales que han permitido configurar y robustecer el alcance de la política pública de víctimas. De esta manera, a continuación, se presenta el principal desarrollo normativo y jurisprudencial que complementa el contenido de los antecedentes y el diagnóstico del presente documento CONPES.

Desde 1995 con el Documento CONPES 2804 *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*<sup>76</sup> y la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. El Estado colombiano generó importantes iniciativas para atender de manera preventiva la crisis humanitaria resultado del desplazamiento masivo en el país, así como la ocurrencia de otros hechos victimizantes tales como el genocidio, la desaparición forzada y la tortura, tipificados a través de la Ley 589 de 2000, el riesgo de la utilización de minas antipersonales mediante la Ley 759 de 2002, y el secuestro, para el cual se dictaron medidas de protección a las víctimas mediante la Ley 986 de 2005.

En el año 2004 la Corte Constitucional teniendo en cuenta el patrón de violación de los derechos de la población desplazada persistente en el tiempo y la insuficiencia de acciones correctivas adelantadas por las autoridades competentes para su protección, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional por medio de la Sentencia T- 025. Esto motivó que de manera paralela al reconocimiento y tipificación de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, la normatividad estableciera nuevas estrategias con el fin de atender las causas y consecuencias del conflicto en el país, y garantizara el goce efectivo de los derechos, particularmente de las víctimas de desplazamiento forzado.

Luego, mediante el Decreto 250 de 2005 se expidió el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para garantizar el goce efectivo de

---

<sup>76</sup> Los objetivos del Documento CONPES 2804 se establecieron como: (i) atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana; (ii) neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>

derechos de esta población y se promulgó la Ley 975 de 2005<sup>77</sup>, con el objeto de facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Ley 975 de 2005).

Posteriormente, en el año 2008 se expidió el Decreto 1290, por el cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Allí se establecieron las medidas de reparación administrativa para las víctimas del conflicto en: (i) indemnización solidaria; (ii) restitución; (iii) rehabilitación; (iv) medidas de satisfacción; y (v) garantías de no repetición.

En ese mismo año, se creó la Ley 1190 de 2008, por medio de la cual el Congreso de la República declaró el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Dicha ley, entre otras, dispuso que el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, coordinaría con alcaldes y gobernadores acciones que garantizaran el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

En 2008, la Corte Constitucional, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, hizo pronunciamientos relevantes frente a los enfoques diferenciales en relación con la atención a la población desplazada, indicando la vulnerabilidad acentuada que recae sobre las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Frente a esto, estableció mediante el Auto 092 de 2008, como una de las problemáticas asociadas al género, la ausencia de indicadores para categorizar y medir los distintos tipos de violencia que deben enfrentar las mujeres víctimas. Adicionalmente, identificó 10 riesgos extraordinarios de género en el conflicto armado y 18 facetas de género del desplazamiento forzado. Con base en estas consideraciones se ordenó la creación de 13 programas institucionales para dar respuesta a los distintos riesgos y facetas mencionados.

De la misma forma, mediante el Auto 251 de 2008, la Corte Constitucional identificó los riesgos a los que se exponen niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desplazamiento en el que se afirma que los menores de edad colombianos son víctimas de tomas de poblaciones, actos terroristas, combates y fuego cruzado entre grupos armados ilegales o entre estos y la Fuerza Pública, confinamientos y bloqueos de comunidades por los actores armados, amedrentamiento y hostigamiento y actos de índole comparable que

---

<sup>77</sup> Por medio de la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

plantean riesgos para las comunidades en su conjunto, y que son causas de su desplazamiento forzado, y como consecuencia ordenó la puesta en marcha de una serie de acciones y programas específicos para atender de manera diferencial y acorde a su necesidad a esta población.

De igual manera, durante el año 2009 la Corte Constitucional advirtió el nivel extraordinario de riesgo y afectación que se cernía sobre las comunidades étnicamente diferenciadas, frente a lo cual profirió los autos 004 y 005 evidenciando la necesidad de adelantar acciones específicas frente a los pueblos y comunidades indígenas, negros y afrocolombianos de cara a mitigar su inminente riesgo de exterminio físico y cultural. Mediante dichas providencias, entre otras medidas, ordenó la formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica, para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, y planes específicos, para el caso de las comunidades negras y afrocolombianas.

En el 2009, teniendo como marco la grave situación de vulnerabilidad presente en las víctimas de desplazamiento forzado se definieron los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento por medio del Documento CONPES 3616 *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*<sup>78</sup> aprobado en 2009.

Bajo este contexto y ante el importante número de iniciativas normativas y pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia, en el año 2011, se expidió la Ley 1448 por la cual se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, la cual constituye un esfuerzo sin precedentes por recomponer el tejido social, adoptando medidas efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto. Por disposición propia, esta ley habilitó la expedición de los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, los cuales regularon el marco de protección específico de las víctimas pertenecientes a las comunidades étnicas, y fueron consultados a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos

A partir del año 2011, la política pública para las víctimas se desarrolló en el Documento CONPES 3712 mediante el cual se adopta el Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, y en el Documento CONPES 3726 aprobado en 2012 mediante el cual se fijan los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y

---

<sup>78</sup> Desarrollar un conjunto de acciones estratégicas intersectoriales definidas por el PND en materia de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Ambiental Sectorial y Urbana y Buen Gobierno para la Gestión Ambiental que contribuyan al Desarrollo Sostenible del país, mediante la atención de problemas ambientales de impactos significativos en salud y la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población colombiana. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3616.pdf>

mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Documento CONPES 3784 aprobado en 2013 mediante el cual se establecen los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Adicionalmente, esta ley fue reglamentada por los decretos 4800<sup>79</sup> y 4829<sup>80</sup> de 2011, 698 de 2013<sup>81</sup> y 640 de 2020<sup>82</sup>, así como los decretos 790<sup>83</sup> y 1725 de 2012, este último adoptando el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV). Este decreto determinó que el PNARIV estaría compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos mencionados y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, incluidos los documentos CONPES ya referidos, así como sus respectivas actualizaciones. Por lo anterior, también hacen parte de este marco jurídico los decretos 1377<sup>84</sup> y 2569 de 2014<sup>85</sup> y 2460 de 2015<sup>86</sup>, los cuales fueron unificados posteriormente en el Decreto Único Reglamentario del sector de la Inclusión Social y la Reconciliación 1084 de 2015 y el Decreto 1581 de 2017<sup>87</sup>.

---

<sup>79</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<sup>80</sup> Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

<sup>81</sup> Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

<sup>82</sup> Por el cual se adiciona el Título 6 a la parte 15 del Decreto 1071 de 2015, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

<sup>83</sup> Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>84</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto número 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones.

<sup>85</sup> Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011.

<sup>86</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el párrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

<sup>87</sup> Por el cual se adiciona el Título 3 a la parte 4, del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, 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, y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, en cuanto al derecho de restitución de tierras, mediante la Sentencia C-715 de 2012 la Corte Constitucional estableció que frente a las víctimas de despojo y abandono ya sean propietarios o poseedores la reparación debe ser integral pues lo que se pretende es restablecer a la víctima a la situación en que se encontraba previa a la vulneración. Estableciendo así que el derecho a la restitución de los bienes constituye también un derecho fundamental que es parte de la reparación integral.

En el año 2016, la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 profirió el Auto 373 de 2016, en el cual a partir del análisis de las acciones adelantadas por el Gobierno nacional frente a la superación del ECI declaró el cumplimiento en los componentes de registro y participación. No obstante, durante el mismo año profirió a su vez el Auto 266 mediante el cual advirtió un nivel de cumplimiento bajo para los derechos de la población étnica, debido a planes deficientes, ejecuciones pobres, resultados parciales y limitados. Asimismo, considera que la respuesta gubernamental no ha logrado desactivar ni mitigar los riesgos que afrontan los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas en sus territorios, ni atender de manera idónea a esta población una vez se ha producido el desplazamiento, desconociendo, además, el enfoque diferencial étnico en dichas acciones. Por lo anterior, concluye que los riesgos y afectaciones identificados en el 2009 no solo continúan, en algunos casos se han agravado frente a los derechos al territorio, a la autonomía y gobierno propio, a la identidad cultural y a la consulta previa.

El Acto legislativo 01 de 2016, en aras de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, facultó al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley en dicha materia y puso en marcha el procedimiento legislativo especial para la paz. La Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2016 analizó la exequibilidad de las disposiciones del acto legislativo concluyendo que las mismas se ajustan a la carta política.

Para la Corte Constitucional, la Ley 1448 de 2011 configura un importante instrumento normativo para la protección de las víctimas, el cual en la actualidad se articula con el acto legislativo 01 de 2017, el cual que elevó a rango constitucional el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) que incorpora, entre otros, las medidas de reparación integral, precisando que la reparación debe ser garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva. En este sentido la Corte Constitucional profirió la Sentencia C- 674 de 2017 a través de la cual declaró exequible lo dispuesto frente a la conformación de la Jurisdicción Especial para la Paz y demás entidades que integran el SIVJRNR.

A su vez, el acto legislativo 02 de 2017 determina que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, en consecuencia, las acciones desarrolladas mediante el documento CONPES se interpretan y aplican en coherencia e integralidad con lo acordado.

Asimismo, el mencionado acto legislativo 01 de 2017 estableció que para lograr los propósitos expuestos en materia de atención y reparación, el Estado se encuentra habilitado para priorizar la distribución de las medidas de reparación teniendo en cuenta el universo de víctimas, procurando igualdad en el acceso, equidad en la distribución de los recursos disponibles y preferencia por los sujetos de especial protección (Corte Constitucional).

En el año 2019 mediante la Sentencia C-588 la Corte Constitucional exhorta al Gobierno nacional y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos. De no hacerlo, se entendería que tanto la ley como los decretos tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030.

Finalmente, en el año 2021 el Congreso de la República profirió la Ley 2078, mediante la cual prorrogó la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 por 10 años.

Este marco normativo, jurisprudencial ha permitido el reconocimiento de las víctimas, sin importar quién fue su victimario, les otorgó prioridades en el acceso a servicios del Estado y reconoció derechos que previamente no habían sido desarrollados, con énfasis en las medidas de reparación integral, ubicando así a las víctimas en el centro del actuar del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, Sentencia T-025 (Corte Constitucional 22 de enero de 2004).
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). Encuesta nacional ¿qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (Septiembre de 2015). *Una Nación desplazada; informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: CNMH - UARIV. Obtenido de [www.centrodememoriahistorica.gov.co](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co): <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- CSMLV. (2020). *Séptimo Informe Monitoreo Ley de Víctimas*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *La Tutela y los Derechos a la Salud y Seguridad Social*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Estudio-La-Tutela-Derechos-Salud-Seguridad-Social-2019.pdf>
- Dejusticia. (octubre de 2013). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual*. Obtenido de Publicaciones e Investigaciones: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_335.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_335.pdf)
- Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) de 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", Sentencia C588/19 (Corte Constitucional 5 de diciembre de 2019).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Obtenido de Estadísticas demográficas: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Bogotá D.C.
- Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI, declarado en la sentencia T-025, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009, Auto 266/17 (Corte Constitucional 12 de junio de 2017).



Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, Auto 373/16 (Corte Constitucional 23 de agosto de 2016).

Gobierno Nacional. (2020). Informe de Balance de implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá D.C.

Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas (Congreso de la República junio de 2011). Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/nación-territorio/orientaciones-para-la-incorporación-estratégica-de-la-pol%C3%ADtica-pública-de-v%C3%ADctimas>

Ley 1448 de 2011. (10 de Junio de 2011). Ley de víctimas y restitución de tierras por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 48.096 de 10 de junio de 2011. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 975 de 2005. (25 de julio de 2005). Por medio de la cual se dictan las disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio del Interior. (2019). Marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Bogota.

Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004, Auto 008 de 2009 (Corte Constitucional 26 de enero de 2009).

Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo informe al congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). El derecho a la verdad como fundamento de la construcción de paz. Reflexiones sobre una Comisión de la Verdad para Colombia. Bogotá.

Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, Auto 092/08 (Corte Constitucional 14 de abril de 2008).

Unidad para la Víctimas. (18 de Septiembre de 2020). Registro Único de Víctimas. Obtenido de Reportes RNI: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Unidad Para las Víctimas. (2015). Mapa conceptual de política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Unidad para las Víctimas. (3 de Febrero de 2016). Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 - 2019. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/nación-territorio/orientaciones-para-la-incorporación-estratégica-de-la-pol%C3%ADtica-pública-de-v%C3%ADctimas>

Unidad para las víctimas. (31 de Mayo de 2020). *Boletín Estratégico Nacional - RNI*. Obtenido de [www.unidadvictimas.gov.co: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co](http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co)

Unidad para las Víctimas. (1 de Junio de 2020). *Víctimas registradas históricamente*. Obtenido de [www.unidadvictimas.gov.co: https://www.unidadvictimas.gov.co](https://www.unidadvictimas.gov.co)

Unidad para las Víctimas, Consejo Noruego para Refugiados. (2020). *Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: Una caracterización*. Obtenido de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/lasvictimasdelconflictoarmadocolombianoenelexteriorunacaracterizacion.pdf>