

Guía para el uso del clasificador de política transversal Población Víctima del Conflicto Armado Interno y Población desplazada por la Violencia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
VERSIÓN PRELIMINAR



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

www.dnp.gov.co

**Guía para el uso del clasificador de política
transversal Población Víctima del Conflicto
Armado Interno y Población desplazada
por la Violencia**

Dirección General
Simón Gaviria Muñoz

Bogotá, marzo de 2015

Subdirección Sectorial
Luis Fernando Mejía Alzate

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Wiston Manuel González del Río
Coordinador
Carmen Elisa Villamizar Camargo

Subdirección Territorial y de Inversión Pública
Manuel Fernando Castro Quiroz

Secretaría General
Édgar Antonio Sánchez Álvarez

©Departamento Nacional de Planeación, 2015
Calle 26 N.º 13-19 Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

Grupo de Proyectos Especiales
Lina María García Muñoz
Coordinadora

Claudia Juliana Melo Romero
Yachay Julián Tolosa Bello
Adriana Pilar Trujillo Carvajal
Diana Milena Flórez Muñoz
Yudy Andrea Novoa López
July Andrea Sandoval Rojas

Contenido

- Contenido 2
- Introducción 3
- Política para Población Víctima del Conflicto Armado Interno..... 4
 - Contexto y clasificador de política transversal a nivel de medida y derecho 4
- Proyectos de Inversión Asociados a la Política Pública para Atención y Reparación Integral a las Víctimas..... 12
 - Criterios generales para la revisión técnica de los proyectos 12
 - Criterio Normativo y Jurisprudencial 12
 - Criterios de identificación dentro de los elementos del proyecto..... 13
 - Control de viabilidad y posterior de los proyectos asociados a la Política para PVCAI 15
- Formulación del proyecto dentro del ciclo de la inversión pública en SUIFP 16
- Seguimiento presupuestal e implementación de acciones en el SUIFP..... 18
- Proceso para desvincular proyectos de la política para PVCAI 19
- Anexo 1. Clasificador de política transversal para la política dirigida a la población víctima del conflicto armado interno y población desplazada por la violencia, que será incorporada en SUIFP..... 20

Introducción

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado colombiano reconoce los derechos de las víctimas del conflicto armado, otorgándoles prioridades en el acceso a los servicios del Estado, y estableciendo una serie de medidas para su atención, asistencia y reparación integral. De esta manera, esta Ley constituye para el país un marco legal sin precedentes para recomponer el tejido social, mediante la adopción de medidas a favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado.

En el marco de esta norma, y atendiendo a uno de los compromisos asumidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como entidad técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) creado por la Ley 1448, se vio la necesidad de diseñar un mecanismo para hacer un adecuado seguimiento al presupuesto de inversión nacional que es destinado a la política pública de prevención, protección, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Dentro de este marco, la presente guía de clasificación del gasto público de inversión del Gobierno nacional central para la Población Víctima del Conflicto Armado Interno y la población desplazada por la violencia, obedece a la necesidad de contar con criterios básicos y uniformes, conforme a los cuales se puedan clasificar e identificar los proyectos y los recursos de inversión nacional destinados a la asistencia, atención y reparación integral de esta población, de manera que sea posible también dirigir la formulación y control de viabilidad de los respectivos proyectos de inversión.

Lo anterior se desarrolla sin perjuicio de que sigan siendo vigentes los elementos para que el DNP atienda solicitudes en lo referente al esfuerzo presupuestal asociado a la Política Pública para Población Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia¹, cuyas acciones contribuyen al conjunto de la población víctima del conflicto armado, y teniendo en cuenta que en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional exige la evaluación de las políticas públicas tanto en términos de impacto –a través del Goce Efectivo de Derechos–, como de gestión y resultados –en términos del diseño de políticas públicas, focalización, articulación y coordinación de los esfuerzos del Estado–.

Para orientar sobre los aspectos descritos, esta Guía se divide en dos partes; la primera contiene el contexto, los componentes de la Política Pública para este grupo poblacional, y la descripción de la nueva clasificación presupuestal desde la perspectiva de goce efectivo de derechos; en cuanto a la segunda, detalla los elementos que deben tenerse en cuenta, dentro de los proyectos de inversión, para la identificación y clasificación del esfuerzo presupuestal de los proyectos de inversión asociados a la Política Pública para Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

Para efectos de este documento se debe entender que las *Víctimas del Conflicto Armado Interno* corresponden a lo establecido en el art. 3 de la Ley 1448 de 2011, mientras que la *Población Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia* atiende a la definición prevista en el art. 1 de la Ley

¹ Algunos de estos proyectos cuentan con la “leyenda APD” dentro del nombre del proyecto de inversión.

387 de 1997 y el parágrafo 2 del art. 60 de la Ley 1448 de 2011. Al revisar el alcance de estas definiciones se entiende además que la población en situación de desplazamiento hace parte de la población víctima del conflicto armado interno.

Política para Población Víctima del Conflicto Armado Interno

Contexto y clasificador de política transversal a nivel de medida y derecho

El esfuerzo del Estado colombiano abarca mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad para la población desplazada por la violencia y víctima del conflicto armado; a la vez que ofrece una serie de herramientas para que las víctimas reivindiquen su dignidad y desarrollen su proyecto de vida, allanando el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

Con la ley 1448 de 2011, y la expedición de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, por los cuales se definen el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, por un lado; y, por otro, los lineamientos, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y el mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas; se pone de manifiesto el compromiso del Gobierno nacional con la atención y la reparación integral de la población víctima.

Si bien la ley en mención es tal vez la más importante, no ha sido el único esfuerzo hecho desde el Estado para atender y asistir integralmente a la población víctima del conflicto armado interno. Ya desde la expedición de la Ley 387 de 1997 y luego con las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual declara el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de desplazamiento forzado por la violencia, el esfuerzo adelantado por las entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención, prevención, protección y reparación a esta población es cada vez mayor.

En este sentido, es importante precisar, que la jurisprudencia constitucional nacional ha venido desarrollando el concepto de *Goce Efectivo de Derechos- GED*, como criterio para la intervención del Estado; pues para éste último, a las víctimas del conflicto armado interno que han sufrido la vulneración sistemática y continuada de múltiples derechos fundamentales, es necesario dignificarlas reconociendo su daño, atendiendo sus necesidades y reparando sus afectaciones, en el marco de un Estado Social de Derecho.

Así, la Corte Constitucional establece en su sentencia T-025 de 2004², los derechos mínimos que deben asegurarse en todo tiempo y lugar por parte del Estado para esta población, el contenido prestacional de los derechos, su desarrollo progresivo y los compromisos constitucionales e internacionales contraídos por Colombia. Estos criterios han sido ampliados en los autos de seguimiento como el 109, 233 de 2007 y 116 de 2008. Igualmente se ha precisado el alcance de

² Se reitera que el pronunciamiento de la Corte Constitucional en su sentencia T 025 de 2004, es con relación a la situación de la población desplazada por la violencia y, no para todas las víctimas del conflicto armado interno. Sin embargo, con relación al GED, este concepto se hace extensivo no solo a las víctimas de desplazamiento forzado, sino a las víctimas del conflicto y en general a toda la sociedad, entendiéndose de un Estado Social de Derecho.

las obligaciones del Estado en este caso, mediante la formulación de *Indicadores de Goce Efectivo de Derechos- IGED*.

En lo que respecta al Auto 385 de 2010, la propia Corte Constitucional dejó en claro que “[...] el examen del juez constitucional para declarar superado del estado de cosas inconstitucional debe tener como referente principal el goce efectivo de derechos [...]”³.

Finalmente, la Ley 1448 de 2011 consagra la progresividad como uno de sus principios, que supone “el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente”.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, el GED hace referencia, a los siguientes puntos:

(a) Al conjunto de derechos constitucionales fundamentales del que es titular toda persona en tal situación; (b) al enfoque diferencial en el reconocimiento de sus derechos; (c) al nivel mínimo de su satisfacción que debe asegurarse, en todo tiempo y circunstancia, para entender satisfechas las obligaciones constitucionales correlativas del Estado; (d) a indicadores de GED, tanto de resultado como de proceso; y (e) a la participación activa en la formulación de las políticas públicas⁴.

En este sentido, existe una batería de indicadores que permite establecer el resultado de las acciones del Gobierno nacional en relación al GED, específicamente de la población que ha sido víctima de desplazamiento, con la cual se han realizado mediciones sobre el avance frente a cada uno de los derechos y han arrojado resultados representativos a escala regional. Dichos resultados son fuente de información para dirigir las acciones del Gobierno teniendo en cuenta los derechos con mayores rezagos y/o las regiones que necesitan mayor intervención frente a un tema específico. Respecto a víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento⁵, se están definiendo lineamientos generales que contribuyen al análisis del GED.

De esta forma, y reconociendo que se debe avanzar en el análisis de la intervención estatal a partir de la garantía y goce de derechos de la población, se propone un ajuste en la clasificación presupuestal de los proyectos de inversión que permita identificar los recursos –con sus respectivos productos, actividades e indicadores- para establecer su contribución al goce efectivo de los derechos de esta población.

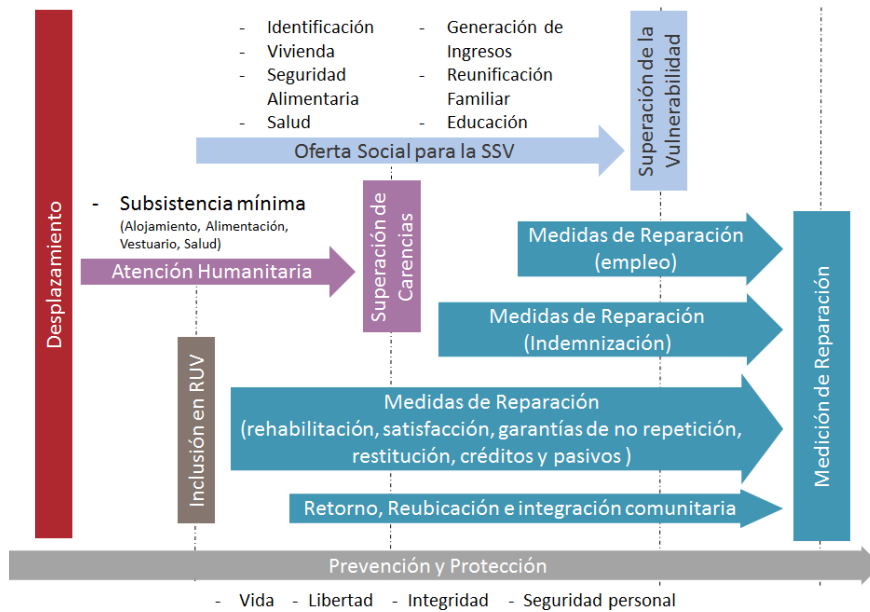
Esta clasificación está enmarcada en los esquemas integrales de prevención, atención, asistencia y reparación, para víctimas del conflicto armado y la población desplazada por la violencia, que se ilustra a continuación:

³ Corte Constitucional. Auto de seguimiento 385 de 2010. Considerando No. 29.

⁴ Arango, Rodolfo. (2011). Documentos de trabajo. Amicus Curiae.

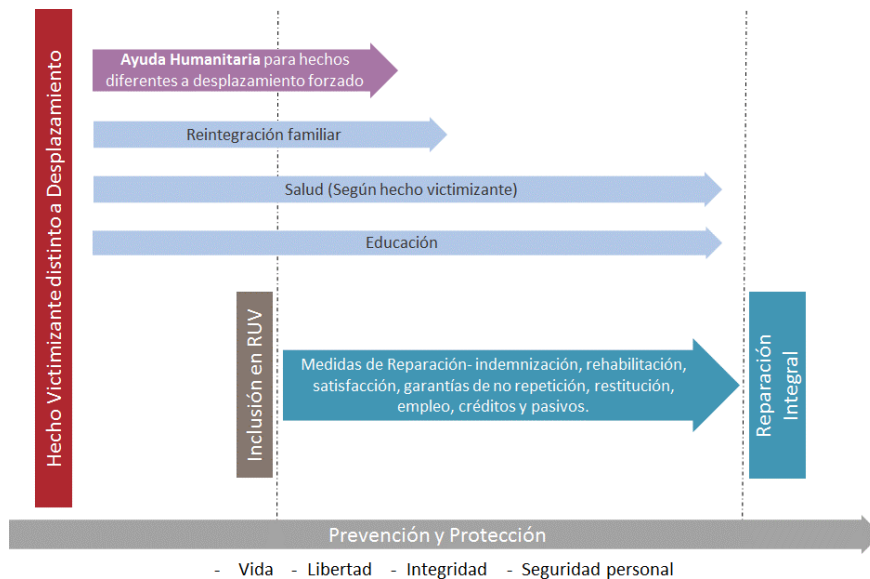
⁵ La matriz con los indicadores preliminares de GED que han sido discutidos hasta la fecha, puede ser consultada en la página Web del DNP, a través del siguiente link: <http://bit.ly/1w7oqYx>

Diagrama 1. Esquema integral de prevención, atención, asistencia y reparación para víctimas desplazamiento forzado



Fuente: GPE-DNP

Diagrama 2. Esquema de atención Víctimas por otros hechos victimizantes



Fuente: GPE-DNP

Cada una de las medidas que contempla esta política ofrece unas particularidades, y asigna una serie de responsabilidades en el marco de sus competencias a varias entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Así, y a partir de los

esquemas anteriores, se proponen dos niveles en la clasificación que se describen a continuación.

Las medidas y derechos serán las nuevas categorías de clasificación propuestas para los proyectos de inversión, por lo que serán integradas en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas- SUIFP, dentro del componente *Focalización de Recursos*, y las entidades deberán incorporarles dentro de éstos:

Diagrama 2. Componentes de la nueva clasificación de los proyectos en la política de víctimas del conflicto armado interno y población desplazada por la violencia



A continuación se ilustran cada una de las medidas y derechos establecidos:

1. MEDIDAS DE ASISTENCIA: Según la Ley 1448 de 2011, éstas corresponden al conjunto de programas, acciones y recursos a cargo del Estado, de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, orientados a brindar condiciones a las víctimas del conflicto armado interno y los desplazados por la violencia. En suma, es la oferta institucional o social disponible para este grupo poblacional.

Las medidas de asistencia implementadas por las entidades pueden contribuir al goce efectivo de los siguientes derechos, mediante los fines que allí se describen:

- **Derecho a la Alimentación:** Oferta institucional dirigida a la posibilidad de que los hogares víctimas del desplazamiento forzado dispongan de alimentos aptos para el consumo y accedan a una cantidad suficiente de los mismos⁶, así como que éstos consuman distintos tipos de alimentos con una frecuencia adecuada, y no presenten inseguridad alimentaria.

⁶ La cantidad mínima de requerimientos calóricos es de 2.100 kcal día/persona. Fuente: OMS. Se medirá insuficiencia alimentaria (Comer menos de lo deseado por insuficiencia de alimentos – Hambre por insuficiencia de alimentos - Ausencia de una de las comidas básicas diarias (desayuno, almuerzo y comida)

- **Derecho a la Educación:** Se generan acciones que promueven la cobertura educativa, lo que se traduce en la asistencia de niños, niñas y adolescentes entre cinco (5) y diecisiete (17) años, víctimas del desplazamiento forzado, a algunos de los niveles de educación preescolar, básica o media.
- **Derecho a la Generación de Ingresos:** Son actividades que tienen como propósito desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población, aprovechando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos⁷. Se busca en general que los hogares en situación de desplazamiento posean por lo menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (proceso) y de pobreza (resultado).
- **Derecho a la Identificación:** Se buscan adelantar estrategias para que todos los miembros cuenten con sus documentos de identificación completos, acorde a su edad y género. La identificación es la puerta de entrada a la oferta institucional.
- **Derecho a la Salud:** Acciones encaminadas hacia la afiliación de las personas víctimas del desplazamiento forzado al Sistema General de Seguridad Social, y la cobertura de todos los niños de los hogares víctimas del desplazamiento, con el esquema de vacunación completa.
- **Derecho a la Subsistencia mínima:** Oferta institucional relacionada con ayuda humanitaria y asistencia humanitaria. Con la *ayuda humanitaria*, según el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, se busca socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, se definen tres fases de la atención humanitaria: i) Atención inmediata; ii) Atención Humanitaria de Emergencia; iii) Atención Humanitaria de Transición⁸.

- **Derecho a la Reunificación familiar – Reintegración:** Este derecho se busca materializar con medios que protejan de forma integral la familia, en los casos que la voluntad de sus integrantes sea estar juntos. Igualmente, en este derecho están comprendidas las acciones para la reintegración familiar de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia, mediante los defensores de familia, como autoridad administrativa en el restablecimiento de los derechos⁹.

⁷ CONPES 3616 de 2009

⁸ Artículos 62, 63, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011.

⁹ ICBF. Concepto 19 de 2013.

- **Derecho a la Vivienda:** Estrategias que contribuyen a que los hogares víctimas de desplazamiento forzado habiten en condiciones dignas, lo que comprende un espacio suficiente, servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación y seguridad jurídica de la tenencia.

2. MEDIDAS DE ATENCIÓN: La Ley 1448 de 2011 las define como la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, que favorece su acceso y cualificación al ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

Las medidas de asistencia implementadas por las entidades pueden contribuir al goce efectivo de los derechos de forma transversal, por lo que la categoría “derecho” creada para este fin se denomina:

- **Transversal- orientación y comunicación:** Acciones que fortalecen los espacios de interacción con la población, en el marco de la medida descrita.

3. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN: Integra las acciones y medidas encaminadas a promover y salvaguardar el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado colombiano y en especial de aquellos en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Las medidas de prevención y protección implementadas por las entidades pueden contribuir al goce efectivo de los siguientes derechos, mediante los fines que allí se describen:

- **Vida, seguridad, libertad e integridad:** Estrategias para preservar la vida de las víctimas (vida); brindar una garantía especial por parte del Estado a quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcionales o extremos¹⁰ (seguridad); evitar que esta población pueda ser víctima de otros delitos como desaparición forzada, secuestro, confinamiento, reclutamiento forzado, raptos de menores (libertad); o, de otras acciones que los afecten como minas, tortura o violencia sexual¹¹ (integridad). Se entiende que estas acciones son posteriores al hecho inicial del desplazamiento forzado.
- **Protección de predios, tierras y territorios abandonados:** Acciones del Estado para hacer valer los derechos sobre sus tierras (predios) o sobre sus territorios étnicos, respectivamente, y en general sobre sus bienes.

4. MEDIDAS DE REPARACIÓN: Este componente tiene como objetivo reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a las víctimas, por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Para tal fin, contempla las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. También se tienen previstas medidas como empleo y créditos y pasivos.

¹⁰ Sentencia T-750/11. Corte Constitucional.

¹¹ Comprende: Violaciones, embarazo forzado, esterilización forzada, aborto forzado, prostitución forzada, esclavitud sexual, explotación sexual

Las medidas de reparación implementadas por las entidades pueden contribuir al goce efectivo del derecho a la reparación integral, mediante los fines que allí se describen:

- **Retorno y reubicación:** Oferta institucional enfocada hacia el retorno, que 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 indefinidamente¹²; o, hacia la reubicación¹³, que es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir¹⁴.
- **Indemnización:** Consiste en una compensación económica entregada a las víctimas por los perjuicios causados con ocasión de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia, lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial y con observancia de los principios de progresividad y gradualidad.
- **Rehabilitación:** Consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.
- **Satisfacción:** Restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, con el fin de proporcionar bienestar y contribuir a mitigar su dolor.
- **Garantías de no repetición:** Se consagran las garantías de no repetición encaminadas a evitar que las violaciones masivas de derechos humanos se vuelvan a repetir [...] Se establece una batería de medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, y muchas otras más.
- **Restitución:** Corresponde al restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según lo contenido en la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la restitución se contemplan varias medidas.

¹² Artículo 71 del Decreto 4800 de 2011

¹³ Está también la *Reubicación en sitio de recepción*, que es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en el lugar receptor de su desplazamiento con el fin de permanecer indefinidamente en él.

¹⁴ Artículo 72 del Decreto 4800 de 2011

- **Empleo:** Acciones relacionadas con la restitución de capacidades para el empleo y autoempleo; implementación de programas de formación para el trabajo; promoción del enganche laboral y apoyo a procesos de emprendimiento.
- **Reparación Colectiva:** Comprende medidas de indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación comunitaria y garantías de no repetición a escala colectiva, de acuerdo con los daños colectivos sufridos por los sujetos de reparación colectiva. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva:
 - a. Grupos y organizaciones sociales y políticos
 - b. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o e territorio donde habitan, o un propósito común (artículo 152).
- **Créditos y pasivos:** Acciones previstas para alivio o exoneración de la cartera morosa de impuestos, contribuciones, servicios públicos domiciliarios.

5. EJES TRANSVERSALES: Es el conjunto de medidas que apoyan de forma integral el cumplimiento de la política pues genera procesos de articulación territorial, uso de tecnologías de información y comunicaciones para la prestación de servicios y fortalecimiento de capacidades institucionales, territoriales y sociales.

Las medidas asociadas a ejes transversales apoyan la implementación de otras acciones de la política, mediante los fines que allí se describen:

- **Coordinación Nación- Territorio:** Busca el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, y el desarrollo de diversos mecanismos, herramientas y estrategias a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias.
- **Sistemas de información:** Contempla las acciones encaminadas a desarrollar el Registro Único de Víctimas (RUV) y la Red Nacional de Información (RNI) como elementos transversales para que los componentes de la política de atención, asistencia y reparación integral se implementen y sean el medio para que se genere el engranaje requerido entre las entidades responsables para prestar las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.
- **Participación:** Se entiende el ejercicio que estas hacen del derecho a la participación a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes.
- **Coordinación nacional:** Acciones encaminadas a generar mejores condiciones técnicas, físicas y humanas para que las entidades del orden nacional presten a sus servicios a la población víctima.

Con base en lo anterior, el anexo 1 presenta las categorías que estarán disponibles en SUIFP para llevar a cabo la focalización de los recursos dentro de dicho Sistema, dentro del componente denominado *Focalización de recursos*.

Proyectos de Inversión Asociados a la Política Pública para Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Criterios generales para la revisión técnica de los proyectos

Para el rol de formulador o viabilizador de un proyecto de inversión que atiende completamente o en alguno de sus componentes a Población Víctima del Conflicto Armado Interno¹⁵ o específicamente a Población Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia¹⁶ –con leyenda APD en el nombre del proyecto¹⁷–, se debe considerar entonces los criterios generales que se describen a continuación.

Criterio Normativo y Jurisprudencial

El proyecto de inversión deberá estar claramente enmarcado en la normativa vigente aplicable para la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto, así como aquellos componentes de política para población víctima del desplazamiento forzado vigentes, en virtud del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011¹⁸.

En consecuencia, el proyecto deberá también relacionarse directamente con las disposiciones contenidas en el Decreto 1725 de 2012¹⁹, a través del cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, 2569 de 2014, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

De conformidad con el inciso 2 del artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, el presupuesto de que tratan los documentos CONPES señalados tiene carácter indicativo. En tal sentido, los proyectos deberán reflejar en cada vigencia fiscal el monto de los recursos que se destinarán al

¹⁵ Art. 3 de la Ley 1448 de 2011

¹⁶ Cfr. Artículo 1 de la Ley 387 de 1997; parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

¹⁷ Esta leyenda no es obligatoria, por lo que pueden existir proyectos para atender desplazados que no la tienen.

¹⁸ Ley 1448 de 2011. ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten. Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, continuarán vigentes.

¹⁹ Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que trata la Ley 1448 de 2011.

cumplimiento de las medidas contenidas en el plan, el cual será incorporado en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

Finalmente, deberán ser tenidas en cuenta, especialmente frente a los proyectos dirigidos a la población víctima de desplazamiento forzado, los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, los cuales en la actualidad, contienen mandatos vigentes para las distintas entidades del Gobierno nacional y del Estado en general; principalmente frente a las órdenes contenidas en los siguientes Autos de seguimiento relacionados en la tabla 2.

Tabla 2. Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

Auto	Tema
Auto 092 de 2008	Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado.
Auto 251 de 2008	Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado.
Auto 004 de 2009	Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.
Auto 005 de 2009	Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado.
Auto 006 de 2009	Protección de las personas desplazadas, con discapacidad.
Auto 008 de 2009	Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004.
Auto 383 de 2010	Coordinación de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la Sentencia T- 025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.
Auto 219 de 2011	Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004.

Criterios de identificación dentro de los elementos del proyecto

En la actualidad existen tres maneras de asociar proyectos de inversión a esta política: (1) aquellos proyectos que cuentan con la leyenda Atención a la Población Desplazada (APD) en el nombre del proyecto registrado en el BPIN o especifican en su nombre su focalización, los cuales destinan el 100% de sus recursos a atender la población víctima de desplazamiento; (2) los que están directamente relacionados con la implementación y ejecución de la Ley 1448 de 2011, por lo que incluyen a la población víctima de desplazamiento forzado y víctimas por otros hechos victimizantes diferente a éste); y, finalmente, (3) aquellos que en desarrollo de acciones misionales de las entidades focalizan un porcentaje de sus recursos, como parte de una política

transversal, en la población víctima de la violencia y son identificados con el clasificador de política transversal.

A continuación se resumen las premisas que rigen la interrelación entre los distintos tipos de proyectos:

- Los proyectos que atienden población víctima del conflicto armado interno obedecen a una formulación específica y flexible a las necesidades de esta población. Incluyen la población desplazada más la población víctima por otros hechos victimizantes.
- Los proyectos que atienden población desplazada por la violencia solo atienden este hecho victimizante, aunque cabe recordar que suman al universo de víctimas del conflicto armado interno. En el mismo sentido, todo proyecto, con la leyenda APD en su nombre, debe incluir los clasificadores de política transversal “Desplazados” y “Víctima”, dado que pertenecen al mismo universo.

Estas clasificaciones se hacen teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de la población víctima del conflicto armado es desplazada, y que existe la necesidad de su identificación, en virtud del mandato de la Corte Constitucional contenido en el Auto 176 de 2005 y reiterado en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, en los cuales se la diferencia de las víctimas por otros hechos victimizantes diferentes a éste.

En términos generales, los criterios necesarios que debe cumplir cualquier proyecto asociado a la Política para población víctima del conflicto armado son:

- Consistencia del objetivo del proyecto de inversión y la Política.** Se analiza sí –en términos de proceso, resultado intermedio o resultado final– el objetivo del proyecto de inversión contribuye al avance o consecución de alguna o varias medidas o derechos de la política descrita en esta guía.
- Consistencia de la población objetivo del proyecto de inversión.** Debe analizarse si la población objetivo definida en el proyecto de inversión es víctima de la violencia y especificar de manera separada a la población desplazada. Es importante resaltar que los proyectos que atienden esta población deben especificar cuántos beneficiarios se encuentran en situación de desplazamiento y cuántos por hechos victimizantes diferentes.
- Consistencia entre los recursos solicitados y la intervención propuesta (actividades del proyecto).** La programación de recursos anuales debe prever, dependiendo de las especificaciones del proyecto, si las actividades del proyecto le apuntan a mantener la cobertura y/o avanzar con las metas de la política.

Igualmente, se deben considerar los siguientes aspectos para formular estos proyectos:

Tipo	Población Víctima del Conflicto Armado Interno	Población desplazada por la violencia
Población sujeto y objetivo	Deben atender exclusivamente a esta población y estar directamente relacionados con la implementación y ejecución de la Ley 1448 de 2011	Deben atender exclusivamente a esta población y estar directamente relacionados con un componente o eje de la política de atención integral a esta población

Tipo	Población Víctima del Conflicto Armado Interno	Población desplazada por la violencia
Fuente oficial de la situación de la Víctima	Registro Único de Víctimas	
Regionalización	Los proyectos que implican brindar bienes o servicios directamente a la población Víctima del Conflicto Armado Interno, o la población desplazada por la violencia deben necesariamente desagregar los indicadores, la población y los recursos a escala departamental –se debe especificar el Enfoque Diferencial en el proyecto; es decir, definir los indicadores específicos para la atención a grupos étnicos, discapacitados, mujeres, etc. Esto es trascendental tanto para la planeación como para el seguimiento, debido a que permite la articulación de esfuerzos con la oferta territorial.	
Rutas de acceso y convocatoria	Deben contar con rutas de acceso y mecanismos de convocatoria particulares y detallados. Esto es imperativo debido a que la focalización poblacional implica un alto grado de complejidad; la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado exige que esta tipología de proyectos detalle los mecanismos para llegar a la población sujeto.	Tener en cuenta alta movilidad y la grave situación de vulnerabilidad de la población desplazada por la violencia.
Proceso de atención	Los proyectos deben tener en cuenta tanto los ejes transversales como las medidas para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas	Los proyectos deben tener en cuenta los ejes transversales, en especial los de intención de retorno y reubicación, enfoque diferencial y participación
Condiciones de entrada	Es fundamental que las entidades identifiquen estas condiciones en el marco de los <i>Lineamientos de Flexibilización</i> propuestos por DNP, en una de sus cartillas.	
Condiciones de salida y articulación con otros programas	Es trascendental que todos los proyectos planteen las condiciones de salida y los mecanismos concretos de articulación de oferta en el marco de la Política.	

Control de viabilidad y posterior de los proyectos asociados a la Política para PVCAI

Las dependencias de las entidades que son líderes sectoriales y las Direcciones Técnicas del DNP -encargadas del Control de Viabilidad y el Control Posterior de Viabilidad- respectivamente, deben asegurarse del cumplimiento de las condiciones mínimas para la formulación descritas en este documento, con el fin de aprobar los proyectos asociados a la Política dirigida a la PVCAI.

Adicionalmente, todos los proyectos de inversión con la leyenda APV - APD y que cuenten con el clasificador de política transversal, contarán con acompañamiento técnico por parte del Grupo de Proyectos Especiales (GPE) del DNP, de tal forma que exista una revisión integral desde la perspectiva de política transversal, haciendo especial énfasis en la flexibilización de las intervenciones y articulación

Formulación del proyecto dentro del ciclo de la inversión pública en SUIFP

El gasto de inversión del Gobierno nacional se ve reflejado a través de los proyectos de inversión, que son registrados y monitoreados principalmente mediante el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). En esta medida, es indispensable que la información de formulación, ejecución, control y seguimiento que allí se plasma sea coherente con los lineamientos de política; pero además, que dicha información sea detallada, completa y consistente de manera que sea posible rendir cuentas y evaluar la efectividad y eficiencia de la inversión.

El SUIFP es un sistema de información del DNP que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, y está articulado con otras herramientas que participan en ese ejercicio. De esta forma el DNP acompaña la identificación de los proyectos de inversión desde su formulación hasta su implementación, articulándolos con los programas de Gobierno y las políticas públicas.

Diagrama 2. Relación entre el ciclo de la inversión pública y sistemas de información



Fuente: DNP

En el marco de la etapa de formulación, la entidad remite su proyecto a través de los filtros que deben emitir su viabilidad en el marco de los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 2844 de 2010 y que corresponden a:

Tabla 3. Roles del SUIFP y tareas

Formulador	<ul style="list-style-type: none"> • Registra y actualiza la información del proyecto de inversión a su cargo. Son los Gerentes del proyecto, debido a que son ellos quienes conocen de éste.
Control a la formulación	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa el proyecto conforme a su competencia, respecto a la misión, objetivos, lineamientos y planes establecidos por parte de la entidad ejecutora. Al frente de este rol se encontrará la Oficina de Planeación de la Entidad responsable o ejecutora.
Control de Viabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa el proyecto conforme a su competencia, respecto de los objetivos, lineamientos y estándares establecidos en la política sectorial respectiva. Al frente de este rol se encontrará la Oficina de Planeación de la entidad cabeza de sector.
Control posterior de viabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a una mirada transversal que se le hace al proyecto, por parte de las Direcciones Técnicas del DNP. Una vez se ha dado control posterior, el proyecto estará registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Cabe destacar que además de la información habitual que se registra en los proyectos, es necesario que los formuladores incluyan, dentro de SUIFP, los siguientes insumos específicos para facilitar la identificación de los proyectos dirigidos a la población víctima del conflicto armado:

Diagrama 4. Insumos específicos adicionales de los proyectos, dentro del módulo BPIN de SUIFP

Nombre del proyecto ²⁰	Políticas transversales	Beneficiarios	Esquema financiero
El proyecto podrá tener en su nombre la leyenda “APV” o “APD” según el tipo de población que atienda.	Definir si el proyecto atiende una de estas categorías: <ul style="list-style-type: none"> • Desplazados • Víctimas 	Establecer dentro del grupo de beneficiarios, cuántos corresponden a víctimas o desplazados: <p>> Criterios de focalización</p> <ul style="list-style-type: none"> • No. de personas víctimas • No. de personas desplazadas 	> Focalización de recursos Establecer el monto de recursos que corresponde a las categorías descritas en este documento, relacionadas con derecho y medida.

Toda la información que se registra en el módulo del Banco de Proyectos de Inversión Nacional-BPIN de SUIFP y queda aprobada según los procedimientos previstos en el Decreto 2844 de 2010, migra hacia el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) que a su vez interactúa con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Desde SPI se realiza el seguimiento a la ejecución de los recursos y avance de los indicadores de los proyectos, lo que permite monitorear el presupuesto asignado a la atención de la Población Víctima del Conflicto Armado Interno (PVCAI). Desde SPI se pueden generar reportes para realizar informes de gestión y resultados, con variables como regionalización, derecho, entidad, entre otras.

Seguimiento presupuestal e implementación de acciones en el SUIFP

El Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP), mediante el módulo de *Seguimiento*, es la herramienta mediante la cual se implementará el ejercicio de seguimiento. Esto permitirá tener una visión de la oferta del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y de las características particulares – indicadores, regionalización, población objetivo, y demás–, de los proyectos que la conforman.

Una vez clasificados los proyectos conforme a su naturaleza de focalización, las categorizaciones presupuestales se darán para la PVCAI y la PVDFV; es decir, que cada proyecto deberá especificar el presupuesto asignado en función de la población objetivo y el derecho y medida al cual le apuntan; así se podrá tener control sobre la destinación del presupuesto según el orden del

²⁰ Este requisito es una decisión que debe tomar la entidad, por lo que no es obligatorio. Es útil cuando el proyecto es nuevo, y la totalidad del proyecto atiende este grupo poblacional.

cumplimiento de la Ley y su Plan de Financiación (CONPES 3712 de 2011), para responder a unos enfoques particulares de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Proceso para desvincular proyectos de la política para PVCAI

Si bien el Gobierno nacional ha decidido mantener el carácter prioritario del presupuesto para la PVCAI, y evitar la disminución de recursos, en el caso que sea necesario el retiro de proyectos, se deberá contar con el visto bueno del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas. De esta forma, la ruta para este fin es la siguiente:

1. **Presentación preliminar de la solicitud.** La entidad formuladora presenta la justificación ante el Grupo de Proyectos Especiales (GPE) del DNP.
2. **Concepto del DNP.** El GPE se reúne con la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y la dirección técnica responsable del proyecto para presentar los argumentos y discutir su viabilidad. De esta etapa resulta un concepto técnico por parte del DNP.
3. **Concepto del SNARIV.** La entidad formuladora del proyecto convoca una reunión para presentar la solicitud al respectivo Subcomité Técnico del SNARIV. En esta etapa, el DNP presenta su concepto técnico. Como resultado de la discusión en el Subcomité se eleva un concepto al Comité Ejecutivo.
4. **Decisión del Comité Ejecutivo.** Con base en los insumos anteriores, el Comité Ejecutivo se pronuncia sobre la solicitud.

Para garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de evaluación de la solicitud, la propuesta presentada por la entidad deberá sustentar y justificar, de manera técnica y financiera, las razones del retiro del proyecto de inversión del listado de Política para PVCAI, así como la eventual formulación o reformulación de un proyecto; el cual deberá contar con los requisitos de proyectos de inversión asociados a la Política ya señalados.

Anexo 1. Clasificador de política transversal para la política dirigida a la población víctima del conflicto armado interno y población desplazada por la violencia, que será incorporada en SUIFP

Población Víctima del Conflicto Armado Interno

Medida	Derecho
Asistencia	Subsistencia mínima
	Salud
	Educación
	Alimentación (Solo víctimas desplazamiento)
	Identificación (Solo víctimas desplazamiento)
	Vivienda (Solo víctimas desplazamiento)
	Generación de Ingresos (Solo víctimas desplazamiento)
	Reunificación familiar - Reintegración
Atención	Transversal/Orientación y Comunicación
Ejes transversales	Transversal/ Coordinación nación- Territorio
	Transversal/ Sistemas de información
	Participación
	Transversal/Coordinación nacional
Prevención y protección	Vida, seguridad, libertad e integridad
	Protección de predios, tierras y territorios abandonados
Reparación	Reparación/ Retorno y reubicación (Solo víctimas desplazamiento)
	Reparación/ Indemnización
	Reparación/ Rehabilitación
	Reparación/ Satisfacción
	Reparación/ Garantías de no repetición
	Reparación/ Restitución
	Reparación/ Empleo
	Reparación/ Reparación Colectiva
	Reparación/ Créditos y pasivos

Población Desplazada por la Violencia

Medida	Derecho
Asistencia	Subsistencia mínima
	Salud
	Educación
	Alimentación
	Identificación
	Vivienda
	Generación de Ingresos
	Reunificación familiar - Reintegración
Atención	Transversal/Orientación y Comunicación
Ejes transversales	Transversal/ Coordinación nación- Territorio
	Transversal/ Sistemas de información
	Participación
Prevención y protección	Transversal/Coordinación nacional
	Vida, seguridad, libertad e integridad
Reparación	Protección de predios, tierras y territorios abandonados
	Reparación/ Retorno y reubicación
	Reparación/ Indemnización
	Reparación/ Rehabilitación
	Reparación/ Satisfacción
	Reparación/ Garantías de no repetición
	Reparación/ Restitución
	Reparación/ Empleo
	Reparación/ Reparación Colectiva
Reparación/ Créditos y pasivos	

