

GUIA PARA LA INCORPORACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL, EN UN MARCO DE ESTABILIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

**Alcaldías y Gobernaciones,
2020 - 2023**

Estrategia Nuevos Mandatarios
Lineamientos desarrollados por el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



KIT DE PLANEACIÓN
TERRITORIAL

Contenido

Política de víctimas, restitución de tierras y construcción de paz. 3

 Introducción 3

 Orientaciones conceptuales de la Política de víctimas, Restitución de Tierras y Paz 6

Lineamientos para la inclusión de la política pública de víctimas, restitución de tierras y paz en los PDT..... 11

Orientaciones para el diagnóstico..... 16

 Momento 1. Recolección de la información 16

 Momento 2. Realización de Análisis:..... 17

 Momento 3: Definición de problemas relevantes y línea base..... 19

Orientaciones para la construcción de la parte estratégica..... 20

 a. Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima. 22

 b. Derechos exclusivos de la población víctima 24

 c. Procesos integrales para la reparación de la población víctima: 25

Orientaciones para el Plan de inversiones: fuentes de financiación. 29

 a. Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima 31

 b. Derechos exclusivos de la población víctima 32

 c. Procesos integrales para la reparación de la población víctima: 33



Política de víctimas, restitución de tierras y construcción de paz.

Introducción

El Gobierno nacional fundamenta la construcción de paz en Colombia en cinco pilares¹ esenciales entre los que se encuentran la estabilización de los territorios más afectados por las acciones de los grupos armados y la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, con el propósito de lograr una mayor inclusión social de esta población y, a su vez, alcanzar mejores condiciones de desarrollo y equidad en los territorios.

Los retos de la estabilización deben responder a la reducción y mitigación de riesgos, vulnerabilidades, exclusión, marginación y al blindaje frente a la reactivación de nuevos ciclos de violencia. Esto implica hacer efectiva y sostenible la convivencia pacífica, minimizar el riesgo de repetición de la violencia mediante el fortalecimiento de las capacidades de todos los niveles de gobierno, la presencia efectiva del Estado en el territorio reconociendo sus particularidades, y la entrega tanto de bienes públicos como de servicios sociales para la inclusión social y productiva de la población.

Para alcanzar estos propósitos es necesario trazar una hoja de ruta para la estabilización, que permita articular los distintos instrumentos de planeación derivados del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual contiene los bienes y servicios estratégicos para su consecución en los territorios durante un horizonte de 15 años. Entre estos instrumentos se encuentran los siguientes:

- Planes de Desarrollo Territorial – PDT.
- Planes Nacionales Sectoriales.
- Plan Marco de Implementación (PMI).
- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PISDA).
- Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).
- Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR, los cuales consolidarán los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.

Esto requiere del esfuerzo coordinado de las entidades competentes del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Así, las entidades territoriales se han identificado como actores fundamentales para la estabilización de acuerdo con las competencias que la Ley les ha otorgado en sectores como salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

¹ Los pilares de la construcción de paz son: Imperio de la ley y convivencia; estabilización; Seguridad y orden para la libertad; Participación: promoción del diálogo y la inclusión democrática y la Atención y reparación a las Víctimas. Plan Nacional de Desarrollo.

Para promover la articulación entre los actores estatales del orden nacional y local, se desarrolló una herramienta que identifica las competencias Nación – Territorio para la implementación de las acciones y productos del PMI, disponible en el siguiente enlace: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Asimismo, el enfoque en la reparación y garantías de no repetición de la política pública para las víctimas, aunada a los esfuerzos en materia de atención y asistencia, es también una de las apuestas para implementar a nivel local, mediante la materialización de acciones en los planes de desarrollo territorial, articulados con los contenidos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022² “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”³.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, e igualmente los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 para población étnica y sus normas complementarias, determinan un modelo de Justicia Transicional para la adecuada atención, reparación y garantías de no repetición a las víctimas del conflicto armado en clave de garantizar el goce efectivo de sus derechos, atendiendo a los principios de participación efectiva, enfoque diferencial y étnico.

El Gobierno nacional ratificó el compromiso de presentar al Congreso de la República un proyecto de Ley que amplíe su vigencia⁴, y la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 208 que establecía el término de vigencia de la Ley (Comunicado No. 48 diciembre 5 de 2019), por lo que es un hecho que las acciones establecidas en esta norma a favor de las víctimas del conflicto se prolongarán más allá del año 2021, cubriendo todo el periodo de gobierno 2020 – 2023 de los nuevos mandatarios locales.

Las acciones establecidas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fueron incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 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”, el “Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos: Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom”, el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” y el “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”. Estas acciones también fueron incorporadas en el documento de política

² El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 y en él se han establecido trece (13) pactos transversales

³ El PND 2018-2022 definió el presente pacto para la “ generación de acciones diferenciales que creen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios, en especial a la tierra, para avanzar en la materialización de los derechos de los que son sujeto bajo el principio de progresividad y teniendo en cuenta su cosmovisión y tradiciones”, incluyendo el pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

⁴ De acuerdo con el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, la vigencia inicial esta hasta el 2021.

pública “Paz con Legalidad” donde se establecen los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio 2018-2022.

En la implementación del PND y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las administraciones territoriales cumplen un rol fundamental en la atención integral de las víctimas ubicadas en su territorio⁵, desde una perspectiva de desarrollo local integral alrededor de la paz, la estabilización, y la inclusión de las víctimas como actores voluntarios de las economías presentes en lo local.

Los avances en los ocho años de implementación de la Ley son atribuibles a la acción conjunta de las entidades territoriales y del Gobierno nacional. A pesar de ello, el proceso aún tiene grandes retos, principalmente en términos de dar continuidad a la acción articulada de todos los niveles de gobierno.

De esta manera, resulta necesario incorporar en forma adecuada los componentes de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los Planes de Desarrollo Territorial – PDT (departamentales, distritales y municipales), en coordinación con las apuestas de construcción de paz y los pactos establecidos en el PND, como el “Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, particularmente el relacionado con la armonización de la política social moderna y la política de víctimas, cuyas orientaciones específicas para la superación de la pobreza impactan de manera significativa a las víctimas del conflicto armado. Estas orientaciones se podrán encontrar en los **“Lineamientos estratégicos para la elaboración del capítulo de superación de pobreza en los PDT”**.

La armonización de la política social moderna y la política de víctimas reconoce que un amplio segmento de la población víctima de desplazamiento forzado todavía no tiene acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda y generación de ingresos. El acceso a estos derechos es compartido con el resto de la población colombiana, y el carecer de ellos los ubica dentro de la población vulnerable que debe recibir atención prioritaria por parte de la entidad territorial, en corresponsabilidad con otros niveles de gobierno. Por tal razón, resulta de gran importancia aunar los esfuerzos que sean necesarios para que en el marco de la reparación integral y de la mano de los programas sociales del Estado se asegure el acceso progresivo al goce efectivo de sus derechos y en desarrollo del principio del enfoque diferencial y étnico establecido en la política pública de víctimas.

Los programas y estrategias que sean incluidas, por parte de la administración local o departamental, en el Plan de Desarrollo y se ejecuten en su periodo de gobierno en favor de

⁵ Artículo 174, ley 1448 de 2011.

la población víctima permitirán, además, avanzar en la consolidación de la paz y garantizar la estabilización de los territorios y la calidad de vida de todos sus ciudadanos.

Por todo lo anterior, este documento tiene por objeto brindar lineamientos a las nuevas autoridades territoriales para la inclusión adecuada de la política de víctimas y restitución de tierras en sus planes de desarrollo territorial (PDT), como apoyo a la consolidación de la paz y el avance del desarrollo económico y social equitativo.

Orientaciones conceptuales de la Política de víctimas, Restitución de Tierras y Paz

Con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final⁶) se estableció la necesidad de generar transformaciones sociales y económicas en los territorios de todo el país, especialmente en aquellos más afectados por la violencia con ocasión al conflicto. Lo anterior, a través de un trabajo multinivel de coordinación, articulación y complementariedad, donde el rol del Gobierno nacional y las entidades territoriales es clave.

Como uno de los aportes para generar dichas transformaciones, el Gobierno nacional elaboró el Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final con vigencia hasta 2031, en el cual concretó los compromisos de política, tiempos y responsables, siendo estos últimos principalmente para entidades del orden nacional (CONPES 3932, 2018). No obstante, un análisis normativo asociado a los productos definidos en el PMI, realizado por solicitud del Departamento Nacional de Planeación⁷, permitió establecer que un conjunto de estos productos tiene relación directa con las competencias que la Ley ha otorgado a las entidades territoriales⁸ en temas como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros.

Igualmente, se cuenta con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas definidos en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) junto con

⁶ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, seguido de su refrendación vía Congreso de la República, el 1 de diciembre del mismo año.

⁷ El análisis normativo y el desarrollo de una herramienta web fueron el resultado de la consultoría realizada con el liderazgo del Grupo de Proyectos Especiales (GPE) y de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) de DNP, y con apoyo de Colombia Transforma- MSI en el segundo semestre de 2017. Los principales resultados pueden ser consultados en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/NivelCompetencia/CargarNivelCompetencia>

⁸ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ARTÍCULO 26. "... se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales."

las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes de desarrollo territorial, en los 170 municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017.

Para su implementación, el Gobierno nacional llevó a cabo un proceso participativo de identificación y priorización de necesidades. En cada subregión PDET se formularon los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), a partir de los pactos elaborados en los niveles veredal, municipal y subregional. A su vez, en el PND 2018 - 2022 se incluyó la Hoja de Ruta de los PDET, como mecanismo para estabilizar estas regiones y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales y la cooperación internacional, entre otros. Además, establece que "Los proyectos que se financien con cargo a los recursos del OCAD PAZ deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta, y se priorizarán los proyectos para mejorar los índices de cobertura de agua potable, saneamiento básico, desarrollo de vías terciarias y generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica".

INICIATIVAS PATR		
PILAR	MUNICIPALES	SUBREGIONALES
1. ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	3159	166
2. INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	3682	190
3. SALUD RURAL	3398	138
4. EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	6926	140
5. VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	2635	45
6. REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	5813	228
7. SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	1654	94
8. RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	4363	177
TOTAL	31630	1178

Por su parte, la política pública para las víctimas, como uno de los elementos esenciales para la estabilización y la paz, es una intervención integral del Estado dirigida a los individuos, familias y sujetos colectivos que han sido afectados por el accionar de los diferentes actores armados. Lo anterior, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones a los derechos humanos, que derivaron principalmente en la ocurrencia

de hechos victimizantes como: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, incidentes y accidentes por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI), amenazas, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamiento forzado, restricción a la movilidad, confinamiento, resistencia y despojo o abandono forzado de tierras.

Su objetivo principal es reparar integralmente y restituir los derechos a todos aquellos afectados con ocasión del conflicto armado, quienes en la actualidad ascienden a más de

8.800.000 víctimas del conflicto armado, presentes en los 32 departamentos del país, lo cual es equivalente al 18% de la población colombiana⁹.

La política pública para las víctimas viene desarrollando un enfoque diferencial como principio que reconoce poblaciones con características particulares por su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad y pertenencia étnica, las cuales deben de recibir de forma diferencial medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que promuevan especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo. En específico para las poblaciones étnicas víctimas y como sujetos de especial protección constitucional, se definieron medidas diferenciales establecidas en los componentes de Prevención, Protección, Atención, Asistencia, Reparación Integral, Verdad y Justicia, las cuales están contenidas en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

La política de víctimas se estructura en cuatro componentes, que integran a su vez un conjunto de medidas que deben ser incorporadas por la entidad territorial en su PDT, de acuerdo con sus competencias y las necesidades de las víctimas ubicadas en su territorio. Los componentes se presentan en la siguiente gráfica:

Ilustración 1. Estructura de la Política de Víctimas.



Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

⁹ Esta población corresponde a víctimas del conflicto armado en Colombia, las cuales pueden permanecer en el territorio nacional o residir en el exterior actualmente.

De otra parte, para la gestión efectiva de esta política cada entidad territorial deberá tener en cuenta los ejes transversales definidos por la Ley 1448 de 2011: i. Participación de las Víctimas, ii. Sistemas de Información; iii. Fortalecimiento Institucional, y iv. Enfoque diferencial, en los términos señalados anteriormente.

- **Competencias de las entidades territoriales**

De acuerdo con el modelo colombiano de descentralización y lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 434 y 4635 de 2011¹⁰, sus normas complementarias y la demás normatividad relacionada¹¹, la provisión de bienes y servicios para garantizar algunos de los derechos de las víctimas es responsabilidad de las entidades territoriales.

Derechos como el acceso a la educación, salud y agua potable son responsabilidad principalmente de las entidades territoriales, en el marco de la oferta social para grupos vulnerables, teniendo en cuenta los recursos de destinación específica que tienen para financiarlos (Sistema General de Participaciones – SGP). Para otros derechos, como vivienda y generación de ingresos, su atención requiere de la articulación con los demás niveles de gobierno, pues las competencias son compartidas y las entidades territoriales no tienen recursos específicos destinados para su financiación.

En cuanto a competencias específicas en materia de derechos exclusivos para la atención a las víctimas, la normatividad establece acciones para garantizar la prevención, protección, atención humanitaria, auxilio funerario y reparación, entre otros. Asimismo, establece intervenciones en favor de las víctimas que les permitan retornar a su lugar de origen, reubicarse en otra entidad territorial y/o acceder a acciones de reparación colectiva. Lo anterior a la luz del desarrollo del principio del enfoque diferencial¹², el cual se materializa implementando acciones y competencias específicas que adopten criterios diferenciales según las particularidades y grado de vulnerabilidad de la población víctima en razón a su edad, género, orientación sexual, condición de discapacidad y pertenencia étnica.

- **Estrategia de Corresponsabilidad**

La Estrategia de Corresponsabilidad es un proceso de gestión pública que busca articular la planeación, la ejecución y el seguimiento de la política de víctimas en los tres niveles de

¹⁰ En específico para las poblaciones étnicas, los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, contienen el marco general de la política pública de atención, reparación integral y restitución de tierras, así como los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición de manera diferenciada atendiendo a sus derechos colectivos e individuales a la autonomía, identidad cultural, territorio, participación, igualdad material y pervivencia física y cultural.

¹¹ Leyes 715 de 2001, y 1176 de 2007, ley 152 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 100 de 1993, entre otras

¹² Artículo 13 de la ley 1448 de 2011.

gobierno: municipal, departamental y nacional, a través de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹³.

Para la implementación de esta estrategia las administraciones locales deben:

- Incorporar la política pública para las víctimas del conflicto armado interno en los PDT, a partir de un diagnóstico completo, el análisis y la definición de programas y proyectos; así como garantizar, en el plan plurianual de inversiones, los recursos con los cuales se financiará la política y se alcanzarán las metas establecidas.
- Formular el Plan de Acción Territorial (PAT): a partir de lo definido en el PDT se debe especificar los programas y proyectos para la ejecución anual de las medidas asociadas a los componentes de la política. Este PAT deberá articular las demás herramientas de planeación inmersas en la política pública de víctimas como el Plan de Prevención y Protección, el Plan de Contingencia, el Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI), Plan de Trabajo de la mesa de participación de Víctimas, y en donde aplique, el Plan de Retornos y Reubicaciones sumado al Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).
- Identificar anualmente las necesidades vigentes de las víctimas y definir compromisos específicos para atenderlas.
- Establecer escenarios que permitan la articulación de acciones con el ente departamental, como proceso clave para la gestión de recursos que permitan avanzar en la implementación del Plan de Acción Territorial, en articulación con los demás planes de la política pública para las víctimas.

Este proceso será la base para la planeación y posterior ejecución de compromisos por parte de las administraciones departamentales y/o de las entidades nacionales, en los diferentes sectores de la política, mediante decisiones de coordinación¹⁴, concurrencia¹⁵ o subsidiariedad¹⁶, según corresponda.

¹³ consagrados en la Constitución Política y reglamentados posteriormente mediante el Decreto 2460 de 2015 (Consolidado en el Decreto 1084 de 2015)

¹⁴ El principio de Coordinación: *“este principio se aplicará en el desarrollo de las actuaciones de los distintos niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias compartidas y/o exclusivas relativas a la política pública para las víctimas”*. Decreto 2460 de 2015, Art. 2.2.8.3.1.3.

¹⁵ *“La concurrencia se aplicará a las competencias en las cuales dos o mas niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas definidas por las disposiciones relativas a la política pública dirigida a las víctimas”*. Decreto 2460 de 2015, Art. 2.2.8.3.1.3.

¹⁶ *“La Subsidiariedad se aplicará con respecto de las competencias de los municipios, en relación con la ayuda y atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario”*. Decreto 2460 de 2015, Art. 2.2.8.3.1.3.

Lineamientos para la inclusión de la política pública de víctimas, restitución de tierras y paz en los PDT.

Las entidades territoriales tienen competencias asociadas a la implementación del Acuerdo Final, por esta razón la formulación de los PDT son una oportunidad para la inclusión de apuestas estratégicas que permitan la inclusión de compromisos y productos del PMI y su armonización con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI) y los Planes de Acción para la Transformación Regional¹⁷ (PATR).

Es así como, los departamentos y municipios tienen facultades explícitas en los cinco primeros puntos del Acuerdo Final, concentrados en 49 productos temáticos establecidos en el PMI, que representan el 18% del total, principalmente sobre acciones vinculadas al Sistema General de Participaciones – SGP (salud, educación, agua potable y saneamiento básico) y vinculados a la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI en los sectores de agricultura, ambiente, trabajo, educación, salud, vivienda y transporte, prosperidad social e Información estadística.

Ilustración 2. Parte estratégica formulación del PDT.



Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

En este contexto, la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado es uno de los 5 elementos esenciales para el logro de la paz y estabilización de los territorios. Por eso la incorporación de los diferentes componentes de esta política en los PDT debe combinar de manera integral, la focalización de acciones dirigidas a víctimas dentro de los programas y proyectos establecidos en la oferta social y económica para la garantía de derechos de todos los ciudadanos de la respectiva jurisdicción y la superación de situación de vulnerabilidad. Y también establecer los esquemas diferenciales que requieren las víctimas para la garantía plena de sus derechos y la disminución de las brechas sociales con la población socialmente comparable.

¹⁷ Dentro del Acuerdo Final, estos planes se definen como el instrumento para cumplir con los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que de manera participativa debe incluir a todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, existen tres alcances para la inclusión de las diferentes acciones de la política de víctimas y restitución de tierras en el PDT: (i) Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima, (ii) Derechos exclusivos para la población víctima y (iii) Procesos integrales para la reparación de la población víctima¹⁸:

- **A. Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima.**

El acceso progresivo de las víctimas de desplazamiento forzado a los derechos básicos de salud, educación, alimentación, vivienda y generación de ingresos debe ser garantizado por la entidad territorial en el marco de las acciones planteadas en su PDT, teniendo como criterio de focalización la situación de vulnerabilidad evidenciada a través de sus mediciones y, a partir de junio de 2020, en la encuesta Sisbén IV.

Por lo anterior, se recomienda planear el desarrollo de acciones que consideren: las particularidades de las víctimas en razón a la situación de vulnerabilidad acentuada por efecto del desplazamiento, las características personales tales como la condición de discapacidad, el género, la orientación sexual diversa, el ciclo vital, la pertenencia étnica, entre otras¹⁹ y las posibles brechas existentes en el territorio relacionadas con mayor precariedad ante el goce efectivo de los derechos en este segmento de la población. Como recomendación para atender estas particularidades los servicios de atención a víctimas deben venir acompañados de acciones de atención psicosocial.

Aunque estos servicios no son exclusivos para las víctimas, son de gran importancia en el proceso de la superación de situación de vulnerabilidad, la lucha contra la pobreza, y para propiciar condiciones para una paz estable y duradera; así mismo, pueden aportar para la terminación de procesos de reparación colectiva y a la integración local de las víctimas en procesos de retorno y reubicación. Es importante tener en cuenta que para facilitar la garantía de algunos de estos derechos se puede contar con aportes de otros niveles de gobierno, mediante la aplicación de la Estrategia de Corresponsabilidad.

Como instrumento para la toma de decisiones respecto a estos derechos, como se mencionó con anterioridad, la entidad territorial dispondrá del Sistema de Identificación de Potenciales

¹⁸ Estos tres alcances desde un marco de política pública y bajo el principio de enfoque diferencial permitirán a la entidad territorial priorizar acciones que generen un mayor impacto en términos de garantías a los sujetos de especial protección constitucional que son víctimas del conflicto, y el desarrollo de los principios de inclusión, diversidad y equidad.

¹⁹ Es de resaltar que, en razón a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha determinado el impacto o afectación diferencial que el conflicto armado ha generado en grupos poblacionales de especial protección constitucional, resultando desproporcional su afectación respecto del resto de población en igual situación. Lo anterior, ha definido el diseño y aplicación de una Política Pública de Víctimas desde un enfoque diferencial, permitiendo el reconocimiento y la atención de particularidades y características propias de dichos sujetos, dadas sus condiciones de vulnerabilidad.

Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN IV, que es la herramienta empleada por el Estado para contar con información detallada de la población, y brinda criterios objetivos para la toma de decisiones sobre beneficiarios de programas sociales, para así garantizar que los recursos públicos lleguen a los ciudadanos que más lo requieran²⁰.

- **B. Derechos exclusivos de las víctimas - Medidas específicas de la política de víctimas a cargo de la entidad territorial.**

Estas medidas corresponden al conjunto de acciones que debe desarrollar la entidad territorial exclusivamente para las víctimas y representan el acceso a un bien o servicio particular, tales como: auxilio funerario, atención humanitaria inmediata, participación efectiva de las víctimas, acciones para la construcción, preservación y apropiación de la memoria histórica, rehabilitación psicosocial, entre otras.

Estos derechos son de gran importancia como parte del proceso de reparación integral, enmarcado en la Ley 1448 de 2011, que debe surtirse de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva.

En este caso se debe identificar en cuáles de dichos derechos exclusivos de las víctimas tiene competencia directa la entidad territorial, para así orientar las acciones y recursos y concretar compromisos y metas en su PDT.

Asimismo, se debe fortalecer la aplicación del principio de enfoque diferencial y en específico la implementación de las medidas y competencias territoriales contenidas en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, para comunidades étnicas, teniendo en cuenta las connotaciones que el conflicto armado ha generado y la afectación desproporcionada a estos colectivos. Para efectos de la población víctima, perteneciente a comunidades étnicas en el marco de los Decretos Ley mencionados, se deberán articular acciones con las autoridades territoriales propias de estas comunidades, garantizando el derecho a la participación, el consentimiento y consulta previa, como efecto dinamizador de la política pública de atención víctimas.

- **C. Procesos integrales para la reparación de la población víctima.**

La Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 contemplan la formulación y el acompañamiento de planes para la atención y reparación de grupos específicos de población víctima, tales como retornados o reubicados, y sujetos de reparación colectiva. Dichos planes implican la articulación de acciones a fin de proveer un conjunto de servicios de manera simultánea, continua y progresiva que contribuyan a la

²⁰ Así mismo y de acuerdo con lo establecido en la orden 3 del Auto 266 de 2017, se deberá evaluar la pertinencia, suficiencia y adecuación de los sistemas de información, que garanticen la identificación e incorporación del enfoque diferencial étnico en los modelos y sistemas de información correspondientes a la asistencia y atención a víctimas del conflicto armado, pertenecientes a comunidades étnicas.

reparación, logrando un proceso que impacte de manera positiva la sostenibilidad e independencia de las víctimas y la integralidad de la reparación.

Estas acciones también integran la articulación de la oferta social y los servicios exclusivos para las víctimas con la visión del territorio, además de ser objeto de concurrencia y subsidiariedad con la Nación, de manera que representan una oportunidad para apalancar el desarrollo económico y social del territorio.

Para la entidad territorial es importante identificar la población desplazada que ya se encuentra asentada en su territorio y los que han decidido permanecer allí, pues estos serán los usuarios reales de sus servicios en el mediano y largo plazo.

Igualmente se deberá identificar aquella población desplazada que desea retornar o reubicarse²¹ en un territorio diferente; en cuyo caso la administración municipal, con el apoyo del departamento, y en coordinación con la Unidad para las Víctimas y con las entidades territoriales de destino, definirá el acompañamiento y las demás acciones que se requieran para llevarlo a cabo. De esta manera será posible lograr una mayor eficiencia e integralidad en las acciones orientadas a atender a población retornada, reubicada o integrada localmente, que aporte al desarrollo local. Esto mismo se puede aplicar a los procesos de reparación colectiva y de restitución de tierras donde se asigne competencias a la entidad territorial.

En este contexto, la restitución de tierras despojadas y abandonadas, que se soporta en los postulados de la justicia transicional, apunta a generar las condiciones para el uso, goce y disposición de los derechos sobre la tierra y los territorios, promoviendo el acceso a la justicia de las personas y comunidades que han sido víctimas del despojo de sus tierras y territorios y contribuyendo a su reparación integral en un marco de reconciliación, promoción de los derechos, formalización de la propiedad y proyección productiva de la ruralidad. Al respecto, se requiere que la entidad territorial reconozca las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales emitidas en su jurisdicción y, especialmente aquellas en las cuales debe cumplir órdenes.

Para el caso particular de los procesos de reparación colectiva es importante que la entidad territorial conozca los sujetos de reparación colectiva asentados en su jurisdicción, identifique aquellos que tienen un plan integral de reparación colectiva en implementación y desde sus competencias legales desarrolle acciones afirmativas orientadas a complementar los procesos. Asimismo, propender por una articulación entre los planes integrales de

²¹ Teniendo en cuenta el Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.5.8.1 el retorno es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente. Y la reubicación es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir. (Decreto 1084 de 2015, Art. 2.2.6.5.8.2).

reparación colectiva, el plan de desarrollo territorial, el PDET, el plan de acción territorial y los planes sectoriales.

- Sistema de Planeación Territorial, la Política de Víctimas y Restitución de Tierras.

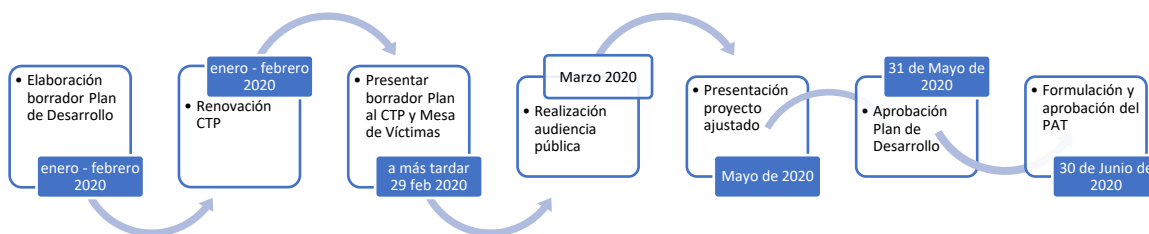
La planificación es un mecanismo que orienta la gestión pública territorial y se constituye en el primer paso en el ciclo conformado por tres etapas del proceso de gestión territorial que son: planeación, ejecución y seguimiento. Para la formulación del PDT el mandatario electo debe tener en cuenta los compromisos asumidos en su programa de gobierno, así como el marco de competencias territoriales que le confiere la Ley de Víctimas, la jurisprudencia y demás normas, así como toda la información y estadísticas que le permitan realizar un diagnóstico en materia de política de víctimas y restitución de tierras que sea la base para plantear planes, programas y proyectos, con su respectiva asignación presupuestal.

Según lo establecido en el Decreto 2460 de 2015, las alcaldías y gobernaciones tendrán a partir de la aprobación de su PDT, un mes para la formulación de su Plan de Acción Territorial (PAT) en articulación con los demás planes de la política de víctimas. Este es el instrumento de planeación de la política de víctimas para el periodo de gobierno, a partir de los programas, y recursos dispuestos en el plan de desarrollo, en armonía con el presupuesto territorial.

El cronograma previsto para la formulación del plan de desarrollo territorial y para la concreción de políticas, programas y recursos para la atención de las víctimas en el PAT, se presenta en la ilustración No. 2.

El PAT deberá ser igualmente socializado con la mesa de participación efectiva de víctimas, y en caso de recibir recomendaciones, estas deberán tenerse en consideración. La participación de las comunidades contribuye a la legitimidad de las decisiones y genera lazos de confianza entre los ciudadanos y la administración pública local. Una vez se cuente con la versión final del PAT este deberá ser adoptado a través del Comité Territorial de Justicia Transicional durante el mes siguiente a la aprobación del plan de desarrollo.

Ilustración 3. Ciclo de planeación territorial PPV



Fuente: Unidad para las Víctimas.

Orientaciones para el diagnóstico.

Para la construcción del PDT es necesario contar con un diagnóstico general, producto de un proceso de caracterización que contenga la información cuantitativa y cualitativa de la población víctima individual y colectiva que habita en el territorio; un diagnóstico presupuestal frente a lo destinado en el último cuatrienio para la atención a esta población; así como el conocimiento de la dinámica de conflicto y el balance de las intervenciones locales y nacionales realizadas en favor de las víctimas de su jurisdicción. Esta información permitirá generar insumos para el diseño e implementación de programas, proyectos, acciones y medidas que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Para el desarrollo de esta primera fase se sugieren los siguientes momentos.

Momento 1. Recolección de la información: se debe obtener la información más reciente, de fuentes confiables, sobre la situación actual de la población víctima en el territorio, para ello cuentan con la precargada en el Kit de Planeación Territorial, donde las entidades territoriales encontrarán datos estandarizados sobre: *(i) Víctimas Ubicadas en el municipio, (ii) Medición de Superación de situación de Vulnerabilidad de las Víctimas de desplazamiento forzado, (iii) Índice de Riesgo de Victimización, (iv) Fallos de sentencias para la restitución de tierras y derechos territoriales e (v) Información sobre proporción de víctimas registradas en Sisbén.*

Estas fuentes de información incluyen variables diferenciadas, que permiten a la entidad territorial obtener con más detalle la composición demográfica, necesidades, vulnerabilidad de poblaciones específicas (de acuerdo con su edad, género, orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras), permitiendo la proyección y priorización de acciones que generen un mayor impacto y superación de brechas.

Como complemento a la información anterior, se recomienda tener en cuenta los siguientes documentos:

- Ficha municipal y departamental, elaborada por la Unidad para las Víctimas.
- Programa de Gobierno: en el que se recomienda revisar los compromisos en materia de política de víctimas, planes vigentes en la entidad territorial (Plan de Acción Territorial, Planes de Prevención y Protección, Contingencia, Retornos y Reubicaciones, Reparación Colectiva, entre otros).
- Reporte de información de la entidad territorial relacionada con la gestión e implementación de la política de víctimas en su territorio -Rusicst.
- Informe de Gestión de la administración saliente- Capítulo Víctimas.
- Recomendaciones de la mesa de participación de víctimas.
- Medidas de competencia territorial de los planes específicos de la política de víctimas vigentes en la entidad territorial.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo, aprobado en el último trimestre de 2019.
- POAI y Presupuesto, en trámite de aprobación para 2019.

- Plan Nacional de Desarrollo: Pacto XI por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación; Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados y el Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, Palenqueros y Rrom, en lo referido a el pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Planes de Vida y Planes de Salvaguarda de Pueblos y Comunidades Indígenas, Planes de Etnodesarrollo y Planes Específicos de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado.
- Procesos de caracterización de la población víctima del conflicto adelantados en la entidad territorial.
- Sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales que involucran a la entidad territorial.

Momento 2. Análisis de información: a partir de esta información se pueden hacer los siguientes análisis:

2.1 Análisis de contexto poblacional y territorial. Determinar las principales necesidades de la población víctima de acuerdo con la medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad (incluyendo las cifras específicas para grupos étnicos) y Sisbén IV, teniendo en cuenta la incorporación del enfoque étnico y diferencial, así como la identificación de las principales brechas entre la población no víctima y las víctimas ubicadas en su territorio. También observar si su municipio es expulsor o receptor, cuál es la dinámica del conflicto a nivel local y las afectaciones que se identifican sobre el territorio y su vinculación con otros procesos como formalización de la propiedad rural, usos del suelo y afectaciones del abandono forzado sobre la productividad de la entidad territorial.

2.2 Análisis de la implementación de la política pública para las víctimas. Para ello deberá identificar los procesos de atención y asistencia con los que cuenta su entidad territorial y las medidas de su competencia que han sido implementadas, la situación actual de la población víctima según la medición de Superación de la Situación de Vulnerabilidad, los autos de la Corte Constitucional con órdenes específicas territoriales y las iniciativas PDET en caso de que apliquen a su territorio.

Adicionalmente, es necesario que en el proceso de diagnóstico la entidad territorial identifique:

- i. Brecha existente entre la población víctima y no víctima, y de ser así garantizar una atención específica a las víctimas que complementen la oferta social;

- ii. Los componentes y medidas específicas de la política de víctimas que, de acuerdo con la distribución de competencias, estén a cargo de la entidad territorial, para realizar un balance de necesidades y establecer compromisos al respecto.
- iii. Los grupos poblacionales de víctimas que deban ser objeto de priorización, focalización o atención especial, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas mayores, personas en condición de discapacidad, población con identidades de género no hegemónicas, etc.
- iv. Las comunidades étnicas (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pueblos indígenas y kumpanias, Rrom), que hagan presencia en la jurisdicción territorial, para establecer las acciones colectivas requeridas para su atención, con las particularidades y especificidades que apliquen.
- v. Víctimas de desplazamiento forzado con intención de retorno o reubicación para definir las acciones y estrategias a seguir por la administración.
- vi. Si existen planes de reparación colectiva.
- vii. Órdenes derivadas de fallos de restitución de tierras y derechos territoriales, autos específicos de los órganos judiciales, que requieran de acciones diferenciales por parte de la entidad territorial.
- viii. Identificación de escenarios y factores de riesgo que puedan generar nuevas víctimas de acuerdo con las dinámicas del conflicto en el territorio.
- ix. La oferta de bienes y servicios que la entidad territorial ha efectuado y en específico para la población étnica, la cual puede articularse e integrarse al desarrollo de la política pública de víctimas.
- x. La oferta e intervenciones realizadas en el territorio por entidades de otros niveles de gobierno por entidades privadas, ONGs o de cooperación, en favor de las víctimas.

2.3 Análisis de la situación institucional de la entidad territorial. Identificar si la Administración municipal dispone de una dependencia o secretaría específica a cargo de coordinar y gestionar de la política de víctimas; o sí por el contrario, este tema hace parte de las funciones de alguna dependencia, se encuentra fragmentado en diversas áreas de la Administración e igualmente si los funcionarios o personal a cargo tienen dedicación exclusiva. Asimismo, establecer si se dispone de un punto de atención o centro regional para la atención de las víctimas y sus características, resultados y necesidades.

De igual forma la identificación de mecanismos, rutas, instancias de adecuación, coordinación, articulación, implementación, reporte y seguimiento que la entidad territorial ha efectuado para el desarrollo de la política pública de víctimas a nivel territorial.

Identificar el estado de avance y resultados en la implementación de los diferentes instrumentos de planeación de la entidad territorial en materia de política de víctimas: PAT, Plan de Prevención y Protección, Plan de Contingencia, Plan de Retornos y Reubicaciones, Plan de Reparación Integral Colectiva.

Identificar el cumplimiento de la entidad territorial a las órdenes proferidas en las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales.

Identificar los avances, resultados, retos y recomendaciones establecidas por la administración anterior con relación al desarrollo de los espacios de planeación, implementación, seguimiento y evaluación a la política pública de víctimas (Comité Territoriales de Justicia Transicional) y participación efectiva (Mesa de Víctimas).

2.4 Análisis de la situación financiera y fiscal. Identificar la capacidad fiscal general de la entidad territorial y los recursos que ha dirigido a la atención de las víctimas y el comportamiento de tales recursos (fuente a qué servicios se ha orientado, magnitudes, crecimientos, complementariedad con otras fuentes externas del municipio, etc.), para determinar tendencias, costos, e ir identificando prioridades de gasto en favor de las víctimas. Para ello, puede recurrir a información financiera directa de la entidad territorial y/o a la información que sobre la materia se encuentra en el KPT en la parte de diagnóstico.

Para esto es necesario realizar la recolección de insumos provenientes de diferentes fuentes, dentro de los insumos se encuentran: estados fiscales, cierres fiscales, deuda, obligaciones y pagos; Informe fiscal y financiero, Informe de empalme, entre otros.

Momento 3: Definición de problemas relevantes y línea base. La entidad territorial deberá desarrollar un ejercicio de identificación de las problemáticas más relevantes del territorio por cada uno de los componentes y medidas de la política pública de víctimas, estableciendo el indicador, la línea base o situación actual, el problema y sus causas.

Tabla 1. Definición de problemas relevantes y línea base.

Medida	Indicador	Valor del indicador (línea base)	Problema	Causas
Vivienda	Porcentaje de Víctimas de desplazamiento	8%	Bajo porcentaje de víctimas de desplazamiento con vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> Inadecuados materiales de vivienda.

Medida	Indicador	Valor del indicador (línea base)	Problema	Causas
	forzado con vivienda.			<ul style="list-style-type: none"> No disponibilidad de recursos para acceder a vivienda Falta de legalización de predios. Falta de saneamiento básico.

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

3.1 Planeación participativa: construcción colectiva para la definición de la condición deseada.

Incluir la visión de la comunidad, hace parte del diagnóstico que debe realizar la entidad territorial, con el fin de validar el análisis de los problemas realizados por el equipo territorial responsable de la formulación del PDT, y para hacer una construcción colectiva frente a la definición de la condición deseada y la priorización de acciones que son de mayor importancia para la comunidad. Es deseable que los procesos participativos que se desarrollen con la comunidad incluyan tanto la definición de las problemáticas como la construcción conjunta de posibles soluciones y proyectos.

De acuerdo con cada uno de los momentos señalados, el nuevo mandatario podrá contar con los elementos suficientes para elaborar una síntesis de la situación de la entidad territorial, que servirá de insumo para la construcción de la siguiente parte de su PDT.

Orientaciones para la construcción de la parte estratégica.

La parte estratégica de los PDT corresponde a las acciones que plantea realizar la Administración territorial para dar solución a una situación actual, responder a las necesidades identificadas en el diagnóstico o lograr una situación deseada. Contiene el conjunto de metas para lograr los objetivos planeados, de acuerdo con los recursos financieros, humanos, físicos y técnicos disponibles.

Para el periodo que comienza en el 2020, el Departamento Nacional de Planeación dispuso nuevos insumos e información que serán de utilidad para la formulación de los PDT. Por tal razón, la plataforma territorial cuenta con **los programas e indicadores de los sectores**, con el fin de aunar los esfuerzos entre los niveles de gobierno para alcanzar las metas trazadas como Nación y en el territorio.

La promoción de acciones entre los tres niveles de gobierno será útil para la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad en función de la atención y reparación integral a las víctimas durante el periodo de gobierno.

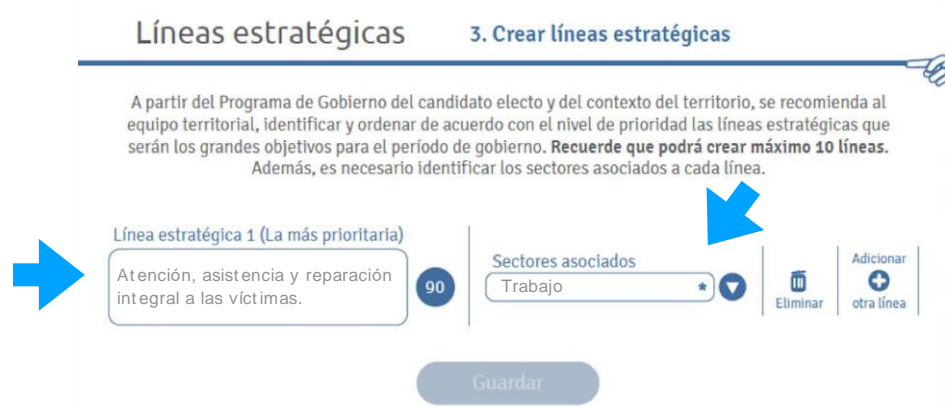
Para la construcción de la parte estratégica de su PDT, teniendo en cuenta su programa de gobierno y el diagnóstico realizado, la entidad territorial deberá **definir las líneas estratégicas, establecer los indicadores de resultado o bienestar** y diligenciar esta información en la plataforma KPT, asociándolas con los programas precargados allí, los cuales definen las acciones que el territorio llevará a cabo para su cumplimiento. La selección y asociación de los programas permitirá identificar los indicadores de producto esperados para cada uno de ellos.

Este ejercicio ayudará en la formulación de los proyectos que serán llevados al “Banco de Proyectos” teniendo en cuenta que ya se encuentran estructurados de acuerdo con la metodología de la MGA.

Para la Política de Víctimas y Restitución de Tierras se recomienda **diseñar una sola línea estratégica, el nombre sugerido es: “Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas”**. Esta línea permitirá responder a los tres alcances para la inclusión de las diferentes acciones que componen la Política; (a) Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima, (b) Derechos exclusivos para la población víctima y (c) Procesos integrales para la reparación de la población víctima.

Una vez establecida la línea estratégica podrá definir los sectores que se encuentran asociados para su cumplimiento, los cuales pueden ser el sector de la Inclusión social, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura y Desarrollo rural, entre otros, tal como se encuentra en la ilustración 4. Recuerde que se podrá adicionar tantos sectores como considere intervienen en la entrega de bienes y servicios para la atención y reparación integral a víctimas.

Ilustración 4. Línea estratégica para la Política de Víctimas y Restitución de Tierras.

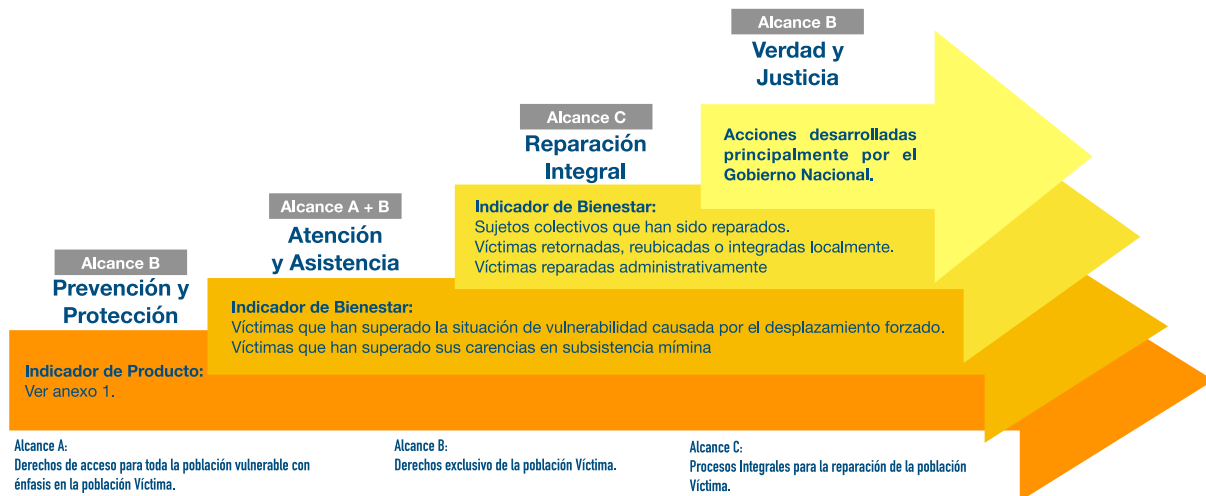


Fuente: KPT , editado por DNP- GPE.

Luego de la línea estratégica y la selección del sector, se deberá seleccionar el indicador de bienestar o resultado de acuerdo con el componente de la Política de Víctimas y Restitución de Tierras al que corresponda. En la ilustración 5 se presentan los indicadores de bienestar

o resultado para los componentes de Atención y Asistencia y Reparación Integral teniendo en cuenta su alcance. En los casos del componente de Prevención y Protección, se cuenta con indicadores de producto de acuerdo con el anexo 1²² y para el de Verdad y Justicia se resalta que las acciones son desarrolladas principalmente por el Gobierno nacional.

Ilustración 5. Indicadores por Componente de la Política de Víctimas y Restitución de Tierras.



Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

A continuación, se brindan orientaciones para la elaboración de la parte estratégica del PDT y su diligenciamiento en el KPT teniendo en cuenta los alcances de la política propuestos en esta guía:

a. Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima.

El nuevo mandatario y el equipo formulador del PDT deberán identificar la responsabilidad de la entidad territorial en el cumplimiento de cada una de las medidas del componente de **Atención y Asistencia**, el cual contempla acciones para el acceso a los derechos de educación, vivienda, salud, generación de ingresos, alimentación e identificación que son derechos de toda la población. En el marco de la política de víctimas, la garantía de estos derechos tiene como objetivo la superación de la situación de vulnerabilidad relacionada con el desplazamiento forzado.

²² “Catálogo sectorial de productos para la política de víctimas”

Para este primer alcance se debe tener en cuenta que:

i. El indicador de bienestar o resultado corresponderá a las “Víctimas que han superado la condición de vulnerabilidad” y el programa para el cumplimiento de este indicador servirá tanto para el propio indicador relacionado con la superación de la pobreza y la pobreza extrema en el municipio y deberá ser seleccionado del sector que desarrolle acciones con incidencia en este indicador.

ii. Para el cumplimiento de estos derechos las entidades territoriales desempeñan un rol protagónico en el marco del diseño de acciones y estrategias para la provisión de bienes y servicios, la gestión y la corresponsabilidad multinivel.

iii. Los derechos de acceso para toda la población y la población víctima tienen como criterio de focalización además de la condición de víctima de desplazamiento, la condición de pobreza, por lo que la población víctima de desplazamiento focalizada deberá contar con las dos condiciones para que sume en el cumplimiento de este indicador.

En la ilustración no. 6, se encuentra un ejemplo realizado con un programa del sector de vivienda el cual cuenta con un indicador de producto relacionado directamente con víctimas desplazadas, por lo que la meta se establecerá conforme a la focalización de la población víctima de desplazamiento forzado realizada y que de acuerdo con el diagnóstico realizado beneficiará un porcentaje de esta población.

También se podrán encontrar programas con indicadores cuyo sujeto de atención sea población en condición de pobreza o pobreza extrema, los cuáles también aportarán al cumplimiento de los derechos asociados a la superación de la condición de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento al ser beneficiaria del programa. En este caso se deberá indicar como una **submeta** el número o porcentaje de población víctima que se beneficiará, pues esta meta se relaciona directamente en el KPT en la línea estratégica de pobreza.

En conclusión, si el programa es diseñado **exclusivamente** para población víctima la meta y su presupuestación se incluye en el KPT en la línea “Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas”. Por otra parte, en el caso de los programas diseñados para la superación de la

Ilustración 6. Parte estratégica Derechos de acceso para toda la población vulnerable

The screenshot shows a hierarchical structure for 'Línea estratégica 1' (Construction of the territorial plan). It includes a progress indicator 'Indicadores de bienestar con plan estratégico: 1/4'. The hierarchy is as follows:

- Línea estratégica 1**: Construcción del plan territorial.
- Indicador de bienestar**: Víctimas que han superado la condición de vulnerabilidad.
- Programas**: Acceso a soluciones de vivienda.
- Productos**: Servicio de apoyo financiero para adquisición de vivienda.
- Indicadores de producto**: Subsidios para adquisición de vivienda asignados a población desplazada.

Fuente: KPT, editado por DNP- GPE.



pobreza extrema donde se focalicen víctimas, deberá contar con una submeta que establezca la atención a víctimas que se espera lograr atender.

b. Derechos exclusivos de la población víctima

El segundo alcance hace referencia a los derechos de las víctimas contemplados en los componentes de: Prevención y Protección; Atención y Asistencia (en lo referente a reunificación familiar y atención psicosocial, ayuda humanitaria inmediata y asistencia funeraria), Reparación Integral y Verdad y Justicia. Para facilitar el ejercicio de identificar las competencias de la entidad territorial en el desarrollo de cada una de estas medidas, podrá consultar el Anexo 1. “Catálogo sectorial de productos para la política de víctimas y restitución de tierras”.

Para este segundo alcance se debe tener en cuenta que:

i. Las acciones que aquí se desarrollen corresponden principalmente al **sector de Inclusión Social y la Reconciliación**.

ii. El indicador de bienestar o resultado deberá estar de acuerdo con el componente que plantee abordar.

iii. Los programas para el cumplimiento de este indicador de bienestar o resultado estarán explícitamente relacionados con la atención, asistencia y reparación integral a víctimas.

iv. Los derechos que deben ser garantizados en este segundo alcance tienen como principal **criterio de focalización** que se encuentren incluidas en el Registro Único de Víctimas en adelante RUV.

vi. Teniendo en cuenta que este alcance corresponde a derechos exclusivos de población víctima, todos los indicadores que elija estarán relacionados directamente con esta población, por lo que el universo de beneficiarios para estos indicadores serán víctimas y por lo tanto, la **meta** específica para el cuatrienio y cada vigencia se establecerá de acuerdo con el diagnóstico realizado, y los recursos disponibles, de tal manera que la meta que se establezca sea pertinente y viable. Vii. La ilustración 7 le servirá de ejemplo.

Ilustración 7. Parte estratégica Derechos de acceso exclusivo para la población víctima.

The screenshot shows a digital interface for planning. At the top, there is a blue header bar with the text "Línea estratégica 1" and "Indicadores de bienestar con plan estratégico: 1/4". Below this, a sub-header reads "Construcción del plan territorial." The main content area is divided into four sections, each with a title and a text box containing a specific item:

- Indicador de bienestar:** "Víctimas reparadas administrativamente."
- Programas:** "Atención, asistencia y reparación integral a Víctimas."
- Productos:** "Servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas."
- Indicadores de producto:** "Mesas de participación en funcionamiento."

Each text box has a small blue downward arrow icon on its right side. At the bottom right of the interface, there is a blue "Guardar" (Save) button with a document icon.

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.



c. Procesos integrales para la reparación de la población víctima:

El nuevo mandatario junto con su equipo de formulación deberá consultar los planes que se encuentran formulados en su territorio, en el marco de los procesos comunitarios de retornos, reubicaciones e integración local, de los Procesos Colectivos de Reparación Integral en adelante PIRC y de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, identificando su última fecha de actualización y nivel de cumplimiento. Con base en ello deberá plantear las acciones que implementará para responder integralmente a las necesidades identificadas en ellos. Las acciones aquí contempladas hacen parte de las medidas de **reparación integral**, las cuales tienen como sujeto de atención grupos poblacionales tales como los colectivos, colectivos étnicos, procesos comunitarios con planes de retornos o reubicaciones y procesos de restitución de tierras.

Para el caso del proceso integral de la **restitución de tierras y derechos territoriales**, esta corresponde a una medida en la que entidades territoriales contribuyen para atender, en corresponsabilidad con el Gobierno nacional, los eventos de despojo o abandono forzado de tierras presentados en su jurisdicción, avanzando de manera armonizada con otros instrumentos de gestión y políticas sectoriales hacia la eliminación de las brechas sociales y económicas que causaron y facilitaron la afectación de los derechos asociados a la propiedad y tenencia de la tierra. Lo anterior conlleva a que se prevean acciones para atender los fallos de los jueces y magistrados en materia de restitución de tierras y derechos territoriales que involucren a las administraciones públicas, tales como: mejoramiento de vías terciarias, acceso a los servicios públicos domiciliarios, salud y educación, subsidio de vivienda, alivio de pasivos, acciones de reparación al daño simbólico y cultural; entre otras. (Ver orientaciones para la incorporación de la medida de restitución de tierras y territorios en los planes de desarrollo territorial)

A ello se le suma el desarrollo de acciones habilitantes para la restitución de tierras teniendo en cuenta la valoración del plan de ordenamiento territorial, la gestión predial y catastro y los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial y los Planes de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Estas acciones previstas en los fallos de los jueces y magistrados no distan de las establecidas por los sujetos colectivos en sus PIRC, y en los planes comunitarios de retorno y reubicación, por eso son denominadas en este alcance como procesos integrales, ya que contemplan más de una acción y variedad de medidas en favor de la población víctima e incluso población en general.

Para este tercer alcance tenga en cuenta que:

- i. El indicador de bienestar o resultado corresponderá a “Sujetos Colectivos Víctimas que han sido reparadas”, “Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente”, “Víctimas reparadas administrativamente” y “Víctimas restituidas reconocidas en sentencias de restitución de tierras y territorios”, según sea el caso.
- ii. Las acciones que se desarrollen requerirán de **intervenciones multinivel** bajo los principios de corresponsabilidad, subsidiariedad y concurrencia.
- iii. Reúne el conjunto de acciones necesarias para que los procesos de reparación para sujetos colectivos e iniciativas comunitarias en el marco del retorno y reubicación o procesos de restitución de tierras sean integrales, incluye intervenciones para el **acceso a derechos exclusivos y no exclusivos para víctimas**, por lo que el criterio de focalización variará de acuerdo con el objetivo de cada línea de acción.
- iv. El **programa** para el cumplimiento de estos indicadores de resultado o bienestar podrá estar explícitamente relacionados con la atención, asistencia y reparación integral a víctimas, y/o asociados con el indicador de bienestar o resultado en lo relacionado con la superación de la pobreza y la pobreza extrema, teniendo en cuenta que podrá contar con acciones para la superación de situación de vulnerabilidad.

A fin de considerar en este alcance la medida de restitución de tierras, se reconoce que la contribución de las entidades territoriales se enmarca por un lado, en procesos administrativos para la sustracción de baldíos y reconocimiento de afectaciones de predios abandonados o despojados; y por otro en el cumplimiento de órdenes judiciales, las cuales son instrumentos que velan por los derechos de una persona o un colectivo e incluyen elementos que buscan beneficiar a las comunidades, favorecer la seguridad jurídica de la propiedad y aumento de la productividad rural. La articulación y asignación de recursos para la garantía en el cumplimiento de órdenes de la sentencia, es clave para contribuir a la reparación integral a las víctimas y para satisfacer las necesidades de un sector la población que es sujeto de especial protección.

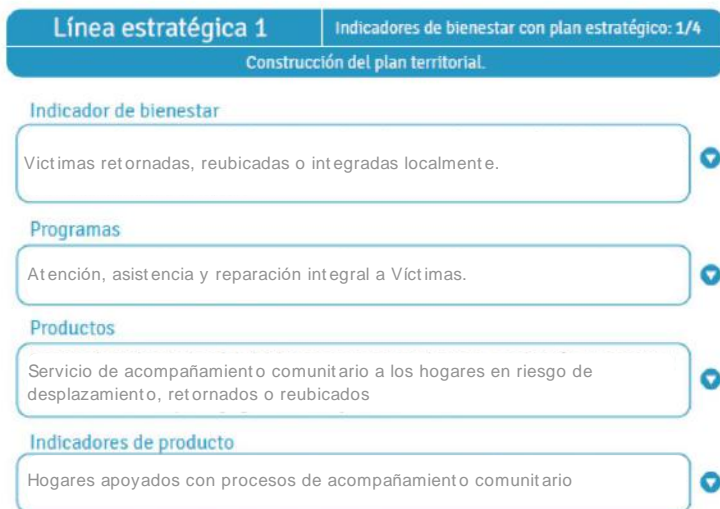
A continuación, se presenta un ejemplo que se encuentra relacionado con la medida complementaria de competencia territorial de alivio de pasivos de beneficiarios de sentencias de restitución de tierras.

Tabla 2. Ejemplo de medida complementaria de competencia territorial.

c. Línea estratégica: Atención, asistencia y reparación víctima		
Sectores asociados: Inclusión social, Reconciliación y Agricultura		
Programa	Productos	Indicadores de producto
Restitución de Tierras y derechos territoriales	Servicio de apoyo financiero para alivios de pasivos	Alivios de pasivos gestionados

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

Ilustración 8. Procesos integrales para la relación de la población víctima.



Fuente: KPT, editado por DNP- GPE.



Teniendo en cuenta que este alcance incluye indicadores cuyo sujeto de atención son víctimas, e indicadores para población en condición de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerable, la **meta** se establecerá conforme a la focalización realizada para la población víctima y que de acuerdo con el diagnóstico realizado beneficiará un porcentaje de esta población. La población víctima al ser beneficiaria de los demás programas relacionados con la superación de la pobreza, también sumará en los indicadores de su PDT.

En la ilustración 8 encuentra un ejemplo, en dónde el indicador corresponde a Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente, el programa seleccionado corresponde al sector de la inclusión social y productivo.

Este se describe como *“El servicio corresponde a un proceso de acompañamiento a los hogares en riesgo de desplazamiento, o retornados, o reubicados que busca la implementación de iniciativas de reconstrucción del tejido social y la integración comunitaria, realizando acciones como elaboración de plan de vida y la identificación e implementación de las iniciativas para el fortalecimiento social y comunitario.”* (esta descripción se encuentra en el Anexo 1: Catálogo sectorial de productos para la política de víctimas y restitución de tierras.)

En este caso, las acciones que se realicen para la integración comunitaria pueden incluir acciones para población víctima de desplazamiento forzado y no víctima, y la meta se definirá de acuerdo con el porcentaje de víctimas a las que se espera beneficiar con el programa.

Otro ejemplo, se encuentra en la ilustración 9, en donde luego de verificar el plan comunitario de retornos y reubicaciones se constató que se solicita infraestructura productiva, con el fin de mejorar la calidad de riego para la plantación. En este caso, se toma el programa perteneciente al sector de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya descripción corresponde a *“Comprende la construcción o ampliación de obras de infraestructura destinada a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones constituida en unidades agropecuarias denominadas distritos de adecuación de tierras, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario”* (esta descripción se encuentra en el Anexo 1: Catálogo sectorial de productos para la política de víctimas y restitución de tierras) y corresponde a una actividad que desarrollará la entidad territorial para el cumplimiento del plan comunitario de retorno y reubicación. Si bien la meta estará en términos de hectáreas en coherencia con el indicador y el programa, esta acción contribuirá a la reparación integral de las víctimas ubicadas en el territorio.

Ilustración 9. Procesos integrales para la relación de la población víctima.

The screenshot shows a hierarchical structure of planning elements:

- Línea estratégica 1**: Indicadores de bienestar con plan estratégico: 1/4. Construcción del plan territorial.
- Indicador de bienestar**: Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.
- Programas**: Infraestructura productiva y comercialización.
- Productos**: Distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados.
- Indicadores de producto**: Hectáreas con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados.

Fuente: KPT, editado por DNP- GPE.



Orientaciones para el Plan de inversiones: fuentes de financiación.

Colombia debe ir hacia un presupuesto orientado a resultados, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38 de la Ley 1955 de 2019

En el esquema colombiano de distribución de competencias entre niveles de gobierno, la responsabilidad en la prestación de bienes y servicios relacionados con la política pública de víctimas y restitución de tierras, y por lo tanto su financiación, es compartida por las entidades de los tres niveles de gobierno.

Por ello, una vez determinadas las líneas estratégicas, indicadores de bienestar, sectores, programas, productos y metas en favor de las víctimas que la administración considera llevar a cabo durante su periodo de gobierno, debe considerar los costos de dichos compromisos y con base en ello determinar los recursos y fuentes que se requieren para su financiación.

Es importante recordar la estructura de financiamiento con que cuentan las entidades territoriales para cubrir su gasto de funcionamiento y sus proyectos de inversión en todos los sectores, las principales fuentes accesibles para todas las entidades territoriales son:

Tabla 3. Estructura de financiamiento de las entidades territoriales.

Categoría	Recurso	Destinación
Recursos Propios	Recaudos por impuestos locales, ingresos no tributarios	Para financiar funcionamiento o cualquier tipo de inversión de competencia de la entidad territorial. En los recaudos de impuesto predial un % o una sobre tasa se debe orientar para la respectiva corporación autónoma regional De resto, solo tiene destinación específica si la propia entidad territorial se la ha determinado a algún ingreso tributario o no tributarios, mediante acto administrativo.
Transferencias	Sistema General de Participaciones	De los recursos que reciben tanto departamentos como distritos y municipios por este concepto, se les comunica la cuota con destinación específica para servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Los distritos y municipios reciben recursos de Propósito General, de los cuales los municipios de categoría 4, 5 y 6 pueden destinar hasta un 42% para gastos de inversión. De los recursos que se les gira, todos los municipios deben destinar como mínimo 8% para deporte y 6 % para cultura.

Categoría	Recurso	Destinación
		El resto, después de descontar lo que dirigen a funcionamiento y lo que deben orientar a deporte y cultura, lo puede utilizar la administración local para financiación de sectores de sus competencias (vivienda, ambiente, atención a grupos vulnerables, servicios públicos, sector agropecuario, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, desarrollo comunitario, transporte, fortalecimiento institucional, equipamiento municipal, etc.)
	Sistema General de Regalías	Para formulación y ejecución de proyectos de inversión, en los temas de competencia. Si bien las entidades podrán financiar con los recursos del SGR la atención a la población víctimas, particularmente podrán presentar proyectos al OCAD paz, que tiene como objetivo la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto
Recursos de Gestión	Cofinanciación Nacional y Departamental	Son aquellos recursos de inversión de los que dispone el nivel nacional o departamental y que son asignados en su mayoría a través de la presentación de proyectos, y en los cuales el municipio debe dar una contrapartida
	Cooperación Internacional	Recursos de gestión que invierten algunos organismos de cooperación internacional para la atención a población vulnerable y/o víctima del conflicto.
Crédito interno y externo	Recursos del crédito	El crédito hace referencia a los prestados que la entidad territorial asume con una entidad financiera para así complementar la financiación de sus proyectos de inversión.

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

Se resaltan como fuentes opcionales en cada entidad territorial, dependiendo de su gestión y de su situación financiera: a. Recursos de crédito, que solo se puede adquirir si hay capacidad de pago del servicio de la deuda y que solo se debe utilizar para proyectos de inversión de impacto que amerite la adquisición de una deuda. b. Recursos de cofinanciación por parte de entidades nacionales, departamentales o de cooperación, solamente cuando en virtud del respectivo convenio los recursos vayan a ser ejecutados directamente por la administración municipal, en cuyo caso entraría a su presupuesto.

Como se puede apreciar no hay una fuente destinada exclusiva o parcialmente para la financiación de la política de víctimas. Pero sí hay fuentes para financiar bienes y servicios de los que debe ser beneficiaria la población víctima en el territorio, con base en sus necesidades y de acuerdo con la focalización y priorización que respecto a ellas realice la entidad territorial en cada sector de sus competencias.

La desagregación por componente de la política y para los alcances de ella previstos en esta

guía de las posibles fuentes que podría utilizar para financiar programas y proyectos en favor de las víctimas es la siguiente:

Tabla 4. Guía de las posibles fuentes de financiación para la política de víctimas y restitución de tierras.

Componente	Alcance de la política para inclusión en el plan*	SGP Sectorial	SGP Propósito General	Recursos propios	SGR
Prevención y protección	B		X	X	X
Atención y asistencia	A y B	X	X	X	X
Reparación Integral	C		X	X	X

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

*Ver ilustración No.4

A continuación, se presentan detalles para cada uno de los alcances:

a. Derechos de acceso para toda la población vulnerable con énfasis en la población víctima

Como se puede apreciar en el cuadro, para el componente de atención y asistencia, las entidades territoriales tienen varias fuentes de financiación. En efecto, el acceso y permanencia de la población víctima en edad escolar para los niveles preescolar, básica y media, así como la afiliación al régimen subsidiado de salud y la prestación del servicio de salud, atención psicosocial y de salud pública que requieran las víctimas se pueden financiar con el SGP de educación y de salud, respectivamente, y se pueden complementar con recursos propios, SGP de propósito general e incluso de regalías, especialmente si se requiere de una infraestructura.

La financiación de proyectos para contribuir al goce de derechos de las víctimas en vivienda, ayuda humanitaria, generación de ingresos se pueden financiar con cargo al SGP de propósito general, recursos propios y SGR; recursos que también pueden ser utilizados para las acciones de la administración que busquen apoyar procesos de identificación o reunificación familiar de las víctimas que lo requieran (estas dos actividades no son de competencia local, pero la administración puede decidir concurrir a ellas).

Como se puede concluir, para los derechos relacionados con la asistencia y atención de las víctimas en su territorio y por lo tanto para contribuir a la superación de su situación de vulnerabilidad las entidades territoriales cuentan varias con fuentes de financiación.

Seguramente no son suficientes, por lo cual, como para cualquier programa se debe focalizar cada año sus beneficiarios de acuerdo con costos y montos disponibles de recursos y avanzar gradualmente en la atención adecuada e integral de las víctimas en su territorio.

Cabe señalar que, si se trata de víctimas en situación de vulnerabilidad, al atenderlas, en el marco de la oferta social de competencia local o departamental, se está apuntando también a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en la entidad territorial.

Así mismo se debe señalar que respecto a los servicios de educación y salud, en el marco de nuestro modelo de descentralización, las entidades territoriales son las principales responsables, (bien sean los municipios o los departamentos, según las respectivas certificaciones municipales) por lo tanto son las entidades territoriales quienes deben garantizar estos derechos, de manera independiente o concurrente entre los dos niveles, según corresponda. En este caso el gobierno nacional podría apoyar con infraestructura o acciones especiales, si lo considera viable y pertinente.

Para programas y proyectos en generación de ingresos y vivienda los tres niveles de gobierno tienen competencia, por lo cual pueden concurrir para la atención de las víctimas en un territorio, lo que implica que la administración local define necesidades y determine acciones y recursos, que puedan ser complementados por el departamento y por entidades nacionales, preferiblemente a través de espacios de concertación, que permitan posteriormente definir compromisos anuales en los ejercicios de corresponsabilidad.

Para proyectos de vivienda, o de generación de ingresos o cualquiera en beneficio de la población víctima que requieran provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico es posible recurrir a la participación específica del SGP para estos servicios.

b. Derechos exclusivos de la población víctima

Como se recordará, en este alcance se incluyen derechos y medidas relacionadas con los componentes de prevención y protección, verdad y justicia, y algunas de atención y asistencia. Ejemplos de intervenciones territoriales para este alcance, en cada uno de los componentes, se presentan a continuación

Tabla 5. Guía de medidas relacionadas con los indicadores de bienestar asociados.

Componente	Acciones	Indicador de bienestar asociado
Prevención y protección	Acciones de divulgación en gestión de seguridad de la información en Derechos Humanos	Indicador de producto.

Componente	Acciones	Indicador de bienestar asociado
Reparación integral	Actos para la construcción de la memoria histórica del territorio.	Víctimas reparadas administrativamente
Asistencia y atención	Entrega de atención humanitaria.	Víctimas que han superado sus carencias en subsistencia mínima

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

Todas las actividades de estos componentes y de este alcance son susceptibles de ser financiadas con recursos propios de la entidad territorial, con recursos del Sistema General de Participaciones de propósito general, y, cuando aplique, con SGR.

Para estas actividades, que son de competencia compartida, se puede aplicar la Estrategia de Corresponsabilidad y asimismo la entidad territorial puede realizar gestión ante entidades nacionales para lograr la inclusión de las víctimas de su territorio en programas específicos

c. Procesos integrales para la reparación de la población víctima:

Tabla 6. Ejemplo de acciones por componente e indicadores de bienestar asociado.

Componente	Acciones	Indicador de bienestar asociado
Reparación Integral	Desarrollo e implementación de alguna de las medidas presentes en el Plan comunitario de retornos y reubicaciones.	Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.

Fuente: Elaboración propia. DNP- GPE.

Este alcance está relacionado específicamente con el componente de reparación Integral, el cual incluye acciones relacionadas con apoyo a procesos de retorno y reubicación, a planes integrales de reparación colectiva y a procesos de restitución de tierras.

Para cada uno de estos planes que se encuentren vigentes en proceso de implementación, la entidad territorial debe determinar cuáles son los compromisos a su cargo, en el esquema de competencias, y como incluye esos compromisos durante las diferentes vigencias de su plan de desarrollo, de acuerdo con el costo de los mismos, los beneficiarios y las fuentes disponibles de financiación y los montos viables de utilización en cada año

Muchos de los proyectos derivados de los compromisos territoriales en estos planes tienen que ver con infraestructura: vías, escuelas, centros de desarrollo infantil, etc. Por ello se debe determinar en cada caso cual sería la fuente ideal de financiación o la mejor combinación posible de ellas. Asimismo, en los planes de desarrollo casi siempre hay compromisos en estas infraestructuras con metas generales, sería ideal que al momento de concretar los respectivos proyectos se adelanten en zonas que atiendan a las víctimas que habitan en el territorio, de tal manera que sirvan a los propósitos y metas sectoriales a la par que contribuyen con los derechos de las víctimas, su posible retorno o reubicación, la reparación de colectivos y los procesos de restitución de tierras.

Es en este tipo de procesos es donde más sentido tiene la integralidad de acciones para proveer a las víctimas con todo el conjunto de bienes que requieren para ser reparados totalmente y también donde mejor aplica la concurrencia entre los tres niveles de gobierno y la subsidiariedad en los casos que aplique.

