



INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL AVANCE EN LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DECLARADO MEDIANTE LA SENTENCIA T- 025 DE 2004

**BOGOTÁ D.C.,
JULIO 1 DE 2011**



TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN..... 12

2 LA AGENDA LEGISLATIVA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 14

2.1 POLÍTICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 14

2.1.1 EL PRESUPUESTO PARA LA VIGENCIA DEL AÑO 2011 15

2.1.2 LA AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN PARA LA CONDUCTA PUNIBLE DE DESAPARICIÓN FORZADA 16

2.1.3 LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO 17

2.1.4 LA LEY DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO 17

2.1.5 LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS 40

2.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS 51

2.2.1 POLÍTICA DIRIGIDA A LA PVDFV: BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 52

2.2.2 POLÍTICA DIRIGIDA A LA PVDFV: ARTICULADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 53

2.3 MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL LA QUE CONLLEVA LA ESCISIÓN DE MINISTERIOS, LA SUPRESIÓN, FUSIÓN Y REORGANIZACIÓN DE ENTIDADES DEL SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO DE LA RAMA EJECUTIVA EN EL ORDEN NACIONAL 58

2.4 LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 61

2.5 EL ACTO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 63

3 AVANCES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 65

3.1 POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO 65

3.1.1 AVANCES DE LA POLÍTICA PÚBLICA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	65
3.1.2 OTROS AVANCES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN.....	71
3.1.3 AVANCES EN EL CRONOGRAMA DE LA MNPP	80
3.2 POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.....	83
3.2.1 ATENCIÓN HUMANITARIA.....	83
3.2.2 IDENTIDAD	89
3.2.3 SALUD.....	91
3.2.4 EDUCACIÓN	93
3.2.5 REUNIFICACIÓN FAMILIAR	98
3.2.6 ALIMENTACIÓN.....	98
3.2.7 ATENCIÓN PSICOSOCIAL	101
3.2.8 ORIENTACIÓN OCUPACIONAL	102
3.2.9 ALOJAMIENTO	104
3.3 POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.....	106
3.3.1 ACTIVIDAD I) IMPLEMENTACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS	106
3.3.2 ACTIVIDAD II) ARTICULACIÓN DEL ACCIONES Y PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	106
3.3.3 ACTIVIDAD III) DISEÑO Y DESARROLLO DE UNA OFERTA PROGRAMÁTICA QUE RESPONDA A LAS CARACTERÍSTICAS PRODUCTIVAS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA PVDV Y DE LOS TERRITORIOS DONDE ÉSTA SE ENCUENTRA, ASÍ COMO LA ADAPTACIÓN DE LA OFERTA EXISTENTE	107
3.3.4 ACTIVIDAD IV) DISEÑO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL PARA EL DISEÑO Y GESTIÓN DE SU PROPIO DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LO REFERENTE A LA PGI PARA PDVDFV	108
3.3.5 ACTIVIDAD V) ELABORACIÓN DE INSUMOS PARA EL DEBATE ACERCA DE LAS COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS	108
3.3.6 ACTIVIDAD VI) IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL CON LAS RUTAS DE ATENCIÓN INTEGRAL DE GENERACIÓN DE INGRESOS (MPS).....	108
3.3.7 ACTIVIDAD VII) DESARROLLO DE INSTRUMENTOS QUE FACILITEN EL DISEÑO DE PLANES INTEGRALES ÚNICOS (PIU) POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	109

3.3.8	ACTIVIDAD VIII) IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN CON COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SECTOR PRIVADO	109
3.3.9	ACTIVIDAD IX) DESARROLLO DE INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL	110
3.3.10	ACTIVIDAD X) DISEÑO DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE PERMITA FOCALIZAR LA INVERSIÓN DEL ESTADO EN LOS TERRITORIOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS, Y HACER SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PGI	110
3.4	POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	114
3.4.1	INSTRUMENTOS PARA FLEXIBILIZAR EL ACCESO DE LA PVDFV A UNA VIVIENDA DIGNA	115
3.4.2	ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	122
3.4.3	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL NACIONAL Y TERRITORIAL	126
3.4.4	ELIMINACIÓN DE BARRERAS DE LA PVDFV	129
3.5	POLÍTICA DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	131
3.5.1	INTRODUCCIÓN	131
3.5.2	ASPECTOS GENERALES: PLANIFICACIÓN Y CÁLCULO PRESUPUESTAL	132
3.5.3	FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS: AVANCE	133
3.5.4	ANEXO: CUADRO DE GESTIÓN POLÍTICA DE TIERRAS	143
3.6	POLÍTICA DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	145
3.6.1	INTRODUCCIÓN	145
3.6.2	DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA	145
3.6.3	AVANCES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	152
3.6.4	NUEVO MARCO NORMATIVO	156
3.7	POLÍTICA DE RETORNO Y REUBICACIONES PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	157
3.7.1	ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	157
3.7.2	ACCIONES EN LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	161
3.7.3	ASISTENCIA TÉCNICA AL TERRITORIO, GESTIÓN Y COORDINACIÓN	165



3.7.4 INFORME DE AVANCES EN LA COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO EN EL MARCO DEL AUTO 383 DEL 2010 Y SUS CRONOGRAMAS DE IMPLEMENTACIÓN..... 167

3.7.5 AVANCES EN EL CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RETORNOS Y REUBICACIONES..... 176

4 AVANCES EN MATERIA DE ENFOQUE DIFERENCIAL 179

4.1 INCLUSION Y ARTICULACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLITICA PÚBLICA..... 179

4.2 AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO A LOS AUTOS DE ENFOQUE DIFERENCIAL 182

4.2.1 INDÍGENAS – AUTO 004 DE 2009 y AUTO 382 DE 2010..... 182

4.2.2 AFROCOLOMBIANOS – AUTO 005 DE 2009 185

4.2.3 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES – AUTO 251 DE 2008 186

4.2.4 PERSONAS CON DISCAPACIDAD – AUTO 006 DE 2009 187

4.2.5 MUJER Y GÉNERO – AUTO 092 Y 237 DE 2008 188

5 AVANCES EN LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO 191

5.1 INTRODUCCIÓN..... 191

5.2 MARCO GENERAL 191

5.2.1 ESTRATEGIAS CONTEMPLADAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 191

5.2.2 ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO..... 194

5.2.3 RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIAS..... 194

5.2.4 FLEXIBILIZACIÓN DE LA OFERTA..... 195

5.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA MEDIR LA CAPACIDAD PRESUPUESTAL REAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES 195

5.3.1 FORMÚLA DE INDIVIDUALIZACIÓN 196

5.3.2 ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES EN PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 197

5.3.3 SOLICITUDES DE APOYO PRESUPUESTAL AL GOBIERNO NACIONAL 207

5.4 ESTRATEGIAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LAS ENTIDADES NACIONALES A LAS TERRITORIALES 209



5.5 ASESORIA Y ASISTENCIA TÉCNICA 211

5.6 VALORACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL 214

6 ESFUERZO PRESUPUESTAL PARA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 217

6.1 RECURSOS PARA GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 217

6.1.1 INTRODUCCIÓN..... 217

6.1.2 ANTECEDENTES..... 217

6.1.3 EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN Y MONTO DE INVERSIÓN 219

6.1.4 EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LA PVDFV 222

6.1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS” 223

6.1.6 PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE MEDIANO PLAZO 2012-2015 Y DE LA VIGENCIA 2012 224

6.1.7 MECANISMO PRESUPUESTAL DE ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO 228

6.2 INFORME SOBRE LA ORDEN VEINTIUNO DEL AUTO 383 DE 2010, SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO ELLO SEA NECESARIO, PARA LOGRAR EL GED DE LA PVDFV Y LA SUPERACIÓN DEL ECI 229

7 SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 232

7.1 INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS..... 232

7.1.1 SEGUIMIENTO A LA GARANTÍA DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS HOGAR A HOGAR 232

7.1.2 SEGUNDO SEGUIMIENTO AGREGADO A LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS 234

7.1.3 OTROS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA 235

7.2 PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DEL SNAPID 236



7.2.1 ANTECEDENTES..... 236

7.2.2 DISEÑO DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL DEL SNAIPD 237

7.2.3 ADOPCIÓN DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO 239

7.2.4 RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO 240

7.2.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 247

7.3 PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL DEL SISTEMA AL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA PVDFV 250

7.4 REPORTE UNIFICADO PARA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO TERRITORIAL – RUSICST..... 250

8 AVANCES EN SUBREGISTRO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA..... 253

8.1 MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA SUPERACION DEL SUBREGISTRO 253

8.1.1 DEFINICIÓN DE PARÁMETROS 253

8.1.2 ACCIONES COMPLEMENTARIAS 259

8.2 AVANCES EN LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN 260

8.2.1 AVANCES ESTRATÉGICOS DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN 260

8.2.2 AVANCES ESPERADOS DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN EN EL 2011 261

9 AVANCES EN LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y SUS FORMAS ORGANIZATIVAS 262

9.1 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN 262

9.2 SISTEMA DE INCENTIVOS – PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN..... 264

9.3 ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PERMANENTE PARA LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA 265

9.4 PARTICIPACIÓN 265



ANEXOS

- ANEXO 1: Marco Normativo**
- ANEXO 2: Prevención y Protección**
- ANEXO 3: Atención Integral Básica**
- ANEXO 4: Coordinación Nación-Territorio**
- ANEXO 5: Esfuerzo Presupuestal**
- ANEXO 6: Capacidad institucional**
- ANEXO 7: Participación**



SIGLAS

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
APD	Atención a la Población Desplazada
AVC	Ahorro Voluntario Contractual
Banagrario	Banco Agrario de Colombia
Bancoldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CISA	Colector de Activos Públicos del Estado
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería para la Equidad de la Mujer
CRER	Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EBI	Estadística Básica de Inversión
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EMAS	Escuadrones Motorizados Antioquia Segura
EMCAR	Escuadrones Móviles de Carabineros
ENV	Encuesta Nacional de Verificación
EPS	Entidad Promotora de Salud
ET	Entidad Territorial
FGN	Fiscalía General de la Nación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantías
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
FUT	Formato Único Territorial
GAOML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GED	Goce Efectivo de Derechos
GI	Generación de Ingresos
GINAD	Grupo de Policía de Infancia y Adolescencia
GIS	Gerencias Integrales Sociales



Has	Habitantes
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICI	Índice de Capacidad de Inversión
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios
IR	Informe de Riesgo
IRA	Infección Respiratoria Aguda
IRD	Instituto de Recreación y Deporte
IRV	Índice de Riesgo de Victimización
JAC	Junta de Acción Comunal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
MNFOPD	Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada
MNPP	Mesa Nacional de Prevención y Protección
MOI	Manual de Oferta Institucional del Gobierno
MPS	Ministerio de la Protección Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNA	Niñas, niños y adolescentes
NS	Notas de seguimiento
NTCGP	Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
OPIAC	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
PAICMA	Programa de Acción Integral Contra Minas Antipersonal
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PER	Prevención, Emergencia y Retornos
PGI	Política de Generación de Ingresos
PIDU	Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano
PIU	Plan Integral Único
PPRR	Política Pública de Retornos y Reubicaciones
PPDDHH	Programa Presidencial para los Derechos Humanos
PNC	Plan Nacional de Consolidación
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversión
PSD	Población en Situación de Desplazamiento

PSD-D	Población en Situación de Desplazamiento con Discapacidad
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia
PVPVDFV	Política de Vivienda para Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
RLCD	Registro de Localización y Caracterización de las personas con Discapacidad
RUD	Registro Único de Damnificados
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUSICST	Registro Unificado de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SDV	Subsidio Distrital de Vivienda
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SICEP	Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal
SIFA	Sistema de Información de Familias en Acción
SIG	Sistema de Información Referenciada
SIJIN	Seccional de Investigación Criminal
SIPOL	Seccional de Inteligencia Policial
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISDES	Sistema de Información de Hogares Desplazados y Derechos Humanos
SISMEG	Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno Nacional
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UAO	Unidad de Atención y Orientación
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
UNAF	Unidades de Apoyo y Fortalecimiento a Familias
UNCDES	Unidad Nacional de Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado
UNIR	Unidades de Policía de Carretera
USAID	United States Agency for International Development
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural

1 INTRODUCCIÓN

De conformidad con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2009, el Gobierno nacional anterior informó a esa Corporación sobre la reformulación y el ajuste de las políticas requerido y el 1 de julio de 2010. Ese mismo Gobierno dio cuenta detallada de las actividades realizadas para demostrar la gestión cumplida por la administración pública nacional con el objeto de superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado con la Sentencia T-025 de 2004, mediante el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha Sentencia y en los Autos de seguimiento.

Mediante el Auto 385 del 10 de diciembre de 2010, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, señaló que a pesar de los avances presentados por el Gobierno nacional, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional, en la medida en que *“...aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo”*.

A su vez, con dicho Auto, la Corte Constitucional requirió del nuevo Gobierno Nacional *“...un informe conjunto en el cual se fije su posición frente a las propuestas, enfoques, diagnósticos y resultados presentados en dicho informe [del 1 de julio de 2010], señale cómo los cambios legislativos y administrativos públicamente planteados incluyen una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, y para la corrección de las falencias e incongruencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional...”*.

Efectivamente, desde el 7 de agosto de 2010, el nuevo Gobierno ha venido impulsando cambios constitucionales y legales sobre los cuales se dará cuenta detallada en este informe, sin perjuicio de la reglamentación que debe expedirse para su cumplida ejecución, todos los cuales –como ya se señaló en el Informe rendido a la Corte Constitucional el 16 de marzo del año en curso-, tendrán impacto en la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, así como en el ritmo de avance para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, lo cual, como allí se señaló, impone un nuevo compromiso, dado que se trata de una nueva política, con la cual se planea atender la problemática del desplazamiento para dar una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, corregir las falencias e incongruencias que han sido detectadas tanto por el propio Gobierno, la sociedad civil y la Corte Constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de dicha población e igualmente, adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Así, en el Capítulo 2, el Gobierno nacional hace un recuento sobre la agenda legislativa aprobada a partir del 7 de agosto de 2010 y su impacto en la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, con especial énfasis en las Leyes 1448, 1450 y 1454 sancionadas en el mes de junio de 2011.

En el Capítulo 3, se presentan los avances de cada una de las políticas para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, teniendo como derrotero principal la nueva Ley de Víctimas (Ley 1148 de 2011) y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (Ley 1150 de 2011).

En el Capítulo 4, el Gobierno nacional presenta los avances de los Autos de seguimiento en lo relativo al enfoque diferencial. En el Capítulo 5, se presentan los avances en la estrategia de coordinación Nación-Territorio y en el Capítulo 6 el esfuerzo presupuestal realizado por el Gobierno para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

En el Capítulo 7, se presenta el avance en la capacidad institucional y proceso de certificación, en el Capítulo 8, los avances en la superación del subregistro y sistemas de información y en el Capítulo 9 la estrategia de participación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

2 LA AGENDA LEGISLATIVA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

2.1 POLÍTICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

Tal y como se señaló en el Informe rendido el 16 de Marzo del año en curso a la H. Corte Constitucional, el nuevo Gobierno -elegido por el pueblo colombiano por una amplia e histórica mayoría e instalado a partir del 7 de agosto de 2010-, ha impulsado y continuará haciéndolo, cambios constitucionales y legales que para su cumplida ejecución, todos los cuales tienen impacto en la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, así como en el ritmo de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, lo cual, como se dijo en dicho Informe, impone un nuevo compromiso, pues se trata de una nueva política, con la cual se atenderá la problemática del desplazamiento para dar una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, corregir las falencias e incongruencias que han sido detectadas tanto por el propio Gobierno, la sociedad civil y la Corte Constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de la población desplazada e igualmente, adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

En el Informe rendido el 16 de marzo de 2011, se advirtió que hasta ese momento se avanzaba en la fase de formulación de la política, puesto que apenas se estaba en la discusión y trámite de los proyectos de ley que constituían la base esencial de la agenda legislativa del nuevo Gobierno y de la nueva administración.

Ahora, la nueva política ha sido adoptada en su esencia y lineamientos básicos, por cuanto ya han sido aprobados los proyectos de ley que fueron presentados a consideración del Congreso de la República y recientemente han sido sancionados por el Gobierno nacional.

Corresponde ahora precisar dicha política mediante la expedición de los decretos reglamentarios necesarios para su cumplida ejecución por parte del Gobierno nacional y la adopción de las demás decisiones administrativas a que haya lugar por parte de los Consejos Superiores de la Administración competentes, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las entidades descentralizadas con competencia para ello.

El Gobierno nacional reitera que todos los cambios se ajustan a los Tratados y Protocolos Internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, a la Constitución Política, a las leyes estatutarias y orgánicas pertinentes y a la jurisprudencia que con efectos *erga omnes* ha proferido tanto la Corte Constitucional como, en algunos casos, el Consejo de Estado, todo lo cual constituye el bloque de constitucionalidad, razón por la cual, se puede asegurar que con la adopción de dicha política, por ningún motivo se agravará, sino que, por el contrario, ella tendrá por finalidad resolver la grave situación

humanitaria que vive la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, tal y como se lo ha propuesto el Gobierno nacional y así lo ha señalado tanto a la H. Corte Constitucional como a la comunidad nacional e internacional.

Así, entonces, para el actual Gobierno nacional, la nueva política pública que está contenida en toda la agenda normativa de carácter constitucional y legal que desde el mes de agosto de 2010 se viene impulsando y que se ha tramitado por el Congreso de la República, lo mismo que en las decisiones administrativas de carácter general que para su cumplida ejecución el Gobierno Nacional expedirá en ejercicio de la potestad reglamentaria y en las demás decisiones de carácter general que deberán ser adoptadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y por los nuevos órganos que resultan de la adopción de la citada agenda, se constituye en una respuesta estratégica para combatir los problemas estructurales del desplazamiento forzado, consolidar la política para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y construir, rediseñar y/o afianzar los programas y herramientas existentes, todo con la finalidad de que la implementación de los mismos sea más eficaz.

En atención a ello, el Gobierno nacional a través de la nueva política pública propuso y el Congreso de la República aprobó la incorporación al ordenamiento jurídico de los siguientes cambios o ajustes en la política existente en relación con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

2.1.1 EL PRESUPUESTO PARA LA VIGENCIA DEL AÑO 2011

Tal como se señaló en el Informe rendido el 16 de Marzo del año en curso, con la expedición de la Ley 1420 de 2010, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011", se definieron los instrumentos presupuestales con los cuales contará el Gobierno nacional durante el presente año para la ejecución de las políticas en relación con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

En efecto, con el fin de fortalecer la política de prevención, atención integral y reparación a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, el artículo 26 de dicha ley dispuso que a más tardar el treinta (30) de junio de 2011, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación cederían al Colector de Activos Públicos del Estado - CISA, mediante convenio interadministrativo y al precio que fijara el modelo de valoración del Colector, sus carteras provisionadas y/o castigadas que no tengan naturaleza coactiva, para que éste las gestione bajo sus políticas. Las de naturaleza coactiva, así como las que aún no se encontraran provisionadas, podían ser entregadas en administración a CISA bajo la comisión y los procedimientos que esta estableciera. Dentro del mismo plazo, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, transfirieron a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encontraban saneados y que no requerían para el ejercicio de sus funciones, aunque éstos hagan parte de sus planes de enajenación onerosa, a CISA, para que ésta los comercialice bajo sus políticas. Las contingencias judiciales, los pleitos pendientes y los pasivos relacionados con las carteras y los inmuebles así descritos permanecen a cargo de las entidades titulares de los mismos.



Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a los activos de propiedad del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO, ni a aquellos que tengan destinación específica o que pertenezcan a fondos especiales o los que puedan ser utilizados por otra entidad de orden Nacional.

A su vez, en el artículo 59 se dispuso que con los excedentes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, a 31 de diciembre de 2010, se podrán financiar los Programas de Protección a la Salud Pública, Vulnerabilidad Sísmica, Gestión de Instituciones de la Red Pública Hospitalaria, Atención a la Población en Condiciones Especiales con discapacidad como **población desplazada**, Ampliación, renovación de la afiliación del régimen subsidiado, **población desplazada y vulnerable**, y atención prioritaria en salud, incorporados en el presupuesto del Ministerio de la Protección Social.

Por su parte, en el artículo 62 se determinó que las entidades responsables de la **Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia**, sectoriales del orden nacional, de que trata la Ley 387 de 1997, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus Autos de Seguimiento proferidos por la Honorable Corte Constitucional. Esta priorización de recursos deberá considerar las acciones diferenciales para sujetos de especial protección constitucional.

La priorización referenciada se efectúa teniendo en cuenta: (i) la categoría de la entidad territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 1o de la Ley 617 de 2000, (ii) el número de hogares recibidos o expulsados, de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y (iii) los índices de presión de las entidades territoriales, medido como el número de población desplazada recibida con relación a la población total. Lo anterior, en armonía con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Igualmente, en el artículo 66 se dispuso que los hogares beneficiarios del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, podrán aplicar este subsidio en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o asignó. La población desplazada perteneciente a comunidades indígenas, comunidades negras y afrocolombianas puede aplicar los subsidios para adquirir, construir o mejorar soluciones de vivienda en propiedades colectivas, conforme a los mandatos constitucionales y legales, tradiciones y sistemas de derecho propio de cada comunidad.

2.1.2 LA AMPLIACIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN PARA LA CONDUCTA PUNIBLE DE DESAPARICIÓN FORZADA

La Ley 1426 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de derechos humanos y periodistas.”, determinó que el término de prescripción para las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de

una organización sindical legalmente reconocida, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado, será de treinta (30) años.

2.1.3 LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO

La Ley 1429 de 2011, “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, estableció en su artículo 10º unos beneficios tributarios para los empleadores que contraten personas en situación de desplazamiento.

Los beneficios son el descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad. Tales descuentos y beneficios se aplican para los nuevos empleos ocupados para la población víctima del desplazamiento forzado, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente.

Dicho beneficio sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas. En ningún caso puede exceder de tres (3) años por empleado.

Los valores solicitados como descuentos tributarios, no pueden ser incluidos además como costo o deducción del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1o del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados. No pueden ser beneficiarias las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas en situación de desplazamiento, personas en proceso de reintegración o población en condición de discapacidad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Los descuentos, beneficios y condiciones se aplicarán para los nuevos empleos cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del SISBÉN.

Corresponde al Gobierno nacional reglamentar las condiciones para acceder a este beneficio, el cual sólo podrá aplicarse una vez se haya expedido dicha reglamentación.

2.1.4 LA LEY DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

El Gobierno nacional en respuesta al Estado de Cosas Inconstitucional – ECI, declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, y a su obligación de garantizar el goce efectivo de derechos de la población, había ajustado, complementado, diseñado e implementado la política pública para la atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Ahora, conscientes de la problemática de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y de la necesidad imperante de garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, bajo un esquema de justicia transicional el Gobierno Nacional propuso una estrategia normativa que presentó al Congreso de la República en busca de fortalecer y ajustar los mecanismos de atención existentes y formular nuevas rutas y procedimientos tendientes a otorgar reparación integral a las víctimas de desplazamiento, con enfoque diferencial, que garantice la participación y representación de éstas y sus organizaciones en su implementación, fruto de lo cual es la Ley 1448 sancionada el 10 de junio de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, la cual modifica y complementa la normatividad vigente relevante para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, a continuación se presenta un resumen de los antecedentes normativos de la atención a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, y se explican los cambios que tendrán lugar a partir de la puesta en vigencia de la Ley 1448 de 2011, con el fin de conceptualizar las implicaciones de la nueva normatividad en las políticas públicas para la prevención, atención y reparación de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Antecedentes¹

Desde una aproximación inicial, la Justicia Transicional podría definirse como aquel conjunto de mecanismos y herramientas que permiten hacer tránsito de una situación de graves y masivas violaciones de derechos humanos, hacia la reconciliación nacional y, eventualmente, hacia la paz.

Cada país debe confeccionar un modelo que se adapte a la talla de sus necesidades, necesidades que no sólo deben enfocarse en garantizar la no repetición del conflicto, la reparación efectiva de las víctimas, la impartición de justicia, el reconocimiento de la memoria histórica y el descubrimiento de la verdad sobre los hechos ocurridos², sino que además, y especialmente en el caso colombiano, deben propender por asegurar una reconciliación plena para facilitar la finalización del conflicto.

De esta forma, independientemente de que la adopción de mecanismos de Justicia Transicional haya sido precedida de una transformación política significativa o que, por el contrario, la implementación de una política de tal naturaleza haya sido o sea actualmente utilizada como una forma de impulsar dicha transformación, lo cierto es que el amplio rango de herramientas e instrumentos que se encuentran comprendidos dentro de dicha

¹ Tomado de: Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea. *Justicia Transicional Aportes para construir un lenguaje unificado de transición en Colombia*. Mayo de 2011.

² ZALAUQUETT, José, *Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations*. Hastings Law Journal, 1992, p. 1433.

noción, van exclusivamente dirigidos a afrontar un momento político coyuntural como el que se vive actualmente en Colombia³.

Si bien no existe una fórmula única, universal o ideal⁴, pues la adopción de un modelo transicional depende de las necesidades de cada sociedad y del contexto social y político, debe resaltarse que sea cual fuere la ruta adoptada, es necesario que confluyan los siguientes tres objetivos: justicia, paz y democracia, que a su vez deben constituirse en los tres pilares básicos del proceso de transición.

De esta forma, al margen de la fórmula que cada Estado estime pertinente adoptar, de conformidad con la gravedad y tipo de violaciones cometidas, así como la coyuntura y voluntad política del momento, un modelo de justicia transicional debe buscar articular los objetivos señalados, y debe adecuarse a los estándares internacionales aplicables en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Como desde ya se observa, la adopción de modelos de Justicia de Transición implica que en determinado momento, una sociedad hace un alto en el camino y estudia el balance que quiere adoptar entre la justicia, la paz y la democracia.

En desarrollo de este mandato que, como se explicó, es dinámico y debe adaptarse a las cambiantes manifestaciones de la violencia y a la aparición de nuevas necesidades de las víctimas, el Estado colombiano ha ido adoptando una serie de medidas que tienen su punto de partida en la Ley 418 de 1997⁵.

Este compendio normativo, conocido como la “Ley de orden público”, contiene diversos mecanismos que propenden por la convivencia pacífica y la reconciliación, facilitando la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley mediante la realización de diálogos y la suscripción de acuerdos de paz, así como diversas medidas de asistencia y atención a favor de las víctimas de la violencia.

En el inicio de este marco normativo también debe tenerse en cuenta Ley 387 de 1997, mediante la cual se fijó el marco jurídico aplicable a la población desplazada por la violencia. En concreto, en ella se establecieron herramientas para prevenir la ocurrencia del desplazamiento forzado, para brindar ayuda humanitaria de emergencia y se establecieron medidas para facilitar el retorno, la estabilización socioeconómica y la asistencia de este grupo vulnerable de víctimas.

La Ley 975 expedida en el 2005 (“Ley de Justicia y Paz”), configuró el siguiente instrumento jurídico que siguió dando forma al modelo de transición en Colombia. Esta Ley fue promovida como respuesta a la necesidad de diseñar un marco jurídico preciso para promover la desmovilización, mediante el establecimiento de un procedimiento penal especial, con miras a la satisfacción, por la vía judicial, de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y para brindar un conjunto de medidas que

³ Tal y como lo expresa Amanda Lyons. “Cuando se habla de justicia transicional, el concepto de transición se refiere a una transformación política significativa y a una ruptura con el pasado”. LYONS, Amanda. “Colombia: hacia una transición justa”. En: *Transiciones en contienda. Dilemas de la justicia transicional en Colombia y en la experiencia comparada*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). Bogotá. D.C., Colombia. 2010, p. 15

⁴ TEITEL. Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford University Press. 2000, p. 4

⁵ Actualmente en vigor como consecuencia de sucesivas prórrogas, modificaciones y adiciones contenidas en las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

incentivaran a los ex combatientes, que hubieran cometido delitos atroces, a dejar las armas y a contribuir en la construcción de la paz nacional. Todo ello a través de un proceso penal especial que les permitiría, a cambio de contar la verdad de los hechos ocurridos y reparar a las víctimas, obtener una pena alternativa privativa de la libertad no mayor de 8 años. La ley de Justicia y Paz se pensó como un instrumento normativo que incentivara a las cabezas de los grupos armados al margen de la ley a desmovilizarse y, con ello, el consecuente desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, así como lograr garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación.

Las víctimas del conflicto interno armado han manifestado que el marco de la Ley 975 de 2005 no reconoce a la integralidad de las víctimas, principalmente porque no están incluidas las víctimas de Estado, y aquellas cuyo victimario no se haya desmovilizado y acogido a la mencionada ley, específicamente esto hace referencia a las víctimas de las guerrillas, no participantes en los diálogos⁶. De forma adicional, se menciona que los instrumentos creados a la fecha no son suficientes para la demanda⁷.

La Ley de Justicia y Paz, fue una herramienta creada para atraer a los violentos a la paz a través de un marco normativo menos riguroso penalmente pero que garantizara el derecho a la verdad, a la justicia y reparación de las víctimas en el marco de un proceso especial judicial. En vista de lo anterior, se requería el diseño de una herramienta dirigida a todas las víctimas del conflicto que permitiera allanar el camino para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y reparación integral, por fuera de un proceso judicial.

Fue por ello, que el Gobierno nacional decidió presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley conocido como de “Víctimas y Restitución de Tierras”, iniciativa que se ha convertido en la Ley 1448 de 2011. Con su aprobación, se envía un mensaje público a las víctimas, en la cual se reconoce su situación y se procura el restablecimiento de sus derechos en un marco de dignidad que les permita reconstruir sus proyectos de vida, un mensaje que las víctimas requieren para iniciar la construcción del proceso de reconciliación nacional.

En suma, si bien se reconoce el avance en garantía de derechos para las víctimas a través del instrumento de Justicia y Paz y demás normatividad vigente, la reciente Ley de Víctimas y Restitución de Tierras plantea nuevos retos e insumos para el diseño de

⁶ La Ley de Justicia y Paz entiende como víctimas “a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales (...) También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida (...) Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Asimismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley”. Ver artículo 5 de la Ley 975 de 2005.

⁷ “Las víctimas incluidas en las sentencias para que sean indemnizadas individualmente son 1.673 por un monto total de \$29.852.999.923,00, de la siguiente forma en la sentencia de Jorge Iván Laverde Zapata alias “El Iguano” si incluyeron 226 víctimas y \$6.428.000.000,00 para la indemnización, en la sentencia de Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquéz M, mejor conocida como la sentencia de Mampuján se tuvieron en cuenta 1.447 víctimas con un monto de \$23.424.999.923,00”. Tomado del Informe mensual matriz del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, marzo 2011, p11.

políticas públicas, convirtiéndose en el marco político y normativo para garantizar una adecuada atención y generar programas y acciones dirigidas a reparar a las víctimas del conflicto armado de forma integral, gradual y efectiva.

La existencia de estas dos herramientas judiciales y administrativas, sumada a los valiosos esfuerzos de organizaciones de víctimas, organizaciones de cooperación internacional, iglesias y otros actores de la sociedad civil para propiciar condiciones para la superación de las causas de la guerra, y el acompañamiento a las víctimas en procesos de exigibilidad de derechos, permiten que hoy Colombia se enfrente a uno de los mayores retos en su historia, como es la construcción de condiciones propicias para desarrollar un proceso de reconciliación nacional sostenible y duradero.

Consideraciones generales

La expedición de la Ley 1448 de 2011, permite la modificación y complemento de la política pública de prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado. Antes, la política se fundamentaba principalmente en un enfoque de atención. A partir de ahora, con la Ley 1448, el eje será la reparación integral a las víctimas. Así, la política comprende los elementos de la prevención y protección, la atención y reparación integral, y los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición que contempla la ley.

La prevención tiene como propósito evitar las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que generen desplazamiento forzado, así como mitigar y disminuir el impacto de éste sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional, con el fin de garantizar el Goce Efectivo de Derechos, a través, de la adecuada articulación entre los niveles nacional y territorial, el respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la aplicación de un concepto unificado de prevención. Esta política se complementa en el marco de la Ley con las medias de protección y garantías de no repetición.

La política de **Atención Integral** está encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención. La atención integral se logra promoviendo acciones y medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a que se generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. La Atención Integral se da en el marco de: **i) el retorno voluntario** al lugar de origen o lugar de donde fue desplazado, ó la **ii) la reubicación voluntaria**, entendida como el asentamiento en un lugar diferente a su lugar de origen o de donde fue desplazado. Este componente está conformado por 4 subcomponentes: Atención integral básica, vivienda, tierras y generación de ingresos. Las políticas y sus instrumentos se modifican y complementan.

La política de atención integral básica, encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención, se modifica y complementa de la siguiente manera:

En las medias de atención y asistencia, se involucra la atención humanitaria de emergencia, identificación, reunificación familiar, salud, educación, alimentación, alojamiento.

La política de vivienda, busca Garantizar el GED a la vivienda de manera progresiva, integral y focalizada, con un enfoque de oferta y demanda, adecuando o diseñando instrumentos que tengan en cuenta las condiciones específicas de vulnerabilidad de la PVDFV y los grupos poblacionales que la componen, y el papel de los agentes privados y la sociedad civil organizada en el mercado habitacional. La política vivienda se complementa con las medidas de asistencia, restitución e indemnización establecidas en la Ley.

La Política de tierras, plantea como objetivo promover la restitución de las tierras y territorios a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, proteger y formalizar sus derechos sobre tierras y territorios, prevenir el despojo, impulsar mecanismos transicionales de reparación para propietarios, poseedores y ocupantes, y fortalecer los sistemas de información y la capacidad institucional de las entidades competentes en la materia. Desde el rediseño de las políticas, el Gobierno nacional dio prioridad a la de restitución de tierras. En este sentido, la Ley contribuye de manera fundamental a reglar la restitución de tierras con un enfoque reparador, además de su contribución a la estabilización socioeconómica de la población restituida retornada o reubicada.

La Política de generación de ingresos, tiene la finalidad de fortalecer la capacidad institucional local y nacional, impulsar el desarrollo territorial de manera incluyente, promover el acceso a activos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, al tiempo que, mejorar el sistema de protección social. Esta política, se involucra en las medidas de asistencia y de restitución y es eje en el autosostenimiento de los hogares víctimas del desplazamiento forzado

La Política de retornos y reubicaciones busca coordinar y articular el diseño e implementación de acciones Estatales dirigidas a garantizar la materialización del derecho al retorno y a la reubicación, en condiciones de seguridad, dignidad, voluntariedad y sostenibilidad, de tal manera que se contribuya a la estabilización socioeconómica, la reparación integral, y al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. En este sentido el retorno se transforma en el escenario de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta que en ellos se debe garantizar:

- La prevención y protección.
- Las medidas de atención y asistencia.
- Las Medidas de reparación que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

La ley establece que las políticas y su implementación deben garantizar:

- Un enfoque diferencial.
- La participación efectiva de las Víctimas.
- El Goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- La capacidad administrativa y presupuestal de las entidades.
- La articulación de esfuerzos nacionales, territoriales y de coordinación nación territorio.

Es importante establecer que la Ley en su articulado, incorpora los avances en el diseño de instrumentos y mecanismos para su puesta en marcha y seguimiento a partir de los avances en la política prevención y atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado y los avances en la superación del ECI:

- Los Indicadores de goce efectivo de derechos.
- El plan de capacidad institucional.
- La certificación de las entidades nacionales y territoriales.
- Protocolo para la participación de las víctimas.

La institucionalidad que establece la Ley permite contar con un único Sistema de atención y reparación integral a la víctimas que potencialice las políticas, instrumentos y presupuestos. Su estructura asumirá las funciones del SNAIPD.

Objetivos

Esta Ley se concibió en el marco de los principios generales de dignidad respeto a la integridad y a la honra de las víctimas; buena fe; igualdad; garantía del debido proceso; justicia transicional⁸; el carácter de las medidas transicionales⁹; las condenas en

⁸ Entendiendo por tal los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.

⁹ Lo cual significa que el Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la Ley 1448, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3º de la misma, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos. En tal virtud, las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobreleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3º de la citada Ley. Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la Ley 1448, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes. El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la citada ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa. En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3º de la citada Ley, y la naturaleza de las mismas. En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la citada ley.

subsidiariedad; la coherencia externa; la coherencia interna; el enfoque diferencial¹⁰; la participación conjunta; el respeto mutuo; la obligación de sancionar a los responsables; progresividad; gradualidad; sostenibilidad; prohibición de doble reparación y de compensación; y, complementariedad, lo mismo que con el respeto de los derechos de las víctimas a la verdad¹¹, la justicia¹² y la reparación¹³; a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario; a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad; a solicitar y recibir atención humanitaria; a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral; a que la política pública tenga enfoque diferencial; a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar; a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional; a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella; a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la Ley; a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes; y, el de las mujeres a vivir libres de violencia, todo con el fin de coadyuvar en la superación del estado de cosas inconstitucional y ampliar esta estrategia a un universo de víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

¹⁰ El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la Ley 1448, deben contar con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la citada Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para tal efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la citada ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado debe realizar esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

¹¹ Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas. El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.

¹² Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción. Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

¹³ Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la ley dependen por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la Ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. La ayuda humanitaria definida en los términos de la Ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Con el objetivo de presentar esta nueva estrategia como una herramienta indispensable en la superación del estado de cosas inconstitucional de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y su futuro impacto en la garantía de sus derechos, el Gobierno Nacional, es consciente que después del dolor que ha padecido un alto porcentaje de la población colombiana, después de tanta sangre, de tantas lágrimas y de tanto sufrimiento, Colombia ya no es la misma. Después de recorrer –con el alma encogida por el pesar y el miedo– décadas de violencia entre hijos de una misma nación, se observa que ellos ya no son iguales y eso es el fruto de una violencia absurda e insensata, como toda violencia. Colombia ha sufrido mucho. Sus gentes han llorado mucho y todos hemos sentido el golpe de la mano asesina, el dolor de las viudas y los huérfanos, el desamparo de los despojados, y por ello tenemos el reto, la obligación, el anhelo, de sacudirnos las cenizas y continuar el viaje.

Por ello, el Gobierno Nacional considera que si el país ha tenido víctimas, si aún siguen produciéndose víctimas, es su obligación ubicarse y pararse al lado de ellas, de su parte, abrazando y comprendiendo su sufrimiento. Así lo entiende esta administración nacional y aspira a que lo entiendan esos pocos que insisten en el lenguaje de las armas y el terror, porque nuestro país no está condenado –no estamos condenados– a cien años de soledad ni a cien años de violencia.

Porque asumimos nuestra responsabilidad como sociedad, porque nos hemos propuesto que el sol de la prosperidad salga para todos, pero primero –antes que nada– salga para los más olvidados, para los más sufridos, para los inocentes que hasta hoy han cargado en soledad el peso de su dolor, es propósito y voluntad del Gobierno Nacional –en nombre de la sociedad– que se pague la deuda moral, la deuda largamente aplazada con las víctimas de la violencia que tiene que terminar y que vamos a terminar.¹⁴

Se trata de un magno proyecto de justicia transicional enfocado en la reparación económica y moral de las víctimas. Es el fruto de arduos meses de trabajo, en el que participaron diferentes instancias de la administración, dentro de las que destacó al Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Presidencial para la Acción Social y es también, el fruto del debate y la discusión constructiva en el seno del Congreso de la República donde fue concertado y enriquecido, por las bancadas de todos los partidos y con la participación de diversas organizaciones sociales, en particular, de las organizaciones de víctimas, porque éstas no tienen color político, razón por la cual esta ley se convirtió, como debe ser, en un propósito de la sociedad colombiana como un todo.

La ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la misma, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

¹⁴ Cfr. Palabras del Señor Presidente de la República al sancionar la Ley 1448 de 2011, en presencia de Su Excelencia Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, de los magistrados de las altas Cortes y de la comunidad en general.

En tal virtud, la Ley 1448 de 2011, regula lo concerniente a la ayuda humanitaria, la atención, la asistencia y reparación de las víctimas, ofreciendo herramientas para que éstas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía. Las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo que se establece en el artículo 205 de dicha ley, con sujeción a la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

Con la Ley se logró una definición de víctima que no discrimina ni tiene en cuenta quién es el victimario. Para los efectos de la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas, a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de éstas lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la ley. Por su parte, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Ahora, para los efectos de la ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos. Por supuesto, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

La definición de víctima en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere la ley como hecho victimizante, en el marco del

Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos y de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3º) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.

Así pues, para efectos de reparaciones económicas se considerará como víctimas a quienes hayan sufrido el daño con posterioridad al 1º de enero de 1985, y para efectos de la restitución de tierras, ésta se aplicará a quienes hayan sido despojados a partir del 1º de enero de 1991. Es decir, se repara o se busca la restitución de tierras con un margen hacia atrás superior a las dos décadas. Y no se desconoce, en todo caso, a las víctimas anteriores a 1985, quienes accederán a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición.

La ayuda humanitaria, la atención y la asistencia

La nueva política prevé para las víctimas distintas del desplazamiento forzoso, la ayuda humanitaria, la atención y la asistencia.

La ayuda humanitaria se proporciona a las víctimas de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante y con el objetivo de 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. En el caso de las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

Para tal efecto, la Ley determina que las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, son las entidades que deben prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma. A su vez, dispone que las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión, cuando estas lo requieran en razón a una violación a las que se refiere el artículo 3º de la Ley.

A su turno, la Ley determina que corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria y, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes, prestar por una sola vez, a través de

mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria.

A su vez, se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Por su parte, se entiende por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, debe elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes. Dicho censo, debe contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y remitirlo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo.

En cuanto se refiere a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado la ley dispone que ella se rija por lo establecido en la Ley 1448 y se complemente 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. Así mismo, establece que las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, que no contraríen dicha Ley, continuarán vigentes.

En tal virtud, la Ley dispone que el costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso sea descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población. Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

Para los efectos de la Ley 1448 de 2011, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de dicha la Ley 1448 de 2011.

La persona víctima del desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando

estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1º de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

La Ley establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, período en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, la ley determina que el Gobierno nacional debe adelantar una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas del desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

A su vez, en las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público, deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

Ahora, en el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el citado término, se empieza a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima del desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.

Para la atención humanitaria de las víctimas del desplazamiento forzado la Ley 1448 de 2011 establece tres fases o etapas:

1. Atención Inmediata;
2. Atención Humanitaria de Emergencia; y
3. Atención Humanitaria de Transición.

Tales etapas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, de conformidad con la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima del desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.

La ayuda inmediata es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población víctima

del desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

La atención humanitaria de emergencia es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

A su vez, hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada.

La atención humanitaria de transición es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, se consideran parte de la ayuda humanitaria de transición.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, éstas deberán procurar permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado les garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe reglamentar el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata dicha Ley.

La cesación de la condición de vulnerabilidad

La Ley establece que cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima del desplazamiento forzado, a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello, accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia de acuerdo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

El Gobierno nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente.

Una vez cese la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se modificará el Registro Único de Víctimas, para dejar constancia de la cesación a la que se ha hecho referencia en este artículo.

En todo caso, la persona cesada mantendrá su condición de víctima, y por ende, conservará los derechos adicionales que se desprenden de tal situación.

Corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a los alcaldes municipales o distritales del lugar donde reside la persona en situación de desplazamiento, evaluar cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento. Esta evaluación se debe realizar a través de los mecanismos existentes para hacer seguimiento a los hogares, y aquellos para declarar cesada la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

A su vez, las entidades del orden nacional, regional o local deberán enfocar su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al desplazamiento, de conformidad con los resultados de la evaluación de cesación.

Las medidas de reparación

En cuanto se refiere a reparación, la Ley determina que las víctimas de que ella trata tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas debe ser implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Corresponde al Estado, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adoptar un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles.

A su vez, se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Para tal efecto, la Ley contempla la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y a los desplazados y la restitución de vivienda.

Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le deben ofrecer alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. A su vez, se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para

ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75 de la ley 1448.

La ley determina que la perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el periodo establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

A su turno, la Ley define quiénes son los titulares del derecho a la restitución; contempla el procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros; define la competencia para conocer de los procesos de restitución; crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y le establece sus funciones, organización y estructura y fija normas para las mujeres víctimas del despojo o abandono forzado que gozan de especial protección y atención preferencial en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución.

Por su parte, la Ley determina que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización.

Para tal efecto, las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.

La Ley prevé que el Gobierno Nacional reglamente, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011.

Para la población víctima del desplazamiento forzado, la ley prevé que la indemnización administrativa se entregue por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno nacional:

1. Subsidio integral de tierras;
2. Permuta de predios;
3. Adquisición y adjudicación de tierras;
4. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

5. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
6. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

El Gobierno nacional, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, debe implementar un programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida, orientado principalmente a:

1. Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos de estas.
2. Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos.
3. Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada.
4. Adquisición de inmuebles rurales.

La rehabilitación como medida de reparación 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 en los términos de la citada Ley 1448 de 2011.

También, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de dicha Ley, deberá implementar un programa de rehabilitación que deberá incluir tanto las medidas individuales y colectivas que permitan a las víctimas desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva.

El acompañamiento psicosocial deberá ser transversal al proceso de reparación y prolongarse en el tiempo de acuerdo con las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad, teniendo en cuenta la perspectiva de género y las especificidades culturales, religiosas y étnicas. Igualmente debe integrar a los familiares y de ser posible promover acciones de discriminación positiva a favor de mujeres, niños, niñas, adultos mayores y discapacitados debido a su alta vulnerabilidad y los riesgos a los que se ven expuestos.

En cuanto se refiere a las medidas de satisfacción, la ley determina que el Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realice las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, de acuerdo a los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Las medidas de satisfacción serán aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. Las medidas de satisfacción deberán ser interpretadas a mero título enunciativo, lo cual implica que a las mismas se pueden adicionar otras:

1. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;

2. Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior.
3. Realización de actos conmemorativos;
4. Realización de reconocimientos públicos;
5. Realización de homenajes públicos;
6. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación;
7. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres.
8. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad;
9. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;
10. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios;
11. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos.
12. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

Para la adopción de cualquiera de las medidas señaladas anteriormente, así como aquellas que constituyen otras medidas de satisfacción no contempladas en la ley, deberá contarse con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la ley, así como el principio de enfoque diferencial.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La Ley determina que el 9 de abril de cada año, se celebre el Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas y se realicen por parte del Estado colombiano, eventos de memoria y reconocimiento de los hechos que han victimizado a los colombianos y colombianas. El Congreso de la República se debe reunir en pleno ese día para escuchar a las víctimas en una jornada de sesión permanente.

A su vez, el deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.

En ningún caso las instituciones del Estado podrán impulsar o promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que niegue, vulnere o restrinja los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Carta Política.

La Ley 1448 de 2011, dispuso que dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, el Centro de Memoria Histórica deberá diseñar, crear e implementar un Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, el cual tendrá como principales funciones las de acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones contempladas en el artículo 3° de la citada Ley, así como con la respuesta estatal ante tales violaciones.

La Ley dispone que los archivos judiciales estén a cargo de la Rama Judicial, la cual en ejercicio de su autonomía podrá optar, cuando lo considere pertinente y oportuno a fin de fortalecer la memoria histórica en los términos de la presente ley, encomendar su custodia al Archivo General de la Nación o a los archivos de los entes territoriales.

Dentro de las acciones en materia de memoria histórica se entenderán comprendidas, bien sean desarrolladas por iniciativa privada o por el Centro de Memoria Histórica, las siguientes:

1. Integrar un archivo con los documentos originales o copias fidedignas de todos los hechos victimizantes a los que hace referencia la ley, así como la documentación sobre procesos similares en otros países, que reposen en sitios como museos, bibliotecas o archivos de entidades del Estado.
2. Recopilar los testimonios orales correspondientes a las víctimas y sus familiares de que trata la ley, a través de las organizaciones sociales de derechos humanos y remitirlos al archivo de que trata el numeral anterior, para lo cual se podrá incorporar lo obrado en las audiencias públicas realizadas en el marco de la Ley 975 de 2005, siempre y cuando no obste reserva legal para que esta información sea pública, y no constituya revictimización.
3. Poner a disposición de los interesados los documentos y testimonios anteriores, siempre que los documentos o testimonios no contengan información confidencial o sujeta a reserva.
4. Fomentar a través de los programas y entidades existentes, la investigación histórica sobre el conflicto armado en Colombia y contribuir a la difusión de sus resultados.
5. Promover actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, con enfoque diferencial.
6. Realizar exhibiciones o muestras, eventos de difusión y de concientización sobre el valor de los derechos humanos.
7. El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, debe fomentar desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y restitutivo, el desarrollo de

programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos.

En estas acciones el Estado deberá garantizar la participación de las organizaciones de víctimas y sociales y promover y reconocer las iniciativas de la sociedad civil para adelantar ejercicios de memoria histórica, con un enfoque diferencial. Adicionalmente, las actividades de memoria histórica deberán hacer especial énfasis sobre las modalidades de violencia contra la mujer en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.

La Ley crea el Centro de la Memoria Histórica, define su naturaleza, establece su estructura y consagra sus funciones.

Como Garantías de No Repetición, la Ley dispone que el Estado colombiano adopte, entre otras, las siguientes garantías de no repetición:

1. La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley;
2. La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad;
3. La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley.
4. La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley, para lo cual, debe ofrecer especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado;
5. La creación de una pedagogía social que promueva los valores constitucionales que fundan la reconciliación, en relación con los hechos acaecidos en la verdad histórica;
6. Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal;
7. Diseño e implementación de una estrategia general de comunicaciones en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual debe incluir un enfoque diferencial;
8. Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado;

9. Fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales;
10. Difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior;
11. El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas.
12. La reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en los grupos armados al margen de la ley;
13. Diseño e implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 975, tanto a nivel social como en el plano individual;
14. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Pública;
15. La declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.
16. La promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales;
17. Diseño e implementación de estrategias de pedagogía en empoderamiento legal para las víctimas;
18. La derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que haya permitido o permita la ocurrencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley, de conformidad con los procedimientos contencioso-administrativos respectivos.
19. Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.

El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe reglamentará las garantías de no repetición que correspondan mediante el fortalecimiento de los diferentes planes y programas que conforman la política pública de prevención y protección de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.

Así mismo, la Ley determina que el Estado Colombiano adopte las medidas conducentes a lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley, con el fin de asegurar la realización de las garantías de no repetición de las que trata el artículo anterior.

Como otras medidas de reparación, la Ley contempla la reparación colectiva.

El objetivo del Gobierno Nacional más ambicioso es lograr, en un horizonte de 10 años, una reparación integral para todas las víctimas del conflicto.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, esa reparación integral incluye siete elementos fundamentales:

En primer lugar, la ley contempla un Programa de Atención Psicosocial para atender las secuelas psicológicas que el conflicto ha dejado a las víctimas, y también su rehabilitación

física. El Gobierno Nacional y la sociedad entera saben muy bien que la reparación es mucho más que un cheque o un pedazo de tierra. Por eso, la reparación implica ayudar a las víctimas a reconstruir sus proyectos de vida, y es primordial.

En segundo lugar, se instituye un programa masivo de indemnizaciones administrativas para las víctimas que sean reconocidas como tales, con la opción de recibir una indemnización mayor si se suscribe un contrato de transacción renunciando a una posterior demanda al Estado. Eso sí, toda víctima, así haya recibido una indemnización del Estado, mantiene su derecho de demandar y obtener reparaciones de los criminales o grupos armados ilegales que hayan sido sus victimarios. Valga resaltar que, desde el Gobierno, orientaremos a los beneficiarios de indemnizaciones para que las destinen a proyectos productivos, de educación superior, de vivienda o tierra.

En tercer lugar, está el tema esencial de la restitución de tierras. Nuestro compromiso como Estado, nuestro reto como sociedad, es lograr que todos los campesinos que fueron desplazados o despojados por la violencia vuelvan a sembrar a sus parcelas. Y no sólo se trata de restituirlas, sino de acompañarlos en su proceso de retorno, con programas de estímulos, créditos, asistencia técnica y, por supuesto, seguridad. Esperamos que los procesos de restitución de tierras –que hoy pueden demorar entre 10 y 20 años– se acorten sustancialmente, por lo menos a una décima parte de lo que hoy duran.

En cuarto lugar, hay una serie de medidas para lograr la satisfacción de todas las víctimas, sin importar cuándo recibieron el daño. Son medidas que propenden por la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y también dirigidas a lo que hemos llamado la reparación inmaterial, como la exención de prestar el servicio militar o la creación del día nacional de las víctimas, entre otras.

En quinto lugar, existe toda una batería de medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir, a las que denominamos “garantías de no repetición”. Entre éstas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de normas o actos administrativos que hayan permitido o permitan la violación de los derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en la generación de proyectos productivos con las víctimas, y muchas otras más.

En sexto lugar, la Ley contempla medidas especiales de protección integral para los niños, niñas y adolescentes víctimas.

En séptimo lugar, la Ley contempla las reglas que garanticen la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma, conforme a los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley.

En fin: se trata de una ley amplia y comprehensiva que supone un esfuerzo monumental, sin duda, del Estado y de la sociedad para reparar a nuestras víctimas y sanar las heridas que hemos sufrido como nación. Porque una sociedad herida, con las cicatrices abiertas, no puede aspirar –como aspiramos nosotros– a un futuro de paz y felicidad.

Para lograr todos estos avances –que se irán produciendo gradualmente en el curso de los próximos 10 años– se ha establecido una nueva institucionalidad, que se convierte en nuestro reto más urgente. La creación de esta institucionalidad es un desafío enorme que el Gobierno Nacional ha asumido desde ahora y que implica unos tiempos que se deben tener en cuenta para no generar expectativas inmediatas o poco realistas.

2.1.5 LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas

La Ley contempla la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas cuya operación estará bajo la responsabilidad de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley y permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas; evaluará la magnitud del problema, y permitirá al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, deberá garantizar igualmente la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas, para lo cual se deberá soportar en la Red Nacional que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011.

A su vez, la Ley determina que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, el cual se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011. Mientras se logra la interoperabilidad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas garantizando la integridad de los registros actuales de la información, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá operar los registros de población víctima a su cargo y existentes a la fecha de vigencia de la presente Ley, incluido el Registro Único de Población Desplazada.



La ley regula la solicitud del registro, el procedimiento y los recursos que caben contra la decisión.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Ley 1448 de 2011, dispuso la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata dicha Ley, esto es,

En el orden nacional, por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. El Ministerio de Defensa Nacional
5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
6. El Ministerio de la Protección Social
7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
8. El Ministerio de Educación Nacional
9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
11. El Ministerio de Cultura
12. El Departamento Nacional de Planeación
13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

Despojadas

16. La Fiscalía General de la Nación
17. La Defensoría del Pueblo
18. La Registraduría Nacional del Estado Civil
19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa
20. La Policía Nacional
21. El Servicio Nacional de Aprendizaje
22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
25. El Archivo General de la Nación
26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi
28. La Superintendencia de Notariado y Registro
29. El Banco de Comercio Exterior
30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley.

32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII de la Ley.

En el orden territorial, por:

1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios
2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esa ley.
3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII de esa Ley.

Y los siguientes programas:

1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.
2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como parte de dicho Sistema, son los siguientes:

1. Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata la Ley.
2. Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.
3. Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna.
4. Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.
5. Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas de que trata la Ley.
6. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.
7. Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
8. Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.

9. Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.
10. Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la Ley.
11. Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas
12. Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

Para el logro de los anteriores objetivos se debe elaborar el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A su vez, el Sistema contará con dos instancias en el orden nacional: El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el organismo a que se refiere el artículo siguiente y una Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordinará la ejecución de esta política pública.

En el orden territorial el Sistema contará con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales.

La Ley prevé que para la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica, se cree una institución de primer nivel de la Administración Pública, del sector central, de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, está integrado por:

1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá.
2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue.
4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue.
6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue.

7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas será ejercida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Los Ministros y Directores que conforman el Comité únicamente podrán delegar su participación en los viceministros, subdirectores, en los Secretarios Generales o en los Directores Técnicos.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, es la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objeto de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En desarrollo de este mandato tiene las siguientes funciones:

1. Diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de que trata la Ley.
3. Disponer que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas garanticen la consecución de recursos presupuestales, y gestionar la consecución de los recursos financieros provenientes de fuentes de financiación diferentes al Presupuesto General de la Nación, para garantizar la adecuada y oportuna prestación de los servicios.
4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas.
5. Aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas.
6. Determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el adecuado desarrollo de su mandato.
7. Realizar el seguimiento a la implementación de la Ley, teniendo en cuenta la contribución efectiva a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas, de acuerdo a las obligaciones contempladas en la Ley.
8. Darse su propio reglamento.
9. Las demás que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

El Comité Ejecutivo se debe reunir por lo menos una vez cada seis (6) meses, y de manera extraordinaria cuando se considere necesario. El Comité Ejecutivo contará además, con los subcomités técnicos que se requieran para el diseño de la política pública de atención y reparación integral.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas podrá convocar como invitados a representantes o delegados de otras entidades que estime pertinente, así como a dos representantes de la Mesa de

Participación de Víctimas del nivel nacional de acuerdo a lo establecido en el Título VIII de esa misma Ley.

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue creada como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y tiene a su cargo coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Además, le corresponde cumplir las siguientes funciones:

1. Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.
2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas.
3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información.
4. Aplicar instrumentos de certificación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, respecto a su contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la ley.
5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la Ley.
6. Ejercer la coordinación nación-territorio, para lo cual participará en los comités territoriales de justicia transicional.
7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la ley.
8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.
9. Coordinar los lineamientos de la defensa jurídica de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y asumir directamente la defensa jurídica en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la ley.
10. Garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral.

11. Coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones.
12. Definir los criterios y suministrar los insumos necesarios para diseñar las medidas de reparación colectiva de acuerdo con los artículos 151 y 152 de la Ley, e implementar las medidas de reparación colectiva adoptadas por el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas.
13. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas.
14. Implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en la emergencia de los desplazamientos masivos.
15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley.
16. Entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 de la ley, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64, la cual podrá ser entregada directamente o a través de las entidades territoriales. Realizar la valoración de que trata el artículo 65 para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada.
17. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas.
18. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social.
19. Contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno nacional.
20. Implementar acciones para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas.
21. Las demás que señale el Gobierno nacional.

La Ley ordena que los Centros Regionales de Atención y Reparación unifiquen y reúnan toda la oferta institucional para la atención de las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en la citada Ley, así como para efectos del Registro Único de Víctimas. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales o el Ministerio Público, y en general celebrar cualquier tipo de acuerdo que garantice la unificación en la atención a las víctimas de que trata dicha Ley. La Ley dispone que estos centros regionales de atención y reparación se soporten en la infraestructura que actualmente atienden víctimas, para lo cual se coordinará con el organismo a que se refiere el artículo 163 de la Ley.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas cumplirá sus funciones de forma desconcentrada, a través de las unidades o dependencias territoriales con las que hoy cuenta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o la entidad que cumpla sus funciones, para lo cual suscribirá los convenios correspondientes.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación podrá suscribir los convenios que se requieran para la buena prestación del servicio con las entidades u organismos del orden territorial.

Durante el año siguiente a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional deberá hacer los ajustes institucionales que se requieran en las entidades y organismos que actualmente cumplen funciones relacionadas con los temas objeto de la presente Ley, con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, sin que en ningún momento se afecte la atención a las víctimas.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social - se transformará en un departamento administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

En todo caso, hasta tanto se adopte la estructura y la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, y se transforme la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en Departamento Administrativo, esta entidad, así como las demás que vienen cumpliendo estas funciones, continuarán ejecutando las políticas de atención y reparación a las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, asumirá las funciones y responsabilidades de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR, establecidas en la Ley 975 de 2005 y las demás normas y decretos que la reglamentan, modifican o adicionan, dentro del año siguiente a la expedición de la Ley 1448 de 2011. Igualmente, integrará para su funcionamiento toda la documentación, experiencia y conocimientos acumulados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR, para lo cual, el Gobierno nacional, en los términos del artículo anterior, garantizará la transición hacia la nueva institucionalidad de forma eficiente, coordinada y articulada.

De igual forma, las funciones de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes a que se refieren los artículos 52 y 53 de la Ley 975 de 2005, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral.

La Ley determina que la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promueva la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de

acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

Estos comités estarán conformados por:

1. El Gobernador o el alcalde quien lo presidirá, según el caso
2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso.
3. El Secretario de Planeación departamental o municipal, según el caso.
4. El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso.
5. El Secretario de educación departamental o municipal, según el caso.
6. El Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona.
7. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
8. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
9. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
10. Un representante del Ministerio Público.
11. Dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el Título VIII de la presente Ley.
12. Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Las entidades territoriales deben proceder a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la Ley.

Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la Ley.

Finalmente, la ley determina que el Gobierno Nacional, dentro del año siguiente a su expedición, adopte mediante decreto, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual establecerá los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley y conforme a los objetivos en ella previstos.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional deberá elaborar un documento CONPES el cual debe contener el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinar anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades, de acuerdo a las obligaciones contempladas en esta ley, para la siguiente vigencia fiscal. El Gobierno Nacional debe propender por incluir a las víctimas en el proceso de diseño y seguimiento del Plan de Atención y Reparación a las Víctimas.

En cuanto a la restitución de tierras, habrá una Unidad Administrativa Especial de Tierras Despojadas –adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que acompañará a los reclamantes en su proceso, y se crearán jueces agrarios o de tierras.

En este marco, la nueva institucionalidad una vez creada y debidamente reglamentada asumirá las funciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada – SNAIPD- y por ende las acciones necesarias para la superación del estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en materia del desplazamiento forzado. Es importante anotar que la Ley establece un año de transición, es decir que de manera simultánea a la reglamentación, las entidades del Gobierno nacional continuarán realizando magnos esfuerzos en la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

El proceso contará con toda la voluntad, la decisión y el esfuerzo de parte del Gobierno nacional, pero no es un proceso de resultados inmediatos. El Gobierno nacional lo realizará de forma ordenada, progresiva y dando prioridad a los grupos de víctimas más vulnerables, sin generar expectativas que vayan más allá de la capacidad real del Estado de avanzar en el cumplimiento de la Ley. Ello requiere toda la dedicación de las entidades involucradas, entendimiento y diálogo con las víctimas, perseverancia y paciencia – ¡mucho paciencia!– en la tarea para acertar en la aplicación de una ley que busca solucionar uno de los problemas más complejos que haya sufrido nuestro país en toda su historia.

La Ley de Víctimas no sólo es un hito nacional sino internacional. Ningún otro país en el mundo ha asumido, como Colombia, un esfuerzo de estas dimensiones para reparar las víctimas, restituir las tierras y cerrar las heridas, sin haber terminado todavía el conflicto que nos desangra. Nunca antes se habían comprometido de tal forma los recursos de un Estado para pagar una deuda moral de la sociedad. Hemos tenido muy presentes las palabras del arzobispo Desmond Tutu, gestor y líder del proceso de paz sudafricano: *“Las quejas sociales y económicas que no sean adecuadamente atendidas en un proceso de transición, constituyen barriles de pólvora de resentimiento y frustración que podrían amenazar el orden social”*¹⁵.

No podemos construir un país desarrollado, un país en paz, un país justo, sobre el barril de pólvora de la frustración de millones de víctimas. Por eso no esperamos a que termine el conflicto. Con ello damos un paso gigantesco hacia una Colombia reconciliada. Es un paso fundamental, pero tan sólo uno –apenas uno– en el largo camino que nos espera. En uno o dos años es imposible reparar, simbólica o materialmente, la violencia de más de medio siglo en nuestro país, y por eso la Ley de Víctimas define un horizonte de reparación de 10 años.

Este mismo año se pondrá en marcha una puerta de entrada ágil y digna con el Registro Único de Víctimas, se divulgarán los beneficios de la ley, y comenzará la orientación a las víctimas, al tiempo que creamos la nueva institucionalidad. Todo ello estará listo antes de terminar el 2011. En los próximos 6 meses se reglamentará e implementarán asuntos cruciales para el proceso de atención y reparación a las víctimas como los programas de atención psicosocial y de salud mental, las acciones de restitución de tierras, las medidas de reparación colectiva y la participación efectiva de las víctimas. Además, el Gobierno

¹⁵ Tomado de: Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea. *Justicia Transicional Aportes para construir un lenguaje unificado de transición en Colombia*. Mayo de 2011.

Nacional está diseñando, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que se hará público oportunamente.

Mientras se pone en marcha el sistema, el Gobierno seguirá avanzando. Durante el año 2011, se reparará a por lo menos 25 mil hogares víctimas a través de la indemnización administrativa y aspiramos a tener al menos 20 mil familias que retornan a sus lugares de origen con un incentivo y acompañamiento para su reparación colectiva. Ya se están reformando los lugares de atención para tener los Centros Regionales de Atención y Reparación en 10 ciudades del país. En todo caso, el proceso es gradual y se cumplirá en un lapso de 10 años, pero eso no significa que no estemos empezando ya con los instrumentos que tenemos disponibles.

Así, ésta es una ley que todos ya reconocen como histórica, y que lo será –sin duda– si el Estado y la sociedad, y si las mismas víctimas, con diligencia, voluntad, paciencia y buena fe, nos comprometemos a hacer realidad sus intenciones y sus postulados.

El Gobierno nacional aspira a que las víctimas, cansadas de clamar en el vacío, se sientan al fin reconocidas, protegidas, recompensadas de alguna manera, y sobre todo valoradas. Que los violentos entiendan que los cambios que alguna vez pretendieron lograr con las armas, se pueden alcanzar mejor dentro de la democracia, sin causar dolor ni muertes. Una sociedad que no privilegia a los más débiles está condenada al caos. Hoy queremos privilegiar a los más débiles y salvar así nuestra sociedad. Hoy queremos escucharlos, atenderlos y sentir –conmocionados– el peso enorme de su tragedia. El Gobierno nacional aspira hacer de la Ley de Víctimas un instrumento de paz y de justicia.¹⁶

2.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS

En el presente capítulo se exponen las acciones de política pública dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDFV) que quedaron establecidas en la ley 1450 de 2011, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014. De esta forma, se presenta a continuación una breve descripción sobre: (i) las estrategias generales establecidas en las bases de la ley 1450 en la materia; (ii) una exposición sobre los mandatos que hacen referencia a la política dirigida a la PVDFV incluidos en el articulado de dicha ley y (iii) una descripción de las metas y responsables determinados en el tema.

Finalmente y teniendo en cuenta que también ha sido expedida la ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y otras disposiciones, la cual direcciona de manera directa la política dirigida a la PVDFV, se establece un análisis general de cómo las acciones entre estas dos legislaciones se complementarán para su implementación.

¹⁶ Ibidem.

2.2.1 POLÍTICA DIRIGIDA A LA PVDFV: BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

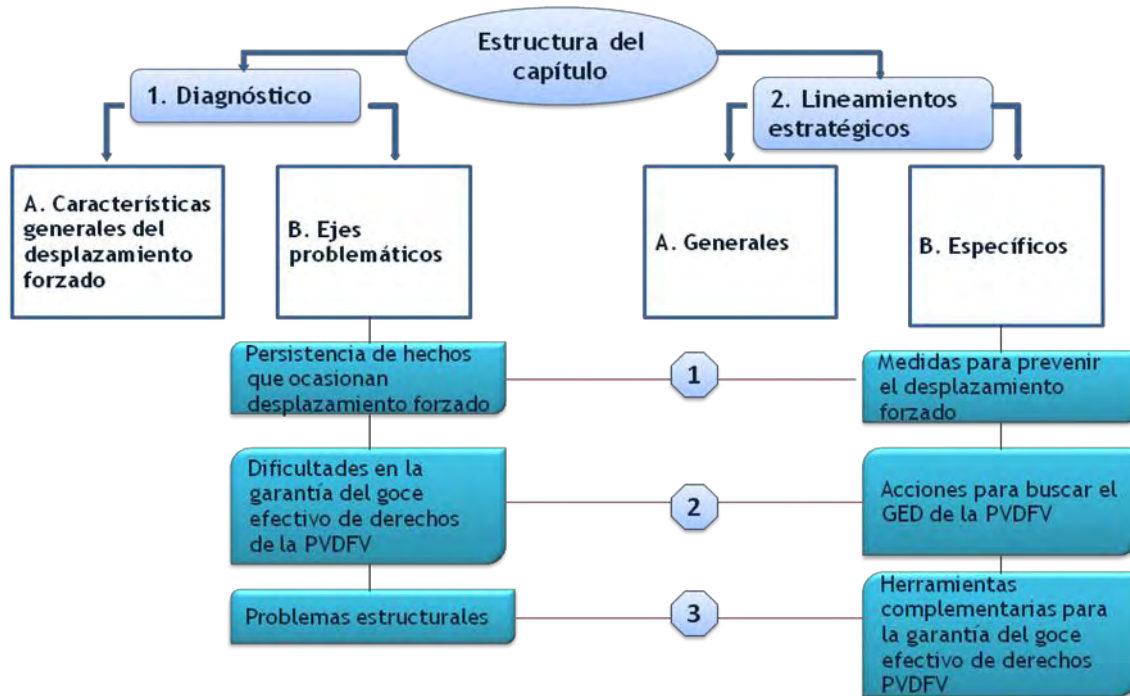
La ley 1450 de 2011 mediante la cual se expide el PND, se encuentra conformada por (i) el texto que hace referencia a las estrategias y acciones de política pública a desarrollar por el actual Gobierno nacional en el próximo cuatrienio, denominado *Bases del PND* y (ii) la compilación de mandatos legales mediante los cuales se establecen las herramientas jurídicas necesarias para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas propuestas, que llamaremos para efectos de este informe *el articulado del PND*.

En relación a la primera parte, es pertinente aclarar que tanto el proyecto de ley presentado al congreso como el texto aprobado por la legislatura de las *bases del PND*, contempla y reconoce la problemática vivida por millones de colombianos que han sido víctimas del delito de desplazamiento forzado y en esa medida, en dichas bases se determinan las estrategias y acciones que el Gobierno nacional implementará en el próximo cuatrienio para contrarrestar esta problemática.

Frente a la descripción de las estrategias y las acciones contempladas dentro de la política pública para PVDFV, en el capítulo primero del informe presentado el 16 de marzo de 2011 a la Corte Constitucional (en respuesta a las ordenes proferidas en el auto 383 de 2010) se encuentra en detalle la propuesta correspondiente que en su momento constituía el proyecto de ley del PND, que cursaba en el Congreso de la República, el cual, al aprobarse por el legislativo y sancionarse no sufrió ninguna modificación, quedando dicha propuesta intacta en el texto de la ley 1450 de 2011.

Así entonces la ley 1450 de 2011 por la cual se expide el PND 2010-2014, en sus bases contempla en el capítulo IV. **IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, literal B. *Promoción Social* – numeral 2, la política pública dirigida a la PVDFV que guiará al Gobierno nacional en el próximo cuatrienio.

Figura 2.1 Estructura del Capítulo V.B.2 -Política para PVDFV- del PND



Fuente: DNP 2011

2.2.2 POLÍTICA DIRIGIDA A LA PVDFV: ARTICULADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

La ley 1450 de 2011 por la cual se expide el PND contempla en su estructura, como ya se ha mencionado, una serie de mandatos legales bajo la organización de artículos.

En relación a la política pública dirigida a la PVDFV, en el proyecto de ley propuesto se contemplaban once artículos, los cuales sufrieron algunas modificaciones en el curso del trámite legislativo dado en el Congreso de la Republica; e igualmente, fueron incluidos tres artículos más en donde se prioriza a la PVDFV dentro de las políticas propuestas en otros temas de connotación social.

En el (Anexo 1) Se presenta un cuadro que contiene los artículos definitivos en el Marco de la Política para de la ley 1450 de 2011, así como las observaciones pertinentes frente a los cambios existentes en relación a la propuesta inicial.

Política dirigida a la PVDFV: Metas y responsables

Igualmente la ley 1450 de 2011, en relación a la política dirigida a la PVDFV establece metas frente a las estrategias y acciones propuestas, así como los respectivos responsables, las cuales se encuentran en el texto de dicho ordenamiento.

Las metas establecidas, obedecen al objetivo general de esta política, que busca garantizar el goce efectivo de los derechos de la PVDFV, por lo cual, se estructuran de acuerdo a cada uno de los derechos frente a los cuales, la política establece estrategias específicas, teniendo como referencia a los indicadores de goce efectivo de derecho.

Es importante señalar, que con la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011 mediante la cual se profiere la ley de víctimas y restitución de tierras, la institucionalidad establecida hasta ahora en el marco de la política pública para PVDFV, tiene modificaciones sustanciales, por lo cual, actualmente se encuentra en etapa de reglamentación lo concerniente a las competencias de las Entidades nacionales frente al tema.

Una vez finalizada esta etapa se podrán señalar con precisión los cambios a que haya lugar frente a los responsables del cumplimiento de las metas establecidas, de acuerdo a los cambios y transformaciones de institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas que se señalan en la Ley 1448 de 2011. (Ver anexo 1. Metas y responsables)

Política dirigida a la PVDFV: Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y restitución de tierras”.

Teniendo en cuenta que mediante la ley 1448 de 2011 se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, entre las cuales, se encuentran aquellas que han sido desplazadas forzosamente por la violencia, de manera general a continuación se hace referencia a la forma como las dos legislaciones se complementan frente a las estrategias macro ordenadas en la ley 1450 de 2011, reforzando las herramientas para la materialización de las metas propuestas.

(i) Prevención y Protección

En el capítulo establecido en el PND que hace referencia a la política pública dirigida a la PVDFV, se reconoce que en la actualidad persisten hechos que ocasionan el desplazamiento forzado.

Es así como frente a dicho problema se establece en primer lugar, la necesidad de implementar una estrategia que busque formular y fortalecer **medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad** de quienes ya han sido desplazados por la violencia. Las estrategias igualmente se complementan y desarrollan dentro del PND en el capítulo V. *COSOLIDACIÓN DE LA PAZ.*

Ahora, frente al tema de prevención la ley 1448 de 2011 en el capítulo III “*De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado*” de manera puntual determina que la política en esta materia establecida en la ley 387 de 1997, complementará las disposiciones determinadas para la atención y reparación integral que ordena dicha ley.

Así entonces, y teniendo en cuenta que el PND desarrolla la estrategia de prevención y protección según las disposiciones legales establecidas en este tema (ley 387 de 1997 y demás), e inclusive propone acciones adicionales con el fin de buscar garantizar los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de la PVDFV, se concluye que lo dispuesto en el PND en este tema, complementa de manera directa lo ordenado en la ley 1448 de 2011.

Finalmente hay que aclarar que, con estas acciones establecidas en el PND, se acompañan las medidas para garantizar la no repetición de hechos victimizantes determinadas en la ley 1448 de 2011 (*Capítulo X. Garantías de no repetición*), pues todas ellas tienen como objetivo común impedir la violación reiterada de los derechos descritos.

(ii) Búsqueda del goce efectivo de derechos de la PVDFV

En la ley 1150 de 2011, se establece la búsqueda del goce efectivo de derechos de la PVDFV como otra problemática más, haciendo referencia a la existencia de **dificultades para lograr que la PVDFV goce efectivamente de sus derechos**.

Frente a lo anterior, se ordena adoptar **acciones** como: a) Continuidad y **mejoramiento de las políticas** dirigidas a satisfacer algunos derechos que arrojan resultados positivos en su medición; b) **fortalecimiento y ajuste de las políticas** establecidas para algunos derechos cuyos resultados de los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) no son satisfactorios; c) creación de herramientas concretas de **articulación** en el marco del retorno o reubicación de aquellas políticas que apuntan a derechos con los cuales se espera que la PVDFV logre el restablecimiento social y económico y d) articulación de las acciones existentes a lo largo de la políticas que buscan satisfacer el derecho a la verdad, justicia y reparación integral de la PVDFV concretamente.

En relación al objetivo general de buscar el goce efectivo de los derechos de la PVDFV, al igual que en materia de prevención, la ley 1448 de 2011 en el capítulo III *“De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado”* determina que *“las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continúan vigentes”*

Así entonces, el desarrollo dado por la ley 1450 de 2011 sobre las acciones que buscan garantizar el goce efectivo de los derechos de la PVDFV, descritas con anterioridad, serán la apuesta del Gobierno nacional en el próximo cuatrienio para dar cumplimiento a tal objetivo, teniendo en cuenta que frente a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral la ley 1448 de 2011 determina lo pertinente, y que el cumplimiento de las metas propuestas en esta materia, implican la complementariedad e integralidad de las acciones propuestas en las dos legislaciones.

Ahora, respecto a la estrategia descrita en el literal c), que ordena la articulación de políticas que apuntan a derechos con los cuales se espera que la PVDFV logre el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o reubicación, hay que señalar que la ley 1448 de 2011 en el capítulo III *“De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado”*, determinó que lo correspondiente a la política en materia de

estabilización socioeconómica de la PVDFV se seguirá rigiendo por la ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

Esta referencia es pertinente, si tenemos en cuenta que la ley 1450 retoma lo determinado en la política de estabilización socioeconómica de la 387 de 1997, hace un análisis de las posibles falencias de dicha política y establece acciones adicionales enmarcadas en la integralidad y articulación de oferta en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras cuando haya lugar a ello, para buscar mayor impacto y el restablecimiento integral del aspecto económico y social de la PVDFV, afectado con el hecho mismo del desplazamiento.

En este sentido, el PND es una de las normas que reglamentan este aspecto de la política dirigida específicamente a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, y lo dispuesto frente a ello en la ley 1450 de 2011, complementan las acciones de atención y reparación integral establecidas en la ley de víctimas.

En la articulación para la entrega de soluciones integrales propuesta en el informe presentado a la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2011, la Ley 1448 de 2011 propone una institucionalidad que asume las competencias de coordinación (tanto horizontal como vertical) donde se deben incorporar tanto los criterios para la definición de necesidades (reglas técnicas para la definición de soluciones integrales) como las medidas de gestión para la materialización de soluciones que atiendan dichas necesidades (mecanismo de articulación para la gestión y materialización de soluciones integrales). Estos mecanismos e institucionalidad, deben garantizar que se de la coordinación entre niveles de gobierno en los términos de los indicadores de coordinación para PVDFV.

(iii) Acciones para contrarrestar problemas estructurales de la política para PVDFV

El PND, ordena en tercer lugar desarrollar estrategias para contrarrestar los **problemas estructurales** identificados en la materialización de la política dirigida a PVDFV. Frente a ello se establecen las siguientes acciones:

- *Criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta causado por el desplazamiento forzado.*

En este aspecto, las disposiciones de las dos legislaturas son absolutamente complementarias y refuerzan la importancia del tema en el marco de la política para PVDFV. La ley 1448 determina adicionalmente (Artículo 67 y 68) algunos aspectos operativos para llevar a cabo la implementación de lo ordenado en este sentido.

Finalmente en la ley 1450 (artículo 182) y en la 1448 de 2011, se determinara que la cesación sólo ocurre, una vez la PVDFV ha alcanzado el goce efectivo de sus derechos.

- *Seguimiento Indicadores de Goce Efectivo de Derechos*

La Ley 1448 de 2011 propende por el goce efectivo de los derechos de la víctimas, en particular los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Esto

implica que puedan generarse, no sólo las acciones para garantizar los derechos, sino el diseño de los indicadores correspondientes, de tal suerte que puedan medirse de forma objetiva los avances en la garantía de cada uno de los derechos.

- Priorización del presupuesto dirigido a la PVDFV

Con respecto al presupuesto de inversión para la PVDFV, la Ley 1448 de 2011 plantea la elaboración de un documento CONPES con metas presupuestales y de ejecución, incluyendo la definición anual de los montos y mecanismos de transferencias de recursos para la implementación de la ley, lo que implica desde luego, los recursos para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

En este sentido, continuando lo planteado en el informe entregado a la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2011, se definirán recursos de manera anual con base en la información cierta y disponible, de manera que se pueda implementar la ley y se garantice el goce efectivo de los derechos con énfasis en el restablecimiento social y económico para la superación de la vulnerabilidad manifiesta causada por el desplazamiento, así como para la reparación integral de estas víctimas. Se debe tener en cuenta también que la Ley 1448 de 2011 estipula la adición de fuentes para el Fondo de Reparación a la Víctimas creado mediante el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, incluyendo a todas las víctimas del conflicto armado.

La Ley de Víctimas mantiene el compromiso con la oferta de proyectos de inversión para el goce efectivo de los derechos de la PVDFV, delimita el efecto reparador haciendo la relación con las medidas de asistencia que son tendientes al goce efectivo de los derechos pero que no hacen parte de las medidas de reparación. En este sentido, se buscará que los proyectos de inversión que conforman la oferta y hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sean consistentes tanto con la contribución a la superación de la vulnerabilidad manifiesta a través del restablecimiento socioeconómico, como con la reparación integral.

- Coordinación entre Niveles territoriales

La ley 1448 y 1450 de 2011 en materia de articulación nación territorio se complementan en la medida en que las acciones ordenadas en las dos disposiciones parten de la necesidad de materializar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, por medio de una estrategia que propone:

a) En la articulación nacional, se está asignando la responsabilidad a la Unidad de atención y reparación integral a las víctimas, acompañada del DNP.

b) A las Entidades territoriales se les asigna responsabilidades en materia de atención y reparación a víctimas, en el marco de los Comités territoriales de justicia transicional, planteando en las dos legislaciones el desarrollo de los principios de descentralización administrativa, a partir de las necesidades planteadas en los planes de acción creados para responder a la población víctima y de la clarificación de las competencias y responsabilidades entre los niveles de gobierno.



c) En las dos leyes se plantea la asistencia técnica para el fortalecimiento de los niveles de gobierno, para la aprehensión de herramientas de política pública en pro de la población víctima, en este caso se incluyen los avances en este aspecto de la política dirigida a la PVDFV.

d) Existen órdenes en las dos normas que hacen referencia a la necesidad de la flexibilización y articulación de la oferta nacional y de las entidades territoriales, lo cual implica un trabajo en materia de planeación y presupuestación para garantizar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

2.3 MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL LA QUE CONLLEVA LA ESCISIÓN DE MINISTERIOS, LA SUPRESIÓN, FUSIÓN Y REORGANIZACIÓN DE ENTIDADES DEL SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO DE LA RAMA EJECUTIVA EN EL ORDEN NACIONAL

Por iniciativa del Gobierno Nacional, se expidió la Ley 1444 de 2011, que dispuso la escisión de varios Ministerios y su reorganización, con lo cual se determinó un nuevo número de ellos, su nueva denominación y orden de precedencia, algunos de los cuales tendrán a su cargo coadyuvar en la formulación de la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

En efecto, se dispuso la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho y a las dependencias a su cargo. Se ordenó la reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión dispuesta por la Ley 1144 de 2011. El Sector Administrativo del Interior estará integrado por el Ministerio del Interior, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

A su vez, se dispuso la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia. El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho estará integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo. Así mismo, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, que como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales.

Así mismo, se dispuso la escisión del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico. Se ordenó la reorganización del Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión dispuesta por dicha Ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Sector Administrativo del Trabajo estará integrado por el Ministerio del Trabajo, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Así mismo, se creó el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social. El Sector Administrativo de Salud y Protección Social estará integrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, las superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Igualmente, se dispuso la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. Se dispuso la reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata dicha Ley. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias. El Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible estará integrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Así mismo se dispuso la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio estará integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo. Se creó igualmente una instancia interministerial para garantizar la coordinación en materia de agua y de desarrollo territorial. Esta instancia garantizará el principio ambiental como rector del ordenamiento territorial.

En consecuencia, el número de Ministerios es dieciséis y su denominación y orden de precedencia es la siguiente:

1. Ministerio del Interior.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Justicia y del Derecho.
5. Ministerio de Defensa Nacional.

6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
7. Ministerio de Salud y Protección Social.
8. Ministerio del Trabajo.
9. Ministerio de Minas y Energía.
10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
11. Ministerio de Educación Nacional.
12. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
15. Ministerio de Transporte.
16. Ministerio de Cultura.

Así mismo, el Gobierno Nacional solicitó y el Congreso de la República le confirió precisas facultades extraordinarias hasta por seis meses, para:

- a. Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos;
- b. Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;
- c. Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;
- d. Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado;
- e. Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;
- f. Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado;
- g. Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplieran las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;
- h. Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;
- i. Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se

asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley;

- j. Crear los empleos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación que se requieran para asumir las funciones y cargas de trabajo que reciba como consecuencia de la supresión o reestructuración del DAS. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones y cargas de trabajo en la entidad reestructurada o suprimida, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar.

Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para renovar y modificar la estructura de la Administración Pública nacional deben ser ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, la modificación de la estructura de la administración nacional, mediante la creación, fusión, supresión y reorganización de entidades del sector central y del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, conllevará una profunda redistribución de funciones y competencias, algunas de las cuales tienen que ver con la formulación y ejecución de la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

2.4 LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Así mismo, se aprobó y sancionó la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, por la cual se dictan normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones.

Dicha Ley, tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 1454 de 2011, el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultura y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente

sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial será promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

Esta ley es un instrumento para que los gobernadores y alcaldes, y sus equipos de gobierno, aporten sustancialmente a los tres pilares de la Prosperidad Democrática que se ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad.

Con fundamento en la Constitución Política, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial enuncia como principios del ordenamiento territorial los siguientes: 1. Soberanía y unidad nacional. 2. Autonomía. 3. Descentralización. 4. Integración. 5. Regionalización. 6. Sostenibilidad. 7. Participación. 8. Solidaridad y equidad territorial. 9. Diversidad. 10. Gradualidad y flexibilidad. 11. Prospectiva. 12. Paz y convivencia. 13. Asociatividad. 14. Responsabilidad y transparencia. 15. Equidad social. 16. Economía y buen gobierno. 17. Multiétnicidad.

La Ley Orgánica pone de nuevo en funcionamiento la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en la Constitución Política, define su integración, establece sus funciones determina que el Departamento Nacional de Planeación obrará como su Secretaría Técnica. Así mismo, faculta a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para que mediante ordenanzas y acuerdos, respetivamente, creen las Comisiones Departamentales, Distritales y Municipales de Ordenamiento Territorial.

Igualmente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prevé los Esquemas Asociativos Territoriales¹⁷. Una primera herramienta es la definición del marco legal para desarrollar, al menos en primera instancia, las llamadas “Regiones Administrativas y de Planificación”. Estas regiones serán verdaderas empresas, con el debido reconocimiento legal, que velarán por los intereses de los departamentos que las integran. Serán empresas por el desarrollo regional que podrán designar supergerentes regionales que articulen los esfuerzos de sus miembros. Es un mecanismo que les permitirá a los Departamentos y al Distrito Capital hacer planes de desarrollo conjuntos. Podrán sentarse a concertar las

¹⁷ Cfr. Palabras del Presidente de la República al sancionar la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial.

capacidades de cada departamento y decidir cómo pueden ser más competitivos dividiendo funciones. Pueden coordinar –por ejemplo– cuál tiene mejores condiciones para un gran aeropuerto, cuál otro es más apto para apostarle de lleno a la industria portuaria y cuál debería enfocarse en el impulso de un gran ferrocarril.

Lo mismo podrán hacer los municipios, porque la ley así lo establece, a través de las “Provincias Administrativas y de Planificación”. Las provincias articularán la gestión de los municipios, armonizando el disperso desarrollo local. Ésta es una oportunidad para planear –en equipo–, teniendo en cuenta los intereses comunes de poblaciones vecinas o de las que hacen parte de una misma cadena productiva.

Igualmente se prevén las distintas modalidades de asociaciones entre departamentos, distritos, municipios u otra clase de entidades del orden territorial.

Todo esto será posible con cero burocracia, sin necesidad de nuevos poderes políticos o estructuras intermedias que impliquen más costos para los colombianos.

Una segunda herramienta de esta ley –muy novedosa– son los llamados ‘Contratos Plan’. Básicamente, estos contratos son una especie de “Licencia” para que las regiones –unidas por departamentos, o por municipios– tengan competencias que hoy sólo se le permiten a la Nación. Por ejemplo, si dos o más departamentos –o incluso, municipios– presentan un megaproyecto vial, serio y realista, la Nación podría hacer con ellos un ‘Contrato Plan’ y cederles la competencia sobre el recaudo y los impuestos –durante un tiempo determinado–. O también podrían emitir títulos o comprar acciones de manera conjunta –Nación y regiones– con el propósito de financiar algún proyecto bien justificado. Las posibilidades son tan ilimitadas como su ingenio y visión.

Una tercera herramienta es la figura de las Zonas de Inversión. Se trata de las áreas del país en las que se centrará especial atención y recursos, ya sea por sus desventajas competitivas o condiciones especiales de vulnerabilidad. Esta herramienta es vital porque ella permitirá superar los desequilibrios regionales, dándoles prioridad a las zonas pobres del país.

Finalmente, la Ley define las orientaciones de política legislativa en materia de ordenamiento territorial y establece los principios y las reglas generales para la determinación y el ejercicio de las competencias entre la Nación y las entidades del orden territorial, todas las cuales que servirán de marco para la definición de competencias entre tales entidades para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado derivado del conflicto armado.

2.5 EL ACTO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Tal y como se anunció el pasado 16 de marzo, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo Número 123 de 2010-Cámara y 13 de 2010-Senado, “Por el cual se constituye el Sistema General de

Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”.

El Acto Legislativo, tal y como fue aprobado por el Congreso de la República antes del 20 de junio de 2011, estableció cuál debe ser el destino que deben tener los recursos de las regalías, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así”:

“Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para **el desarrollo social**, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.” (Negrillas por fuera del texto del acto legislativo)

Este artículo constitucional permite destinar la regalías entre otras cosas a los proyectos sociales, que tal y como se anunció en el informe rendido el pasado 16 de marzo, es una modificación normativa que impactará favorablemente a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Lo anterior, será una realidad puesto que la ley que instituirá el Sistema General de Regalías deberá asegurar que una de las destinaciones de recursos sea la de financiar proyectos de desarrollo social.

Esta nueva fuente de recursos repercutirá favorablemente en proyectos que tienen que ver con la población desplazada en entidades territoriales que con el actual régimen de regalías no tienen acceso.

Este nuevo marco normativo será desarrollado, tal y como lo dispuso el párrafo transitorio No. 4 del nuevo artículo 361, a través de una ley cuyo proyecto inicial deberá ser presentado al Congreso en un plazo de tres (3) meses y que ajustará el régimen de regalías al nuevo marco constitucional. Posteriormente, el Congreso tendrá 9 meses para aprobarlo, y de no hacerlo, el Presidente de la República queda investido de facultades extraordinarias por 1 mes para que expida la respectiva reglamentación a través de decretos con fuerza de ley.

3 AVANCES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

3.1 POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En el marco de la respuesta al Auto de seguimiento 385 de 2010, proferido por la Corte Constitucional, la Mesa Nacional de Prevención y Protección (MNPP), encargada del diseño, ejecución y seguimiento de la política de prevención y protección, ha venido presentando informes periódicos a la Honorable Corte Constitucional, donde da cuenta de las actividades y acciones que han emprendido en materia de prevención, las diferentes entidades que hacen parte de ella.

A continuación se presenta un resumen de los avances más representativos de la mesa y las entidades que congrega, particularmente en los siguientes temas:

3.1.1. Avances en materia de prevención y protección por entidades

3.1.2. Avances en materia de garantías de no repetición:

3.1.2.1. Avances en el Comité Intersectorial de Alertas Tempranas

3.1.2.2. Producción de Informes de Riesgo y notas de Seguimiento

3.1.2.3. Producción de documentos de soporte y análisis para la prevención y protección

3.1.2.4. Plan Nacional de Consolidación

3.1.3. Estado del Cronograma de Actividades de la MNPP

3.1.1 AVANCES DE LA POLÍTICA PÚBLICA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Las entidades del Gobierno nacional que tienen responsabilidad frente a la Política de Prevención y Protección han adelantado diferentes acciones para los departamentos de Antioquia, Chocó, Arauca, Cauca y Nariño, enmarcadas en los distintos momentos de la prevención. Las principales acciones que se han adelantado durante los periodos de entre el 1 Julio y el 31 de diciembre de 2010, y el 1 de enero y el 31 de marzo de 2011, se relacionan a continuación:

3.1.1.1 Acciones de prevención desarrolladas por las entidades del Gobierno nacional que conformaban la Mesa Nacional de Prevención y Protección. 1 julio a 31 de diciembre de 2010.

Es importante resaltar, que la mayoría de acciones aquí presentadas, se realizaron en el marco de la prevención temprana, con el objetivo principalmente de evitar violaciones de DDHH e infracciones al DIH. Sin embargo, cada intervención y/o acompañamiento realizado, tiene dinámicas diferentes dependiendo del territorio.

A continuación se presentan las acciones desarrolladas en el territorio. Para información más detallada ver Anexo 2.

Antioquia

- Se desarrolló en la ciudad de Medellín el Foro – Taller Planes de Prevención y Contingencia para el desplazamiento forzado para entregar conceptos de prevención y protección y elaborar escenarios de riesgo a las Organizaciones de Población Desplazada (OPD). Se realizó también la Mesa Municipal de Prevención Ampliada, con el objetivo de tomar medidas de prevención para el desplazamiento intraurbano. Este taller estuvo dirigido a instituciones y delegados ante la Mesa municipal y Nacional de Prevención, y se contó con la participación de funcionarios de Acción Social del nivel nacional y funcionarios públicos de diferentes instituciones de Medellín.

Chocó

- Se formularon planes de contingencia para Bajo Baudó, Litoral del San Juan, Sipí, San Jose del Palmar, Condoto y Nóvita.
- Se realizaron Intervenciones interinstitucionales para el acompañamiento a las comunidades en riesgo de desplazamiento, jornadas de atención a la PVDFV y vulnerable, entrega de Asistencia Humanitaria de Emergencia a las comunidades confinadas y desplazadas.
- Se participó en la formulación de los planes de prevención regionales.

Arauca

- Se efectuó el Seminario Taller de Construcción Colectiva de Escenarios de Riesgo por el Conflicto Armado en el departamento de Arauca y el municipio de Cubara, que tuvo como principal objetivo construir de escenarios de riesgo y socialización del Informe Estructural de Riesgo del Piedemonte Araucano. Este seminario estuvo dirigido a líderes sociales y autoridades.

Nariño

- Se formularon planes de prevención de los municipios Policarpa, Tumaco y El Charco, así como también se adelantó la primera fase de los Planes de Prevención en los municipios de Leiva. En el Charco y Cumbal se realizó taller para la construcción de escenarios de riesgo, junto con la socialización de la estrategia de prevención con comunidades y construcción de escenarios de riesgo.
- Se perpetraron misiones humanitarias a la vereda Gómez Jurado del municipio de Roberto Payan, al municipio La Tola y vereda Las Varas en Santa Bárbara de Iscuande.

- Se adelantó un trabajo conjunto con las demás entidades que hacen parte de la Mesa Nacional de Prevención con el objetivo de socializar el trabajo realizado y concertar el apoyo institucional requerido de acuerdo a sus competencias y de esta manera, acelerar la implementación de los planes de prevención trabajo realizado en el marco de la estrategia de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. En este trabajo se encontraban municipios de Nariño y Cauca.

Cauca

- Asistencia a reunión con docentes y líderes con el propósito de socializar la estrategia de prevención con las comunidades y los docentes y construir de escenarios de riesgo
- Reunión con Asociación de Personeros con el fin de realizar análisis subregionales sobre el conflicto armado y proyectar posibles afectaciones a las elecciones o impactos a las elecciones de 2012.
- Se apoyó la construcción de los planes de prevención de los municipios de Lopez, Timbiquí, Guapi y Buenos Aires.

3.1.1.2 Acciones de prevención desarrolladas por las entidades del Gobierno nacional que conformaban la Mesa Nacional de Prevención y Protección. 1 Enero a 31 de Marzo de 2011.

A continuación se presentan las acciones realizadas en prevención y protección durante el primer trimestre del año 2011. Para información más detallada ver Anexo 2.

Antioquia

- Se formularon los planes de prevención y protección en los 6 municipios primera fase de la Estrategia Retornar es Vivir en el Oriente Antioqueño (Cocorná, San Carlos, San Francisco, San Luis, Granada y San Rafael).
- Se apoyó la formulación del Plan de Prevención y Protección del Bajo Cauca y Oriente antioqueño, la instalación de la Mesa Metropolitana de Derechos Humanos y Protección Humanitaria y se definieron rutas de atención para líderes de población víctima del desplazamiento forzado amenazados.
- Se capacitó a las instituciones y comunidades en Educación en el Riesgo por Minas Antipersonal y Soporte Vital Básico, como también se apoyó la articulación interinstitucional para actuar ante la inminencia de un riesgo, y apoyo financiero a la Unidad Móvil de Atención al Desplazamiento Intraurbano en la Ciudad de Medellín.
- Presencia constante no solo en los municipios y corregimientos donde está emplazada legalmente la fuerza pública, sino en toda la jurisdicción policial a

través de los diferentes Escuadrones Móviles de Carabineros EMCAR y Escuadrones Motorizados Antioquia Segura EMAS, SIJIN y SIPOL, evitando con esto que los diferentes grupos terroristas, bandas criminales y grupos delincuenciales al margen de la ley, perturben el orden público y generen posibles desplazamientos como son el “gota a gota”

- Se realizaron visitas de atención en el Cabildo indígena Embera Katio Chami, la comunidad indígena de la vereda Olvido, como también se reunieron los Gobernadores indígenas del Nordeste Antioqueño y su Comités en el municipio de Segovia.

Chocó

- Apoyo en la formulación de los planes de contingencia para Quibdó, en la cuenca del Atrato y San Juan, como también en la construcción del Plan de Acción Departamental de DDHH y DIH.
- Ejercicios de formación y capacitación de funcionarios y líderes sociales a partir de talleres dictados coordinadamente con las casas de justicia de Istmina y Quibdó, además de la realización de dos diplomados en Políticas Públicas con enfoque de DDHH que incluyeron las regiones del Alto Atrato, San Juan y Baudó.
- Acompañamiento a la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento Forzado y a las instituciones, organizaciones sociales y organismos de cooperación internacional presentes en el departamento, en la realización del primer Foro de Prevención del Reclutamiento Forzado.
- Implementación de medidas provisionales para líderes y miembros de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó
- Desarrollo de estrategias de prevención y protección con la participación expresa de la Brigada XVII del Ejército Nacional de Colombia, en la seguridad y presencia institucional en las cuencas mencionadas.
- Se han recogido casos de solicitud de protección en terreno, los cuales han sido incorporados en el programa de protección y evaluados en Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), para la adopción de medidas, en Prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades de pueblos indígenas.
- Acompañamiento al programa de Retornar es Vivir de Acción Social, desde el cual se focalizó el municipio de Carmen de Atrato en las veredas de Guaduas, La Trocha, El Siete y Argelia, para realizar un acompañamiento a la población retornada y construir participativamente con sus líderes los planes de prevención y protección.
- Conformación de una comisión del Gobierno nacional que busca responder oportunamente, no sólo en el cumplimiento de los Autos de la Corte Constitucional

que competen a esta región, sino además con el acompañamiento al Ministerio de Agricultura e INCODER en los procesos de restitución de tierras a las comunidades negras, víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Se prevé que de la intervención en esta zona como proceso piloto se desarrollarán los esquemas de intervención en prevención y protección para otros Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas del departamento.

- Disponer las investigaciones con la Seccional de Inteligencia (en caso de amenaza), estableciendo el grado de riesgo y vulnerabilidad al que se encuentran expuestos los afectados, adoptando las medidas pertinentes que permitan proteger su integridad, en cumplimiento a la normatividad institucional vigente.
- Implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, para generar el acercamiento Policía – Comunidad.
- Se han efectuado reuniones con las Asociaciones indígenas OREWA y FEDEOREWA y se dio a conocer el instructivo Mo. 001-2011 que contiene los derechos de los pueblos indígenas.

Nariño

- Implementación y acompañamiento al proyecto “La Casa Pintada” en convenio con el Instituto de Recreación y Deporte (IRD) de Tumaco, Veredas Los Robles, Aguacate, Piñal Dulce y Piñal Salado.
- Apoyo en la construcción de la casa indígena El Sande del municipio Santa Cruz de Guachavéz, como también seguimiento de los Informes de Riesgo 019 y 021 de cordillera y costa pacífica nariñense.
- Apoyo el proceso de reactivación de las mesas de prevención y apoyo a los Comités Municipales en la formulación y/o actualización de Planes de contingencia según corresponda
- Se realizaron misiones humanitarias en los municipios de El Rosario: vereda Esmeralda; Guaitarilla: casco urbano; Policarpa: Santa Cruz y Santa Rosa; Leiva: Garganta, Cedral Alto, Cedral Bajo y La Esperanza; La Llanada: corregimiento El Vergel: veredas El Prado, Santa Rosa, Palma, Florida, San Francisco, Saspí, Campanario; Samaniego: comunidad indígena Awa del resguardo Planadas Telembí y veredas Betania, La Verde, La Paloma, El Salto, La Bocana, Andalucía, La Montufar, San Diego, El Maizal y Buenavista; y el municipio de El Charco: vereda Secadero y Brazo Patiano.

Cauca

Durante lo corrido de este año 2011, por la misma dinámica de este departamento, se no solo se han desarrollado acciones en prevención temprana sino también en prevención urgente:

- Se ha acompañado a las mesas de prevención y/o Comités, inclusive para toda la Costa Pacífica Caucana, identificando escenarios de riesgos para la articulación de rutas de prevención y protección para los municipios identificados.
- Se han realizado importantes capturas de integrantes de la banda criminal "Los Rastrojos", así como incautación de material bélico. De igual manera se logró la captura de miembros de la guerrilla a través de la Operación "Democracia I y II". Participación en Consejos de Seguridad.

Arauca

- Se realizó un Taller con la Mesa Nacional de Prevención y Protección al Desplazamiento para fortalecer las mesas territoriales de prevención, con la participación de la mesa departamental y mesas municipales. Participación en un CMAIPD en Tame, CDAIPD ampliado en Arauca, una Mesa de Prevención y Protección en Tame y Tierras en Arauca: Según convocatorias en cada uno de los municipios y en el nivel departamental.
- Se coordinó la socialización de la propuesta de atención en materia de salud con el fin de establecer compromisos relacionados con programas de salud y educación para población vulnerable, en riesgo de desplazamiento y desplazada. Así mismo, se viene trabajando en conjunto con la Unidad Móvil del ICBF para definir propuesta de atención en el municipio de Tame a las comunidades de Flor Amarillo, Caño Caname y vereda el Temblador (municipio de Tame), relacionada con jornadas de prevención de la violencia sexual y atención psicosocial.
- Se apoyó y asesoró en la propuesta elaboración del Plan Departamental de derechos Humanos de Arauca, realizando ajustes al plan diseñado durante el 2010 y que está en proceso de concertación.
- Se brindó asistencia técnica para la construcción, en conjunto con otras instituciones, del Plan de Salvaguarda.
- Se realizó seguimiento a las amenazas de líderes de la asociación de desplazados de Arauquita y de la asociación de campesinos de Arauca.
- Se acordó una estrategia de fortalecimiento institucional y de apoyo en la elaboración y ejecución del PIU en lo que corresponde a la Mesa de Prevención con ACNUR y las autoridades de los municipios de Fortul y Saravena.
- El PPDDHH se ha reunido con las autoridades de municipios como Arauquita para analizar la situación de seguridad y tomar medidas en conjunto con las autoridades civiles, policiales y militares para garantizar la seguridad y protección en el marco de los próximos comicios electorales, debido a las amenazas proferidas.

- Se hace revisión y verificación de la bitácora diaria de evento, con el fin de monitorear las situaciones de riesgo y alteraciones al orden público que puedan propiciar posibles desplazamientos masivos o violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- Se acompaña la Elaboración / Actualización y Socialización de Planes de Contingencia, a partir del apoyo técnico a administraciones municipales para elaboración de matriz y mapas de riesgos y de planes de contingencia, y del seguimiento al cumplimiento de recomendaciones de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento: NS 004-11 a IR 020-08.
- Valoración del estado de ejecución/construcción de albergues temporales para desplazamientos masivos, en relación con el concepto técnico y presupuesto necesario para culminar la obra emitido por la Secretaría de Infraestructura de los municipios donde se ejecutan proyectos.
- Asistencia Alimentaria por prevención a comunidades indígenas de Selvas del Lipa: según lo ordenado en el Auto de seguimiento 382 de 2010 y a comunidades Hitnu en situación de desplazamiento.
- Se han realizado encuentros comunitarios para el fortalecimiento, Frentes de Seguridad, Escuelas de Seguridad, Red de Apoyo, Campañas Educativas, Labores Recreativas, fortalecimiento del Respeto hacia los demás y al medio ambiente. Se dictaron talleres con ayudas didácticas referente a la prevención de los maltratos infantiles niños, niñas y adolescente con un subtema “aprendiendo a educar la niñez”, también se hizo énfasis sobre la explotación comercial, el abuso sexual y el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.
- De manera permanente, cada mes se realizan reuniones con los participantes del programa desmovilizados, donde se tratan temas referentes a educación y campañas sociales, invitándolos a participar en este proyecto y que inviten a sus demás compañeros a que se unan al proceso de desmovilización.
- La Policía Nacional ha tomado medidas preventivas con respecto a la seguridad en las principales vías del Departamento, ubicando Unidades de Policía de Carreteras (UNIR) en puntos críticos, realizando puesto de control en tramos estratégicos de las rutas de circulación.

3.1.2 OTROS AVANCES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

3.1.2.1. Avances en materia de Garantías de no repetición

La MNPP se encuentra ejecutando en conjunto con la Mesa de Retornos y Reubicaciones la estrategia de prevención de riesgos en procesos de retornos en el marco del Proyecto “Retornar es Vivir” como parte de la respuesta al Auto 383 de 2010 emitido por la Corte Constitucional.

Con el fin de atender la función relacionada con el análisis de Escenarios de Riesgo y articulación para la implementación de acciones de prevención y protección (Articulación Nación- Territorio) se han realizado dos mesas nacionales y una regional. En la primera Mesa Nacional se discutió el papel de la MNPP, alcances y objetivos y se puso en conocimiento de las entidades pertenecientes a la Mesa los escenarios de riesgo con el fin de que cada institución desarrolle las acciones de prevención y protección pertinentes de acuerdo a su competencia.

En la segunda Mesa Nacional se socializaron los planes de prevención municipales elaborados en coordinación con las Gobernaciones de Cauca y Nariño y se concertaron acciones para apoyar desde el nivel nacional la implementación de los mismos, de acuerdo con las competencias de cada entidad. Los planes de prevención analizados fueron: Guapi, Timbiquí, López de Micay, Buenos Aires y Argelia (el cual se encuentra en proceso de elaboración) para el caso del departamento del Cauca y Policarpa, Tumaco y El Charco en Nariño.

Por su parte, la Mesa Regional de Prevención y Protección para el Costa Pacifica Caucana, que tuvo lugar en el municipio de Timbiquí, tuvo como principales objetivos hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en la Mesa Nacional, compartir los nuevos escenarios de riesgo identificados, particularmente por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, coordinar respuestas integrales por parte de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal y por último, construir la ruta de prevención y protección para los tres municipios.

3.1.2.2. Avances en el Comité Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT

En lo relacionado a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), entre enero y junio de 2011 se decretaron alertas tempranas sobre el 100% de los informes de riesgo de alcance intermedio y sobre el 100% de las notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Tabla 3.1.3: Relación informes de riesgo y notas de seguimiento

Tipo de Documento	Informes de Riesgo Alcance Intermedio	Notas de Seguimiento	Informes de Inminencia
Total Recibidos	2	15	2
Decisión Si Alerta	2	15	
Decisión No Alerta	0	0	
% de Documentos Declarados como AT	100%	100%	

Fuente: Secretaría Técnica de la CIAT

Por otra parte, como mecanismo de seguimiento y monitoreo a la implementación de recomendaciones por parte de las autoridades competentes, la CIAT ha desarrollado reuniones en el territorio para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad,

integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario, realizando sesiones de seguimiento en los siguientes departamentos:

1. **Chocó:** Alto Baudó, Bajo Baudó, Bojayá, El Litoral del San Juan, Itsmina, Medio Atrato (Beté), Medio Baudó, Medio San Juan, Sipí y Quibdó
2. **Córdoba:** Ayapel, Buenavista, La Apartada, Loricá, Montelíbano, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San Antero, San Bernardo del Viento y Tierralta.
3. **Guaviare:** San José del Guaviare y Miraflores
4. **Cauca:** Argelia, Balboa, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Guapi, Jambaló, López de Micay, Patía, Piamonte, Silvia, Timbiquí y Toribío.
5. **Putumayo:** Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís y San Miguel.
6. **Valle del Cauca:** Buenaventura.
7. **Cesar:** Valledupar, Pueblo Bello, Aguachica, San Martín, San Alberto, La Gloria, Tamalameque y Gamarra.

3.1.2.3. Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento

La Defensoría del Pueblo, entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de marzo de 2011 emitió 13 informes de riesgo y 15 notas de seguimiento (ver anexo 2), a través de los cuales advirtió sobre escenarios de riesgo y amenazas para la población civil, condiciones de vulnerabilidad y capacidades del Estado. Así mismo, emitió recomendaciones a las distintas entidades concernidas en cada nivel territorial para prevenir las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, e infracciones a las normas del DIH, con el fin de evitar y/o mitigar el riesgo descrito.

El área de proyección social y coordinación interinstitucional participó en 7 Comités y Mesas territoriales de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado:

1. Mesa departamental de prevención de Córdoba – 30 de Junio de 2010. Se presentaron observaciones y recomendaciones.
2. Mesa departamental de prevención de Córdoba – Septiembre de 2010. se presentaron observaciones y recomendaciones sobre el Plan de Prevención de la Zona Costanera del departamento.
3. Mesa departamental de prevención de Norte de Santander – 09 de Diciembre de 2010. Se revisó el Plan de Acción preliminar de prevención.
4. Plan de prevención y protección de violaciones de los derechos humanos de Vida, Libertad e Integridad del departamento del Caquetá – Septiembre de 2010. Se presentaron observaciones a la mesa.
5. Mesa departamental y distrital de Bolívar y Cartagena – 12 de Octubre de 2010. Se realizó una jornada de instrucción en metodología de funcionamiento de las Mesas Territoriales; en construcción de Planes de Prevención y Protección y de información sobre decisiones del nivel nacional en la Prevención y Atención Integral a la Población desplazada.
6. Mesa distrital de prevención de Santa Marta – 22 de Septiembre. Se presentaron observaciones y recomendaciones al Plan de Prevención distrital. También se

entregaron observaciones al Plan de prevención de la Zona Norte del departamento.

7. Mesa municipal de prevención ampliada de Medellín – 3 de Septiembre de 2010. Se presentaron observaciones y recomendaciones al Plan de Prevención municipal.

3.1.2.4. Producción de documentos de soporte y análisis para la prevención y protección

El Programa Presidencial de DDHH, por su parte, presentó un informe sobre Estado de las medidas de protección de organizaciones y líderes sociales de Arauca, con el fin de dar a conocer a las autoridades competentes la situación de algunos líderes, principalmente líderes de Juntas de Acción Comunal (JAC).

En el departamento de Vichada se presentó la política pública nacional y las actividades propuestas por el Programa presidencial de DDHH para el año 2011. Así mismo, se ha brindado acompañamiento constante al Comité Departamental de Derechos Humanos para la revisión de la situación de orden público, se concertó la Matriz de construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos para el departamento del Vichada y se diseñaron acciones en materia de salud, niñez y adolescencia.

En este departamento también se realizó acompañamiento a la Iglesia y representantes de la pastoral Social del Vicariato, con el fin de conocer la problemática en el sector educativo de las comunidades indígenas y de los colonos en las zonas rurales y de complementar y apoyar las actividades a través de la escuela de paz y convivencia.

3.1.2.5. Plan Nacional de Consolidación

El Plan Nacional de Consolidación, cual se define como “un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”.

El desarrollo humano es el principio fundamental del enfoque de derechos del PNC, dado que la protección y el bienestar de la población civil es el objetivo central del Estado, tanto como sujeto de derechos, como participante activa en su construcción. En este enfoque es central la garantía de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y libertad, así como los derechos sociales, económicos y culturales. La garantía de estos depende de la presencia efectiva del Estado, con participación ciudadana y el imperio de la Ley.

El principio básico del CCAI, en tanto que no es una entidad sino una instancia de coordinación interagencial, se expresa igualmente en su capacidad de gestionar recursos. En este sentido la gestión de nuevos recursos está orientada a superar brechas sociales y territoriales de inversión en las regiones focalizadas. En cada caso, esta inversión está dada por los esfuerzos operativos de cada entidad competente en cada uno de los sectores de desarrollo. Cada entidad debe operar, administrar y hacer seguimiento a las

inversiones identificadas en el marco de sus propios procesos institucionales. De hecho, en la mayoría de casos, la capacidad de gestión de nueva inversión se expresa en lograr la corresponsabilidad de distintas partes comunitarias e institucionales a través de contrapartidas para financiar procesos pertinentes que de otra forma no se hubieran logrado. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha venido liderando un proceso de acuerdos y orientaciones interinstitucionales para fortalecer la conciencia y participación de las diferentes entidades del Estado en relación con esfuerzos focalizados en dichas regiones.

Tabla 3.1.4: Zonas de focalización Plan Nacional de Consolidación 2011

ZONA FOCALIZADA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CATATUMBO (región fronteriza)	NORTE DE SANTANDER	CONVENCION
		EL CARMEN
		EI TARRA
		HACARÍ
		SAN CALIXTO
		TEORAMA
		TIBU
CORDILLERA CENTRAL (Sur del Tolima, Sur del Valle y Norte del Cauca)	TOLIMA	ATACO
		CHAPARRAL
		PLANADAS
		RIOBLANCO
	VALLE DEL CAUCA	PRADERA
		FLORIDA
	CAUCA	MIRANDA
		CORINTO
		CALOTO
		SANTANDER DE QUILICHAO
MONTES DE MARIA	BOLIVAR	EL CARMEN DE BOLIVAR
		SAN JACINTO
	SUCRE	OVEJAS
		SAN ONOFRE
NUDO DE PARAMILLO (Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba)	ANTIOQUIA	ANORÍ
		BRICEÑO
		CACERES
		CAUCASIA
		EL BAGRE
		ITUANGO
		NECHÍ
		TARAZA
		VALDIVIA
		ZARAGOZA
	CORDOBA	MONTELIBANO
		PUERTO LIBERTADOR



ZONA FOCALIZADA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	
		TIERRALTA	
		VALENCIA	
		SAN JOSE DE URE	
PUTUMAYO (región fronteriza)	PUTUMAYO	LEGUIZAMO	
		PUERTO ASIS	
		SAN MIGUEL	
		VALLE DEL GUAMUEZ	
REGIÓN MACARENA- RÍO CAGUÁN	META	LA MACARENA	
		MESETAS	
		PUERTO RICO	
		SAN JUAN DE ARAMA	
		URIBE	
	CAQUETA	VISTA HERMOSA	
		CARTAGENA DEL CHAIRA	
		SAN VICENTE DEL CAGUAN	
			LA MONTAÑITA
			TUMACO
LEIVA (proyecto especial)			
NARIÑO	NARIÑO	ROSARIO (proyecto especial)	
BUENAVENTURA	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA (proyecto especial)	
Total	12 departamentos	54 municipios	

Si bien la administración y operación de recursos se realiza en el ámbito de cada una de las entidades, el CCAI mantiene referencias y registros de seguimiento a actividades que se consideran que se han facilitado a través del proceso de coordinación interagencial a través de todas las posibles fuentes. En este sentido, la nueva inversión facilitada por la coordinación interagencial y registrada en el sistema interno del CCAI durante 2010 es de aproximadamente \$ 319.170 millones. El siguiente cuadro resume los recursos apropiados durante 2010, producto de la estrategia de coordinación-inter institucional:

Tabla 3.1.5: Inversión gestionada Recursos apropiados 2010

Línea Estratégica de Consolidación	Ejecutado	En ejecución
Atención Humanitaria de Emergencia	\$ 1.326.100.874	\$ 6.451.742.078
Desarrollo Económico	\$ 15.857.960.052	\$ 149.259.647.977
Desarrollo Social	\$ 18.166.830.835	\$ 104.750.209.740
Gobernabilidad	\$ 4.140.598.121	\$ 1.796.113.407
Justicia	\$ 35.000.000	\$ 15.720.411.872
Ordenamiento de la Propiedad	\$ 441.000.000	\$ 1.225.120.120
TOTAL	\$ 39.967.489.882	\$ 279.203.245.193

Fuente: CCAI

Vías para la Consolidación

Entre 2010 y 2011 se han identificado 203 proyectos viales fundamentales para la Consolidación de las zonas focalizadas, por un valor aproximado de 1 billón de pesos. Estos proyectos incluyen obras de construcción y mejoramiento de vías terciarias y secundarias necesarias para la integración regional, el desarrollo económico y la seguridad de las regiones de Consolidación. El siguiente cuadro resume los proyectos viales identificados:

Tabla 3.1.6: Vías Para la Consolidación

ZONA DE CONSOLIDACIÓN	Nº DE PROYECTOS	COSTO
BAJO CAUCA	4	\$ 1.453.691.000
BUENAVENTURA	2	\$ 13.350.000.000
CATATUMBO	24	\$ 326.221.303.190
CAUCA	16	\$ 43.373.520.233
CHOCO	11	\$ 28.754.164.723
CORDILLERA CENTRAL	6	\$ 40.867.000.000
MACARENA	8	\$ 213.500.000.000
MONTES DE MARIA	11	\$ 34.310.000.000
NARIÑO	83	\$ 70.375.215.194
PUTUMAYO	11	\$ 17.887.869.193
RIO CAGUAN	12	\$ 201.375.923.396
SIERRA NEVADA	8	\$ 9.080.000.000
SUR DE CORDOBA	7	\$ 7.034.879.273
Total general	203	\$ 1.007.583.566.202

Fuente: CCAI

Por otro lado, en el marco de la Revisión Estratégica del PNCT, ordenada por el Presidente de la República mediante la Directiva N° 06/2011, se creó el Subcomité de Infraestructura Vial, que tiene por objeto llegar a la formulación y aprobación de un Plan de Acción mediante el cual se mejore sustancialmente la calidad de vida de las comunidades focalizadas en el PNCT, al tener acceso mediante vías de comunicación adecuadas, a los diferentes servicios del Estado y a la realización apropiada y satisfactoria de sus actividades sociales y económicas.

A ello se propone llegar con la construcción mediante la participación de las entidades del sector, del diagnóstico técnico y la formulación del problema general, la determinación de objetivos estratégicos, indicadores por acciones, lineamientos regionales e identificación de proyectos y fuentes de recursos.

Policía Nacional

La totalidad de los municipios en zonas de Consolidación cuentan con servicio de Policía a través de unidades fijas como lo son las Estaciones en las cabeceras municipales y Subestaciones en algunos Corregimientos o Inspecciones; en tal sentido se ha buscado la ampliación y fortalecimiento de la cobertura, teniendo en cuenta, entre otras variables, los índices de criminalidad, presencia de amenazas y la extensión territorial. Este crecimiento direccionado en dos ejes paralelos: incremento de personal en las actuales unidades de Policía y refuerzo en las estaciones y subestaciones que se encuentran en zonas que aún mantienen influencia de los grupos armados ilegales.

Tabla 3.1.7: Nuevos Servicios de Policía

AÑO	ESTACIONES DE POLICIA	SUBESTACIONES DE POLICIA	TOTAL
2002	02	01	03
2003	14	03	17
2004	01	02	03
2005	01	00	01
TOTAL	18	06	24

Durante el período 2002 al 2005 se instalaron 24 nuevos servicios de Policía así: 18 Estaciones en cabeceras municipales que no contaban con Policía y 6 subestaciones en Corregimientos o Inspecciones.

AÑO	ESTACIONES DE POLICIA	SUBESTACIONES DE POLICIA	TOTAL
2006	00	21	21
2007	00	08	08
2008	00	01	01
2009	00	05	05
2010	00	02	02
TOTAL	00	37	37

Durante el período 2006 al 2010 se instalaron 37 nuevos servicios de Policía en Corregimientos e Inspecciones teniendo en cuenta que ya se contaba con servicio en la totalidad de las cabeceras municipales.

De otra parte, se cuenta con unidades móviles como lo son los Escuadrones Móviles de Carabineros EMCAR, cuyo fin primordial es el “apoyo al servicio de vigilancia rural a nivel departamental”; cumpliendo misiones como la recuperación sistemática de la presencia policial en el campo colombiano, con énfasis en los centros poblados, zonas productivas, carreteras y en general en puntos estratégicos de la geografía nacional. Cabe resaltar que cada EMCAR está conformado por 120 uniformados.

EMCAR EN ZONAS DE CONSOLIDACIÓN	20
EMCAR EN EL RESTO DEL PAIS	32
TOTAL EMCAR	52

El siguiente cuadro resume el avance de los proyectos movilizados formulados en el marco de los Planes de Acción Regionales a diciembre de 2010:

Tabla 3.1.8: proyectos movilizados formulados en el marco de los Planes de Acción Regionales a diciembre de 2010.

ZONA	PROYECTO MOVILIZADOR	Indicadores	Unidad medida	METAS	AVANCE X VARIABLE		AVANCE GENERAL
				Parcial a Dic 2010	Unid.	% / Meta diciembre 2010	% / Meta diciembre 2010
BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO	Región libre de cultivos ilícitos	Familias vinculadas a proyectos productivos	Unid. (familias)	3.700	6.162	166,5%	121,0%
		Nuevas veredas libres de cultivos ilícitos	Unid. (veredas)	72	93	129,2%	
		Hectáreas erradicadas	Unid. (Has)	7.000	6.911	98,7%	
		Titulación y legalización de tierras	Unid. (predios)	1.500	1.341	89,4%	
BUENAVENTURA	Macro proyecto de relocalización de vivienda de Bajamar	Número de personas formadas en competencias ciudadanas	Unid. (personas)	1.000	1.000	100,0%	80,1%
		Empleos derivados del Macroproyecto	Unid. (empleos)	500	401	80,2%	
		Proyecto de equipamiento social con recursos apropiados	Unid. (proyectos)	5	3	60,0%	
CATATUMBO	Electrificación Regional	Instituciones vinculadas	Unid (Instituciones)	5	5	100,0%	75,3%
		Implementar proyectos sociales asociados al proyecto de electrificación (económicos/educativos)	Unid. (proyectos)	100	80	80,0%	
		Cierre financiero Fase II	Unid (2 fases)	2	2	100,0%	
		Presentación y aprobación del Proyecto ante el FAER (4 fases)	Unid. (fase de avance)	4	0,85	21,3%	
CÓRDOBA	Región libre de cultivos ilícitos	Nuevas familias vinculadas a proyectos productivos	Familias	2.096	1.734	82,7%	115,2%
		Hectáreas erradicadas	Hectáreas	2.394	3.347	139,8%	
		Veredas libres de cultivos ilícitos	Veredas	N.A	11	N.A	
		Familias vinculadas a programas de seguridad alimentaria	Familias	3.000	3.690	123,0%	
MACARENA	Cero (o) ilícitos	Número de hectáreas erradicadas	Has. (ilícitos)	3.897	6.020	154,5%	111,9%
		Familias en Planes de Transición	Unid. (familias)	3.500	2.577	73,6%	
		Hectáreas de cultivos lícitos en las antiguas veredas cocaleras	Has.	3.500	3.769	107,7%	
MONTES DE MARÍA	Fortalecimiento de las condiciones de retorno de la población desplazada	Número de procesos de retornos	Unid. (retornos)	12	11	91,7%	92,2%
		Familias retornadas-acompañadas	Unid. (familias)	1.000	1.351	135,1%	
		Familias con actividad productiva	Unid. (familias)	1.380	686	49,7%	
NARIÑO	Proyecto de Desarrollo integral alternativo "sí se puede"	% de avance de la erradicación	Has.	24.000	21.283	88,7%	52,2%
		Hogares con proyectos productivos	Unid. (familias)	15.000	10.185	67,9%	
		Predios con claridad jurídica sobre la propiedad de la tierra	Unid. (predios legalizados)	1.000	0	0,0%	
ORIENTE ANTIOQUEÑO	Fortalecimiento de las condiciones de retorno de la población desplazada	Personas retornadas-acompañadas	Unid. (personas)	24.566	20.344	82,8%	45,0%
		Veredas desminadas	Unid. (familias)		14		
		Familias con actividad productiva	Unid.(familias)	2.900	206	7,1%	
RÍO CAGUÁN	Fortalecimiento de la gobernabilidad a través de Consejos Regionales de Gobierno	Eventos realizados	Unid. (eventos)	14	12	85,7%	88,7%
		Numero de entidades participantes	Unid. (entidades)	112	90	80,4%	
		Compromisos concertados iniciados	Unid.(proyectos)	31	31	100,0%	
SIERRA NEVADA DE S.M	Proyecto Cordón Ambiental y Tradicional	Pueblos entregados	Unid. (pueblos)	5	3	60,0%	76,9%
		Nuevos servicios y programas sociales prestados (ver 9x5)	Unid. (servicios)	45	36	80,0%	
		Has.protegidas	Has.	14.353	13.000	90,6%	
PUTUMAYO	Putumayo Legal y con Identidad	Número de hectáreas erradicadas	Hectáreas	1.000	1.262,0	126,2%	88,7%
		Jornadas Interinstitucionales en zona de frontera	Jornadas	10	9	90,0%	
		Actividades culturales de identidad putumayense	Eventos	4	2	50,0%	
CORDILLERA CENTRAL SUR DEL TOLIMA	Conectividad con bienestar	Vías secundarias	Kms	64	42,9	67%	84%
		Vías terciarias	Kms	305	305	NA	
		Infraestructura Educativa y Deportiva	Unid. Proyectos	12	12	NA	
		Nuevos proyectos sociales y económicos	Unid. Proyectos	20	20	100%	
CORDILLERA CENTRAL VALLE DEL CAUCA	Fortalecimiento de tejido social	Actores vinculados a red de fortalecimiento de tejido social	Unid.	10	8	80%	65%
		Iniciativas de fortalecimiento de tejido social en Pradera y Florida	Unid. Proyectos	4	2	50%	
AVANCE GENERAL PROYECTOS MOVILIZADORES (DICIEMBRE 2010)							86,1%

Cabe resaltar que la Revisión Estratégica del PNCT, ordenada por el Presidente de la República mediante la Directiva Presidencial 06/2011, está evaluando la necesidad de concentrar esfuerzos en ciertas zonas, con el fin de lograr mayor impacto de la inversión realizada. Se espera que a finales de junio del presente año, tal como ordena la Directiva, la Revisión entregue los resultados sobre la focalización.

3.1.2.6. Planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos

Entre los meses de junio de 2010 y mayo de 2011, en el marco de las actividades del grupo de atención de emergencias de Acción Social, se complementaron, actualizaron y formularon 31 planes de contingencia para atención de desplazamientos masivos en 9 departamentos con alto riesgo desplazamiento¹⁸.

Después de la formulación de los Planes de Contingencia, Acción Social en compañía de las autoridades locales continuaron con un proceso de fortalecimiento del CMAIPD y de la capacidad para la atención de posibles desplazamientos masivos a través de la adecuación y dotación de albergues en los departamentos de Cauca y Nariño.

3.1.3 AVANCES EN EL CRONOGRAMA DE LA MNPP

En año 2011 la MNPP empezó a trabajar un cronograma cuyos principales componentes de acción son 1) Asistencia Técnica en prevención en el marco de la articulación Nación-Territorio, 2) Articulación al Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, 3) Enfoque diferencial para la prevención 4) competencias y responsabilidades, 5) Protocolo para articulación de las estrategias de prevención del desplazamiento forzado, 6) Acuerdo de las estrategias de articulación de sistemas de información, 7) Implementación del Índice de Riesgo de Victimización en la política de retornos y reubicaciones.

A continuación se resumen los avances alcanzados en cada uno de estos componentes durante el primer semestre de 2011.

18 Los municipios focalizados fueron: Ituango, Cartagena, Tiquisio, Puerto Boyacá, Popayán, Balboa, Caldoño, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Santander de Quilichao, Quibdó, Medio Atrato, Santa Marta, Aracataca, Plato, Sabanas de San Angel, Zona Bananera, San Juan de Arama, Abrego, El Carmen, Los Patios, Villa del Rosario, Cajamarca, Chaparral, Icononzo, Líbano, Ortega, Rovira y San Antonio.

Tabla 3.1.9: Avances cronograma MNPP

CRONOGRAMA MESA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO		
COMPONENTES	ACTIVIDADES	AVANCES
1. Asistencia Técnica en prevención en el marco de la articulación Nación-Territorio	1.1. Convocar a sesiones de trabajo periódicas de la MNP para el análisis de casos específicos	La Mesa Nacional de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado realizó una Mesa Nacional de Prevención y Protección en la cual se dio a conocer escenarios de riesgo identificados por las entidades pertenecientes a esta instancia. Posteriormente se realizó una Mesa Nacional para impulsar los planes de prevención de algunos municipios de los departamentos de Nariño y Cauca; y, ha realizado dos Mesas Regionales: Guapi y Popayán, con el fin de formular conjuntamente entre los tres niveles (nacional, departamental y municipal) acciones de prevención a escenarios de riesgo que se han venido configurando.
	1.2. Hacer recomendaciones en materia de prevención	Se han realizado recomendaciones, se han asumido compromisos con relación a la implementación de acciones de prevención y protección en el marco de las Mesas Nacionales y Regionales mencionadas, así como en el marco de los comités territoriales.
	1.3. Prestar Asistencia técnica y monitorear en territorio cuando este lo requiera.	La MNPP ha brindado asistencia técnica y ha venido realizando monitoreo al nivel territorial en el marco de las Mesas Territoriales que se han realizado en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Nariño, Barrancabermeja y Arauca.
	1.4. Desarrollar talleres de capacitación a las Mesas territoriales sobre ajustes de la PPPP	Esta actividad se realizará en el segundo semestre del año
2. Articulación al Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH	2.1. Reuniones periódicas	En los primeros meses del año se realizó una reunión con los asesores del Programa Presidencial de DDHH y DIH con el propósito de conocer el esquema planteado en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el Sistema Nacional de DDHH y la Política Nacional Integral de DDHH y DIH.
3. Enfoque diferencial para la prevención	3.1. Inclusión de los lineamientos del enfoque diferencial identificados, en los instrumentos de la PPPP	La MNPP con la asesoría del Grupo de Enfoque Diferencial de Acción Social y de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer analizaron la metodología para elaborar y formular Planes de Prevención con el propósito de incluir lineamientos de enfoque diferencial en este instrumento. Cabe anotar que este trabajo también se realizará con los planes de contingencia.
4. Competencias y Responsabilidades	4.1. Revisión del marco jurídico sobre competencias y responsabilidades	Frente al tema de responsabilidades y competencias, las entidades que integran la MNPP revisaron material elaborado por USAID con relación a competencias y responsabilidades en el marco de la prevención y protección para el Ministerio de Interior y de Justicia, la Vicepresidencia de la República (Programa Presidencial de DD.HH y DIH), Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER y Comisión Intersectorial Para los Derechos Humanos y el DIH.
	4.2. Documentar competencias y responsabilidades identificadas	
	4.3. Actualizar el Protocolo para la articulación de las estrategias de prevención en materia de competencias y responsabilidades	El ejercicio que se está realizando en materia de aclaración de competencias y responsabilidades permitirá actualizar el protocolo, así como la retroalimentación que hagan del mismo las Organizaciones de Población Desplazada OPD.
5. Protocolo para articulación de las estrategias de prevención del desplazamiento forzado	5.1. Validación del protocolo con OPDs	En noviembre de 2010 se realizó en Bogotá el primer taller con entidades territoriales, con el objetivo de socializar el Protocolo para la Articulación de las Estrategias de Prevención y recibir recomendaciones y/o sugerencias. Este mismo ejercicio se tiene previsto realizarlo entre los meses de julio y agosto de 2011 con Organizaciones de Población Desplazada.

CRONOGRAMA MESA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO		
	5.2. Diseño finalizado del protocolo	El Diseño del Protocolo se entenderá finalizado una vez las OPD realicen comentarios y concluya el ejercicio de aclaración de competencias y responsabilidades.
	5.3. Diseño de la ruta de prevención	Estas actividades se realizarán después del segundo semestre del año.
	5.4. Operativización de la ruta del protocolo mediante plan piloto	
6. Acuerdo de las estrategias de articulación de sistemas de información	6.1. Divulgación de la propuesta del Índice de Riesgo de Victimización frente a entidades del SNAIPD	La divulgación de la propuesta se ha llevado a cabo con el Ministerio de Defensa y las demás entidades que hacen parte de la Mesa Nacional de Prevención
	6.2. Diseño de la metodología del índice de riesgo de victimización	
	6.3. Aprobación del Acuerdo en el CNAIPD	
7. Implementación del Índice de Riesgo de Victimización en la política de retornos y reubicaciones	7.1. Solicitar la focalización de zonas de retornos y reubicación	Estas actividades se realizarán después del segundo semestre del año.
	7.2. Análisis y recolección de la información obtenida del IRV	
	7.3. Envío de información pertinente a Retornos y reubicación	

3.2 POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

Teniendo en cuenta el informe de pronunciamiento del Gobierno nacional presentado el pasado 16 de marzo, con ocasión del Auto 385 de 2010, en el cual se conceptualizó la política y la orden 22 del auto 383 de 2010 en la que se señala que “...los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 1 de julio de 2011,...”; a continuación se presentan los avances en la implementación de la Política de Atención Integral Básica para Población Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia, período 2007-2010.

La Política se fundamenta en 4 enfoques a saber: Derechos, Territorial, Diferencial y Psicosocial, los cuales comprenden como lineamientos y estrategias para alcanzar sus objetivos nueve subcomponentes: (i) Atención Humanitaria, (ii) Identidad, (iii) Salud, (iv) Educación, (v) Reunificación Familiar, (vi) Alimentación, (vii) Atención Psicosocial, (viii) Orientación Ocupacional, y, (ix) Alojamiento. De la misma forma contempla los siguientes elementos transversales: capacidad institucional y sistemas de información; articulación Nación- Territorio; participación de la población; y la complementariedad con las políticas de generación de ingresos, vivienda y retornos y reubicaciones.

Esta política diseñada y en permanente construcción, incorpora planes, programa y proyectos que materializan el enfoque diferencial en la atención a grupos especialmente vulnerables como niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas con discapacidad; adultos mayores; y comunidades étnicas.

Así mismo, se ha articulado y coordinado con la política de Retornos y Reubicaciones con el fin de garantizar los mínimos de protección a la población retornada y reubicada en el marco de la Estrategia “Retornar es Vivir”, a partir de la movilización de la institucionalidad a los departamentos y municipios priorizados.

A continuación se muestran los avances en atención alcanzado a partir de los planes, programas y proyectos implementados en el marco de la Atención Integral Básica para PVDFV y sus nueve subcomponentes:

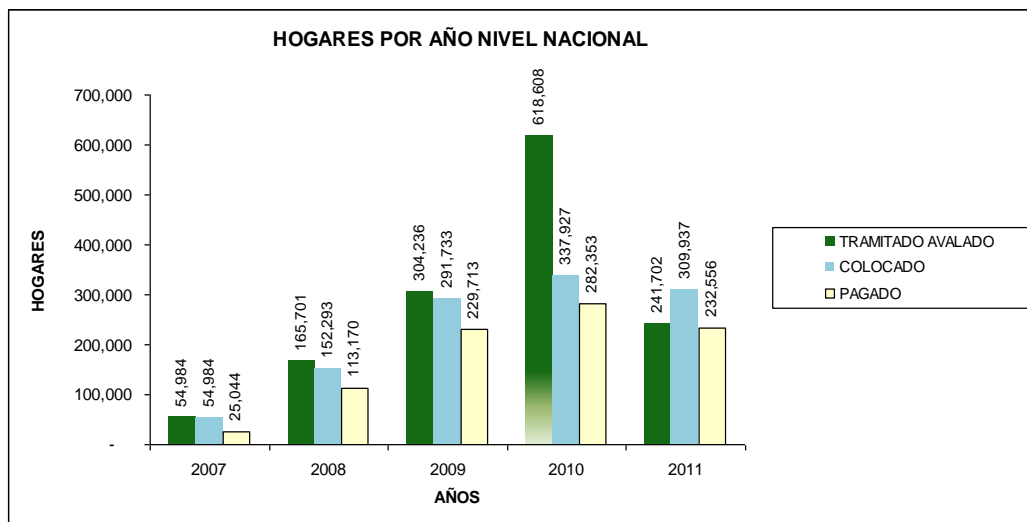
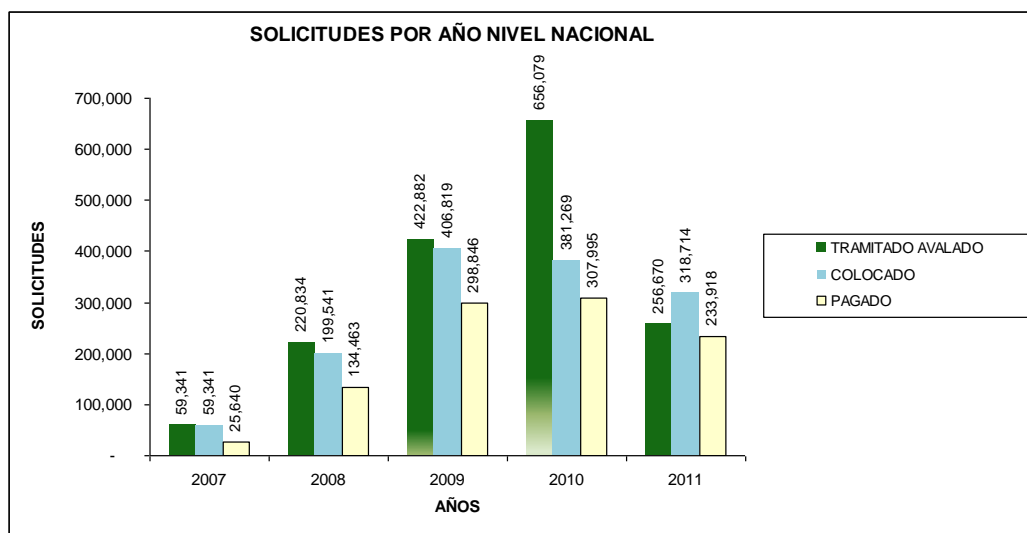
1. Atención Humanitaria.
2. Identidad.
3. Salud.
4. Educación.
5. Reunificación Familiar.
6. Alimentación.
7. Atención Psicosocial.
8. Orientación ocupacional.
9. Alojamiento.

3.2.1 ATENCIÓN HUMANITARIA

La Política Pública de Atención Humanitaria fue estructurada en el marco de la orden décimo primera del Auto 008 de 2009 y presentada en los informes del 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010. Esta reglamentada por la Resolución 03069 del 12 de mayo de 2010 y la Circular Interna 001 de 2010, ambas de Acción Social.

3.2.1.1 Comportamiento de los últimos 4 años (tendencia 2007-2011)

A partir de 2008 se evidencia un aumento significativo de la demanda de Atención Humanitaria, influenciado por diferentes aspectos tanto internos como externos que han sido presentados a la Honorable Corte Constitucional en los informes entregados durante el 2010. La siguiente gráfica muestra el incremento en el número de personas que han sido atendidas



Fecha de corte trámite y colocación: 20 de junio de 2011

Fecha de corte pagos banco: 18 de mayo de 2011

Fuente: Aplicativo de Tramite y Programación de Atención Humanitaria.
Subdirección de Atención a Población Desplazada- Acción Social.

Como se muestra en la gráfica anterior, la demanda de Atención Humanitaria se incrementó en un 250% entre las vigencias 2007 y 2008, en 126% entre 2008 y 2009 y en un 64% para la vigencia 2010. Teniendo en cuenta el rezago de atención con el que se inició la vigencia 2011, durante los primeros meses del año, el presupuesto disponible se ha orientado a atender tal situación, sin descuidar la atención oportuna de los hogares nuevos incluidos y de aquellos hogares que solicitan Atención Humanitaria de Transición y que presentan altos niveles de vulnerabilidad. En este sentido, durante los primeros 6 meses de 2011 se ha colocado el 83% del total de solicitudes colocadas durante la vigencia 2010.

Con el fin de atender esta demanda se han realizado diversos esfuerzos presupuestales; sin embargo, el incremento constante de la misma supera dichos esfuerzos, obligando a enfocar los recursos disponibles en la atención prioritaria de los hogares más vulnerables, es decir, los hogares recientemente incluidos en el RUPD y aquellos hogares que tras el proceso de identificación, presentan unos niveles de vulnerabilidad altos relativos a la subsistencia mínima, asociados al desplazamiento.

3.2.1.2 Atención Periodo 2010 - 2011

A continuación se resume la atención brindada en la vigencia 2010 y lo corrido del 2011, con corte a 20 de junio:

	2010			2011		
	Solicitudes	Hogares	Recursos	Solicitudes	Hogares	Recursos
Tramitado	656,079	618,608	\$ 605,561,163,500	256,670	241,702	\$ 225,198,705,000
Colocado	381,269	337,927	\$ 361,692,529,500	318,714	309,937	\$ 285,752,592,000
Pagado	307,995	282,353	\$ 296,255,631,000	233,918	232,556	\$ 211,469,445,200

Fuente: Aplicativo de Trámite y Programación de Atención Humanitaria.
Subdirección de Atención a Población Desplazada- Acción Social.

Es importante tener en cuenta que dentro de las solicitudes colocadas durante la vigencia 2011, cerca de 220.000 solicitudes corresponden al rezago de 2010, dentro de las cuales se identificaron 25.600 hogares que no reportaban haber sido atendidos con los componentes de atención humanitaria anteriormente y por lo tanto fue priorizada su atención.

3.2.1.3 Consolidado Atención Humanitaria de Emergencia – Atención Humanitaria de Transición

Dentro del periodo presentado, la dinámica de entrega de atención humanitaria de emergencia ha sido la siguiente, aunque muchos de estos hogares han sido objeto de los componentes de la etapa de transición, teniendo en cuenta que dichos hogares declararon los hechos que motivaron el desplazamiento luego de un periodo de más de un (1) año de su ocurrencia:

ATENCIÓN HUMANITARIA EMERGENCIA			
HOGARES ATENDIDOS			
	Alimentación	Alojamiento	Kits
2010	75,112	75,207	35,364
2011	14,533	14,553	7,045

Fuente: Aplicativo de Tramite y Programación de Atención Humanitaria.
Subdirección de Atención a Población Desplazada- Acción Social.

En este sentido, según las cifras presentadas, se evidencia que cerca del 47% de la población, declaró con posterioridad al año de ocurrencia de los hechos, por lo cual, al haber pasado un tiempo considerable a partir del desplazamiento, se hace necesaria la intervención integral del Sistema de Protección Social, con el fin de facilitar a estos hogares el comienzo de su proceso de Estabilización Socioeconómica.

Adicionalmente, el comportamiento de la Atención Humanitaria de Transición, enfocada a hogares que ya han sido atendidos previamente con los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia, es el siguiente:

ATENCIÓN HUMANITARIA TRANSICIÓN			
HOGARES ATENDIDOS			
	Alimentación	Alojamiento	Kits
2010	124,352	123,122	27,693
2011	61,507	61,504	6,433

Fuente: Aplicativo de Tramite y Programación de Atención Humanitaria.
Subdirección de Atención a Población Desplazada- Acción Social.

Estos datos evidencian, junto con el análisis que posteriormente se hará del rezago de solicitudes 2010, que muy pocos de los hogares atendidos, han logrado acceder a otro tipo de oferta que cubra sus necesidades de subsistencia mínima en los componentes de alimentación y alojamiento.

3.2.1.4 Desplazamientos Masivos

Es de anotar, que la responsabilidad de la Atención Humanitaria en la Urgencia recae sobre las Alcaldías Municipales, Gobernaciones e Instituciones del Orden Nacional, de acuerdo con la ley 1190 de 2008 y el Auto 007 de 2009, emitido por la Sala Segunda de la Honorable Corte Constitucional. A continuación se presentan las acciones en la atención en desplazamientos masivos:

Entre julio de 2010 y junio de 2011, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ha identificado la ocurrencia de setenta y un (71) eventos de desplazamientos masivos. Entre julio y diciembre del año 2010 se reportaron veintisiete (27) masivos, y durante el primer semestre del año 2011 se han identificado cuarenta y cuatro (44) eventos de este tipo (Ver Anexo 3 – Atención Integral Básica, Desplazamientos Masivos).

En los masivos ocurridos durante este período, se encuentra que 5.574 hogares (18.097 personas) abandonaron su lugar habitual de residencia como consecuencia de la presencia y accionar de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML).



Desde que se tuvo conocimiento de cada uno de estos desplazamientos masivos, Acción Social coordinó la atención de la población en situación de desplazamiento e hizo presencia en el lugar del evento a través de sus delegados - profesionales de desplazados o de Prevención, Emergencias y Retornos (PER) -, tanto del nivel nacional como territorial. De esta forma, en el marco del acompañamiento a las personas en situación de desplazamiento, Acción Social coordinó en el marco de los Comités Municipales de Atención Integral a Población en Situación de Desplazamiento (CMAIPD), la atención en los componentes de registro, alojamiento, alimentación y ayuda no alimentaria; salud, saneamiento básico y atención psicosocial; educación y uso del tiempo libre; seguridad; protección y comunicaciones.

Tan pronto se notificó la ocurrencia de hechos que generaron riesgo y/o provocaron desplazamientos masivos, el área de emergencias realizó acciones de coordinación con las Unidades Territoriales de Acción Social y con las entidades del Sistema Nacional de Atención de Integral de Población Desplazada (SNAIPD) en el nivel local, buscando la prevención de violaciones a los Derechos Humanos y/o la mitigación de los impactos generados por este tipo de eventos.

De esta forma, a través de PER, Acción Social ha promovido la coordinación interinstitucional en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD), con el fin de adelantar acciones en materia de atención del desplazamiento forzado, en cumplimiento de las disposiciones del Decreto 2569 de 2000 (Artículo 32).

Los departamentos con el mayor número de desplazamientos masivos en este período son Antioquia, Nariño, Chocó y Córdoba. En cuanto a los municipios en los cuales se ha concentrado la mayor cantidad de eventos masivos son Medellín (Antioquia), El Charco (Nariño), Montelíbano (Córdoba) y Timbiquí (Cauca).

Del total de eventos de desplazamiento masivo, sesenta y tres (63) corresponden a zonas rurales mientras que ocho (08) se registraron en la zona urbana. De los desplazamientos masivos registrados en zonas urbanas, cinco (05) se registraron en Medellín (Antioquia) y tres (03) restantes en los municipios Tumaco (Nariño), La Victoria (Valle del Cauca) y Caldonó (Cauca).

En cuanto a los GAOML que han causado estos desplazamientos masivos se encuentran en primer lugar las Bandas Criminales, seguidas por las Guerrillas, los enfrentamientos entre estos bandos y en cuarto lugar, la Delincuencia Común al servicio de estructuras armadas organizadas al servicio del narcotráfico.

Vale la pena destacar que el 14 de septiembre de 2.004¹⁹ para la atención de los desplazamientos masivos, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional oficializó un Documento de Entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR, mediante el cual se formaliza “la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria de emergencia a las familias desplazadas por la violencia en Colombia”. Lo anterior, ha permitido ampliar la cobertura y oportunidad y eficiencia en la atención de las familias afectadas por desplazamientos masivos en cada rincón del país donde se registran los mismos.

¹⁹ Documento de Entendimiento. Agencia Presidencial para la Acción Social y La Cooperación Internacional – Acción Social Comité Internacional de la Cruz Roja. Bogotá. Modificado el 14 de abril de 2.003

Este Documento de Entendimiento establece que para la atención de los desplazamientos masivos ocasionados por la violencia “la asistencia de emergencia (alimentaria y elementos esenciales del hogar) será brindada por el CICR a nivel nacional, según sus propios criterios comunicados en su momento a Acción Social. A su vez, Acción Social orientará sus recursos hacia la atención complementaria según necesidades específicas en componentes tales como alojamiento y adecuación de albergues, (...), gestionará lo correspondiente para apoyar a las familias desplazadas en la atención en salud, complementación nutricional u otros componentes que la situación humanitaria amerite”²⁰.

Del total de los desplazamientos masivos reportados, Acción Social a través del equipo de Prevención, Emergencias y Retornos (PER) ha atendido 2.677 familias a quienes ha entregado Ayuda Humanitaria de Emergencia²¹ una vez ocurrió el evento de desplazamiento masivo. En el periodo solicitado se invirtió \$1.678.836.316 y se han realizado 4392 entregas.

Vale la pena destacar que en algunos casos, Acción Social ha realizado más de tres entregas de Ayuda Humanitaria cuando no ha sido posible el retorno de las familias y ha apoyado adecuaciones en los albergues temporales en los que se han alojado las mismas. Posterior a su inclusión, el cien por ciento de las familias afectadas por el desplazamiento masivo que han declarado las razones por las cuales se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual y han solicitado la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia la han recibido de acuerdo a la composición de su núcleo familiar.

Del total de desplazamientos masivos registrados en este período, treinta y un (31) eventos han retornado. Esto equivale a 4.597 familias (14.103 personas). De este total se reportan nueve (09) retornos con acompañamiento institucional que equivalen a 671 familias (2.830 personas). Por lo tanto, existen veintidós (22) retornos sin acompañamiento que equivalen a 3.920 familias (11.273 personas).

Cuando se hace referencia a desplazamientos masivos que han retornado sin acompañamiento, es preciso señalar que corresponde a eventos en los cuales las familias deciden retornar a pesar de que los miembros de los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada no recomiendan que regresen a las zonas expulsoras por la inexistencia de alguna de las condiciones para garantizar el cumplimiento del protocolo de retornos, y por ende, de las condiciones básicas mediante las cuales el Gobierno Nacional, a través de sus instituciones, cumple con las obligaciones que le son propias.

²⁰ Documento de Entendimiento. Agencia Presidencial para la Acción Social y La Cooperación Internacional – Acción Social Comité Internacional de la Cruz Roja. Bogotá.

²¹ Atención Humanitaria de Emergencia en caso de desplazamiento masivo es el conjunto de acciones temporales dirigidas a socorrer, asistir y proteger a la población en situación de desplazamiento en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En Manual de oferta institucional del gobierno 2009 (MOI), Programa de atención a la población en situación de desplazamiento por la Violencia. Departamento de Planeación Nacional.

Sin embargo, Acción Social previa identificación de estos casos interviene, siempre y cuando las condiciones de seguridad así lo permitan, en la normalización de estos retornos no acompañados. Esta normalización consiste en la garantía del cumplimiento de los cuatro componentes básicos del Protocolo de retornos: voluntad, seguridad, dignidad y sostenibilidad.

3.2.2 IDENTIDAD

3.2.2.1 Cedulación

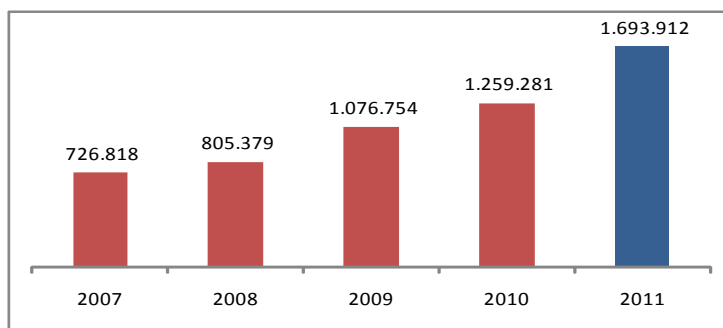
El total de cédulas de ciudadanía entregadas durante los últimos 5 años ha venido en aumento progresivo, incrementándose en más del doble las personas mayores de 18 años identificadas con cédula de ciudadanía desde el 2007 hasta la fecha. Este comportamiento se debe al esfuerzo que desde el gobierno nacional se ha generado y a la combinación de esfuerzos entre la Registraduría y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, quienes a través de la firma de un Convenio Interadministrativo han facilitado el intercambio ágil y fluido de la información bajo el amparo del principio de confidencialidad, así como la coordinación y ejecución de las diferentes estrategias que contribuyan a la plena identificación de la población que figura en el Registro Único de Población Desplazada.

NIVEL DE ATENCIÓN NACIONAL

	2007	2008	2009	2010	2011
Número de personas identificadas con cédula de ciudadanía	726.818	805.379	1.076.754	1.259.281	1.693.912

Fecha de corte: 31 de Octubre de 2007 31 de Agosto de 2008 30 de Septiembre de 2009 30 de Abril de 2010 8 de Junio de 2011

Fuente: Acción Social Acción Social Acción Social Acción Social Acción Social



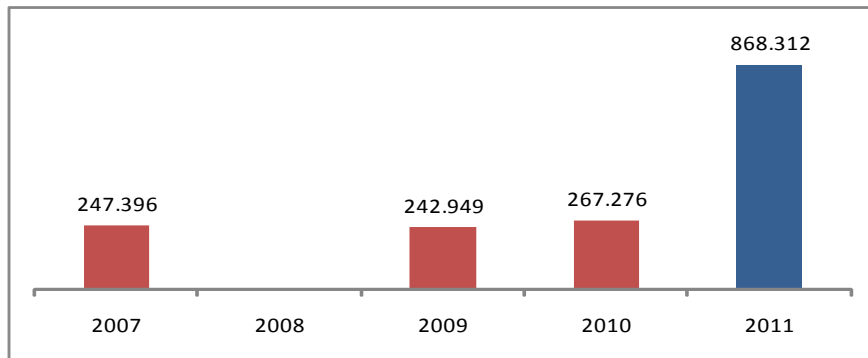
3.2.2.2 Registro civil

Durante el último año se ha dado una ampliación significativa en el número de niños y niñas menores de 8 años que cuentan con registro civil. Ese aumento puede ser explicado por las campañas que se han venido generando desde el grupo de Atención Primaria de Acción Social, quienes a través de campañas para incrementar su cobertura en el nivel

nacional ha alimentado la base del RUPD con información más actualizada sobre el tipo de documento con el que cuenta la población.

	2007	2008	2009	2010	2011
Número de niños con registro civil	247.396		242.949	267.276	868.312

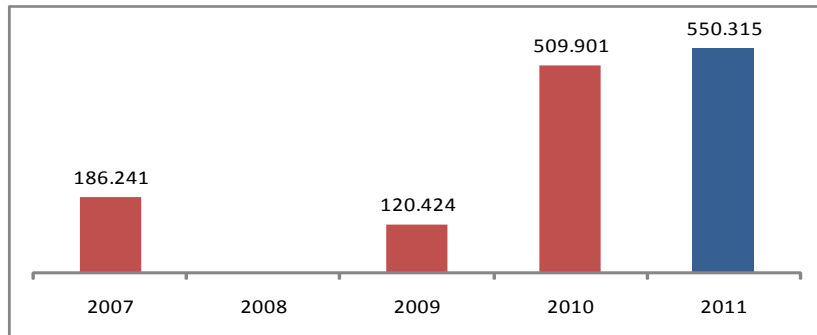
Fecha de corte: 31 de Octubre de 2007 31 de Agosto de 2008 30 de Septiembre de 2009 30 de Abril de 2010 8 de Junio de 2011
 Fuente: Acción Social Acción Social Acción Social Acción Social Acción Social



3.2.2.3 Tarjeta de identidad

El número de niños, niñas y adolescentes entre 8 y 17 años reportado con tarjeta de identidad para el primer trimestre de 2011 fue de 550.315, un aumento significativo entre 2009 y 2011 en más de 300%. Nuevamente un reflejo del esfuerzo administrativo por identificar a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia que desde el gobierno nacional se ha venido desarrollando.

	2007	2008	2009	2010	2011
Número de niños con tarjeta de identidad	186.241		120.424	509.901	550.315
Fecha de corte:	31 de Octubre de 2007	31 de Agosto de 2008	30 de Septiembre de 2009	30 de Abril de 2010	8 de Junio de 2011
Fuente:	Acción Social	Acción Social	Acción Social	Acción Social	Acción Social



3.2.3 SALUD

Las atenciones en salud que se presentan a continuación tuvieron como base los reportes de atenciones en salud a las personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia con corte a junio de 2011. Es importante anotar que, teniendo en cuenta que la información del sector salud tiene un rezago de tiempo de más tres meses entre el momento que se produce y se reporta al Ministerio de la Protección Social, los datos se presentan solo hasta el año 2010.

A continuación se presenta el número de personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia para 2009 y 2010, así como el número de atenciones recibidas:

Fecha de corte	31 Diciembre de 2009	31 Diciembre de 2010
Número de PSD*	3,076,102	3,383,869
Total atenciones a PSD	98,087	6,277,413
Total de PSD atendidas en salud	9,831	652,787
Promedio de atenciones por persona	10.0	9.6
Porcentaje de PSD atendidas	0.32%	19.29%

Fuente: Ministerio de la Protección Social, RIPS 2009 a 2011.

*Acción Social, RUPD Junio 2011. Base de personas totalmente identificadas en Registraduría Nacional.

De la información consignada en la gráfica se identifican para 2009, 3.076.102 personas en situación de desplazamiento y para 2010 este número se incremento en 307.767 personas. Esto generó un incremento en el número total de atenciones, pasando de 98.087 en 2009 a 6.277.413 en 2010. Estas últimas atenciones correspondieron a 652.787 personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

Así mismo, los anteriores datos dan cuenta de que el 19.29% de la PVDFV solicitó atenciones en salud, cifra muy superior al año 2009 en donde solo se atendió al 0.32% de la PVDFV. Esto permite afirmar que el acceso a los servicios de salud se ha incrementado y que el trabajo que se ha venido realizando en torno a la disminución de barreras de acceso ha empezado a dar resultados.

Al revisar los datos sobre las atenciones totales de la PVDFV según sus características se puede ver que proporcionalmente, la población que obtuvo en promedio mayor número de atenciones por persona fueron los adultos mayores (16.0), seguido por las personas con discapacidad (12.7) y las mujeres (10.4). Así mismo los diez (10) departamentos con mayor número de atenciones fueron: San Andrés y Providencia, Quindío, Nariño, Boyacá, Caquetá, Guaviare, Cauca, Tolima, Valle del Cauca y Huila.

3.2.3.1 Promoción de la Salud y Prevención de las Enfermedades

En lo que respecta a los Programas de Promoción de la Salud y Prevención de las Enfermedades se reportó un incremento de la atención a la población en el año 2010, frente al inmediatamente anterior; al pasar de un porcentaje de personas atendidas del 0.19% al 5.56%, con una disminución en el promedio de atenciones por persona (de 4.1 a 2.9).

Fecha de corte	31 Diciembre de 2009	31 Diciembre de 2010
Número de PSD*	3,076,102	3,383,869
Total atenciones a PSD	23,688	543,958
Total de PSD atendidas en salud	5,735	188,305
Promedio de atenciones por persona	4.1	2.9
Porcentaje de PSD atendidas	0.19%	5.56%

Fuente: Ministerio de la Protección Social, RIPS 2009 a 2011.

*Acción Social, RUPD Junio 2011. Base de personas totalmente identificadas en Registraduría Nacional.

3.2.3.2 Afiliación al SGSSS

El porcentaje de afiliación de la población se mantiene alrededor del 90% y las variaciones se presentan principalmente por la depuración de las bases de datos y la mejor identificación de las personas en las mismas.

	2007	2008	2009	2010	2011
Número de personas en desplazamiento correctamente identificadas en el cruce entre RUPD y BDUA	1,471,172	1,779,586	1,913,739	2,183,980	2,227,320
Total de personas en situación de desplazamiento beneficiarias de Afiliación al SGSSS	1,326,682	1,607,574	1,744,954	1,923,091	1,983,289
Porcentaje de personas afiliadas al SGSSS	90.2%	90.3%	91.2%	88.1%	89.0%

Afiliación de PSD al SGSSS (Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo)

Fuente: Ministerio de la Protección Social

- **Infección Respiratoria Aguda- IRA- en niños y niñas menores de 5 años**

En el periodo comprendido entre los años 2007 al 2010 se presentó un incremento en cuanto al número de atenciones a niños y niñas menores de 5 años atendidos por infección respiratoria aguda – IRA, pasando de 9.816 en el año 2009 a 23.213 en el 2010.

Fecha de corte	2007	2008	2009	2010
Total de personas víctimas de desplazamiento forzado beneficiarias de atención en casos de Infección Respiratoria Aguda	13,952	16,303	9,816	23,213

Fuente: Ministerio de la Protección Social

3.2.4 EDUCACIÓN

3.2.4.1 Atención Integral a la Primera Infancia

Los avances en atención integral a primera infancia son significativos. Actualmente, se atiende al 17% de los niños y niñas de 0 a 4 años en situación de vulnerabilidad (con corte a mayo de 2011 se atiende a 388.467 de 2.244.264 niños y niñas entre 0 y 4 años). El porcentaje de avance para el logro de la meta es de 97% (sobre una meta de 400.000 niños y niñas para 2011) y la inversión de \$1.217.250 millones²².

²² Recursos invertidos 2007-2011 para atención sin infraestructura (MEN – ICBF – Alcaldías – Gobernaciones)

Lo anterior se ha logrado mediante cuatro estrategias: **I) Entorno familiar**, que busca atender a los niños y niñas con sus padres o cuidadores a través de encuentros educativos semanales y visitas a los hogares para formarlos con el fin de que asuman su rol de educadores en el hogar. **II) Entorno Comunitario**, que consiste en brindar atención a los niños, niñas y madres comunitarias en Unidades Pedagógicas de Apoyo -UPA-, una vez a la semana, donde se complementan los servicios de cuidado y nutrición con el componente educativo. **III) Entorno Institucional**, a través de un espacio especializado y un equipo interdisciplinario, esta modalidad ofrece los componentes de cuidado, nutrición y educación inicial durante cinco días de la semana, en jornadas de 8 horas diarias. **IV) Proyectos especiales para niños de población afrodescendiente e indígena**, a través de la implementación de metodologías alternativas para el fortalecimiento de la capacidad local y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.²³

Durante el año 2010 se desarrolló un proceso de capacitación, con los siguientes resultados:

- Sobre el documento de “Desarrollo infantil y competencias en la primera Infancia”, se capacitaron 8.139²⁴ agentes educativos, que además participaron en el proceso de capacitación para la difusión y validación del Documento.
- En el marco del proyecto Resiliencia Familiar, “Tejiendo vínculos, tejiendo sueños, tejiendo vida desde la Primera Infancia” se cualificaron 828 agentes educativos y se formaron 13.408 familias²⁵. A marzo de 2011, en la segunda fase del proyecto, han participado de un proceso formativo 6.667 familias, de 11 departamentos (Córdoba, Magdalena, Cesar, Cauca, Valle del Cauca, Meta, Tolima, Nariño, Chocó, Antioquia y Guaviare).

Así mismo, en el año 2010, se inició la construcción de 68 infraestructuras de las cuales se han entregado 41, que garantizan la atención integral de los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, en este proyecto el Ministerio de Educación Nacional aportó 42.188 millones²⁶.

3.2.4.2 Educación Preescolar Básica y Media

I. Incremento en la Atención Educativa para la Población Víctima de Desplazamiento Forzado por la Violencia.

La siguiente tabla evidencia avances significativos en la atención a población en situación de desplazamiento en edad escolar entre 2007 y 2011. En dicho periodo el crecimiento de matrícula para esta población ha sido del 198%²⁷.

²³ Documento RESUMEN POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA.

²⁴ Este resultado inicial en el proceso fue de 14.497 agentes educativos participando en el proceso, sin embargo después de la depuración de la información y los registros obtenidos, la información arrojada fue de 8.139 agentes educativos capacitados.

²⁵ Documento RESUMEN POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA

²⁶ El valor podría cambiar una vez se cuente con la totalidad de las actas de liquidación de los convenios derivados.

²⁷ No se reporta el indicador de Goce Efectivo de Derecho a la Educación para 2011 porque Acción Social no entregó universo de población plenamente identificada entre 5 y 17 años.



	2007	2008	2009	2010	2011
Número de personas atendidas en educación entre 5 - 17 años	213.726	324.266	458.803	557.860	637.443

Fuente: Ministerio de Educación Nacional- SIMAT. Marzo 31 de 2011.

II. Atención mediante Modelos Educativos Flexibles

Para PVDFV se ha buscado avanzar en la integralidad de la atención educativa mediante los modelos, de manera que estos incluyen, de acuerdo con las edades y los niveles educativos de los beneficiarios, canasta educativa complementaria (alimentación, transporte escolar, apoyo para uniformes y kit escolar) atención psicosocial, seguimiento a la permanencia escolar y tutorías en los hogares para quienes presenten riesgo de desertar, talleres con padres y acudientes, formación para el trabajo, atención integral para los hijos menores de 5 años de los estudiantes beneficiarios, entre otras acciones.

La siguiente tabla señala la matrícula de población víctima de desplazamiento forzado por la violencia en modelos educativos flexibles para 2011. Dicha cifra corresponde al 20% de la matrícula total oficial de población entre 5 y 17 años.

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población entre 5 y 17 años atendida mediante modelos educativos flexibles	24.374	24.201	33.756	68.489	86.896	113.032	126.636

Fuente: Acción Social y MEN- Cruce SIPOD - R-166. Corte 31 de marzo de 2011.

III: Alfabetización de Adultos

Al igual que para el caso de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento en edad escolar, las cifras de atención a población adulta en situación de desplazamiento evidencian aumentos significativos, mediante el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos Illetrados.

Año	2007	2008	2009	2010	2011
Población adulta atendida en todos los ciclos	39.552	44.476	61.895	68.574	78.772

Fuente: Acción Social y MEN- Cruce SIPOD - R-166. Corte 31 de marzo de 2011.

Desde el 2007 hasta la fecha, el Ministerio de Educación ha incorporado didácticas psicosociales articuladas a los procesos de educación para adultos, orientadas a población vulnerable y en situación de desplazamiento. Lo anterior contribuye a fomentar

la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes y adultos beneficiarios del Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos.

III. Infraestructura y Dotación en Educación

En desarrollo del Proyecto de construcción, dotación y concesión educativa del MEN, en el periodo 2007-2011, se están diseñando, construyendo y dotando 44 infraestructuras educativas en 21 entidades territoriales certificadas, que de acuerdo con el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), presentan alta recepción de población en situación de desplazamiento.

La concesión se cancelará por parte de las entidades territoriales con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones y cada infraestructura educativa tendrá una capacidad para 1.440 estudiantes. La construcción y dotación de las 44 infraestructuras educativas ampliará la oferta educativa para población en situación de desplazamiento y vulnerable en 63.360 cupos.

A la fecha, 23.040 estudiantes están siendo atendidos en las infraestructuras educativas que están en funcionamiento y 599 en infraestructura provisional. El siguiente cuadro presenta el estado del Proyecto a la fecha:

ESTADO	ETC	No . DE IE
Infraestructuras construidas	Cali - Potrero Grande (1), Cartagena - Flor del Campo y Vía Perimetral (2), Pereira - Tokio y Ciudadela del Café (2), Barranquilla - 20 de Julio, Lipaya y Cayenas(doble) (4), Turbo - Granja Experimental (1), Valledupar - Francisco de Paula Santander (1), Monteria - Los Araújos, Vereda Tropical y Los Colores (3), Santa Marta - Bureche (1), Girón - Ciudadela Nuevo Girón (1), Ibagué - La Ceibita (1)	17
Infraestructuras en ejecución de obra	Valledupar - La Nevada (1), Floridablanca - Río Frío (1), Cúcuta - El Progreso, Torcoroma III, Valles del Rodeo (3), Barrancabermeja - Antiguo IDEMA (1), Ibagué - Mirador de Ambala (1), Soacha - El Altico (1), Florencia - Hacienda El Puerto (1), Soledad - Villa Estadio y Gran Abastos* (2), Villavicencio - Ciudad Porfia y La Reliquia (2), Popayán - Matamoros (1), Cali - Isaías Duarte(doble) (2), Santa Marta - Vía Minca y La Paz (2), Bucaramanga - Los Colorados (1), Cartagena - Rosedal (1), Galapa - Mundo Feliz (1), Pereira - Samaria (1),	22
Infraestructuras en licitación de obra	Villavicencio - Ciudadela San Antonio (1)**	1
Diseños terminados y en trámite de licencias y permisos	Cartagena - Nelson Mandela (1), , Tumaco - La Ciudadela (1), Valledupar - Chiriquí (1), Soacha - Centro Cívico (1)	4
TOTAL		44

* Se inicia obra el jueves 23 de junio de 2011.

** En concordancia con lo establecido en el artículo 276 de la Ley 1150 de 2011, FONADE está en el proceso de elaboración y adopción del manual de contratación. En consecuencia, a pesar de tener todos los requisitos para abrir la licitación de obra es necesario esperar hasta tanto el mencionado manual sea adoptado.

Corte 21 de junio de 2011.

IV. Fortalecimiento y Expansión de Competencias Ciudadanas y Programas Transversales

Entre 2010 y 2011 se han realizado las siguientes actividades:

1. Asistencia técnica a 42 secretarías de educación certificadas, 550 establecimientos educativos y formación en competencias ciudadanas a 1.470 docentes del país.
2. Implementación de acciones estratégicas en poblaciones en contextos de violencia en Trujillo, Bolívar, Putumayo y Norte de Santander, entre otros.
3. Diseño de una estrategia y una plataforma para procesos virtuales y presenciales de acompañamiento y formación a docentes de todo el país.
4. Diseño de acciones de acompañamiento, formación y fortalecimiento en el marco de un plan orientador dirigido a secretarías de educación para la incorporación a la planta de 1.015 docentes orientadores que fueron elegidos en el concurso abierto en 2010.
5. Inicio de la construcción de un proyecto de ley para la creación del “Sistema Nacional de Convivencia Escolar, Construcción de Ciudadanía y Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos”, en el marco de la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, para promover y actuar frente a dichos temas.
6. Avances en la formulación de un documento CONPES en convivencia escolar y ciudadanía para establecer con las instituciones del Estado y de la sociedad civil rutas, compromisos y responsabilidades al respecto.
7. Diseño de un proyecto para el fortalecimiento de estrategias en competencias ciudadanas y DDHH.
8. Desarrollo a 2011 del Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía en 71 secretarías de educación , 2.390 Instituciones Educativas y se han formado 6.782 docentes y 1.461 Agentes educativos, con una cobertura de 437.482 estudiantes beneficiarios de forma directa.
9. Desarrollo a 2011 del Programa de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos –Eduderechos - en 11 secretarías de educación y 76 instituciones educativas, beneficiando a 4.727 estudiantes y con 670 docentes capacitados. En el proceso de expansión se han incorporado 5 nuevas secretarías de educación en donde se ha trabajado con 8 docentes indígenas, 23 docentes no indígenas, 60 padres de familia indígenas, 23 padres de familia no indígenas y 76 estudiantes de los cuales 34 son indígenas.

V. Educación Superior

Estrategia para Incentivar la permanencia en educación superior y de movilizar la Demanda - Programa ¿Buscando Carrera?

Para prevenir y contrarrestar la afectación de los derechos de los adolescentes que se



encuentran en condiciones de acceder a la educación superior; el MEN desarrolla eventos educativos dirigidos a bachilleres y estudiantes de grados 10 y 11 para brindar herramientas que contribuyan con su orientación vocacional y profesional. Durante 2010 el MEN realizó 93 encuentros estudiantiles que contaron con la participación de más de 130.000 estudiantes; de estos encuentros 22 se desarrollaron en municipios priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República.

Durante los encuentros estudiantiles, los jóvenes han tenido la oportunidad de conocer, tanto la oferta de los programas de Educación Superior en la región, como las posibilidades de financiación y los sistemas de información que ha desarrollado el Ministerio de Educación Nacional para su orientación en el ingreso a las carreras profesionales; además, reciben charlas sobre orientación vocacional y áreas del conocimiento que aportan información importante para tomar una decisión acertada frente a su futuro profesional.

Es importante señalar que estos encuentros se enmarcan en las acciones que se han desarrollado desde el Viceministerio de Educación Superior y están dirigidas a la población diversa (que incluye PVDFV) en todo el territorio nacional.

Para el primer trimestre de 2011 se realizaron 10 encuentros estudiantiles, ¿Buscando Carrera?, con una inversión de noventa y un millones de pesos, en los departamentos de Valle del Cauca, Putumayo, Antioquia, Quindío, Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Arauca, Guaviare y Vichada.

3.2.5 REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Entre 2008 y el primer trimestre de 2011 se realizaron 176 reintegros familiares de niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado a sus padres ó cuidadores, con el fin de garantizar la protección integral y el derecho a tener una familia en el marco de la Ley 1098 de 2006 ó Código de Infancia y Adolescencia.

A continuación se muestra el comportamiento en estos últimos tres años:

Motivo de Ingreso	2008	2009	2010	2011
Niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	68	62	24	22

Corte: Diciembre 31 de 2010- Marzo 31 de 2011.
Fuente: ICBF/ Registro Único de Beneficiarios (RUB).

3.2.6 ALIMENTACIÓN

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 5 años

Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
-----------	------	------	------	------	------

Desayunos Infantiles; Hogar Comunitario FAMI; Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicional; Hogares Infantiles: Lactantes y Preescolar. ; Jardines Comunitarios; Leche para todos, Materno Infantil, Programa de Atención Integral para la Primera Infancia(PAIFI); Raciones Alimentarias de Emergencia, Recuperación Nutricional, Subsidios condicionados en Nutrición.	27.183	40.777	92.037	126.700	12.429
---	--------	--------	--------	---------	--------

Corte: Diciembre 31 de 2010- Marzo 31 de 2011.

Fuente: ICBF/ Registro Único de Beneficiarios- RUB-.

- **Niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años**

Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente, Clubes Juveniles, Clubes Prejuveniles.	4.747	22.099	55.9 68	184.9 53	

Corte: Diciembre 31 de 2010.

Fuente: ICBF/ Registro Único de Beneficiarios- RUB-.

- **Mujeres Gestantes**

Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Materno Infantil, Hogares FAMI.		162	2.32 9	9.754	822

Corte: Diciembre 31 de 2010- Marzo 31 de 2011.

Fuente: ICBF/ Registro Único de Beneficiarios- RUB-.

- **Adulto Mayor**

Modalidad	2007	2008	2009	2010	2011
Adulto Mayor		27.41 6	21. 791	36.241	

Corte: Diciembre 31 de 2010-.

Fuente: ICBF/ Registro Único de Beneficiarios- RUB-.

Esta información presentada corresponde a los registros que cruzan entre el SIPOD y el Registro Único de Beneficiarios-RUB- del ICBF. Es importante aclarar que el registro RUB, no da cuenta de todos los niños, niñas y adolescentes, mujeres y personas adultas mayores víctimas de desplazamiento forzado que en realidad han sido atendidos a través de los servicios del ICBF puesto que para el levantamiento de estos datos se requiere el diligenciamiento de un promedio de 30 variables por beneficiario.



De manera complementaria y como fuente de contraste para evidenciar los avances en la atención, según la información reportada por el SIM (Sistema de Información Misional), la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia atendida es la siguiente:

	2007	2008	2009	2010	2011
Niños y niñas con edades entre 6 meses y menores de 5 años.	682.433	513.062	591.810	514.755	455.667
Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en edad de 6 a 17 años.	131.537	251.325	233.464	395.452	214.573
Mujeres Gestantes	19.668	16.798	22.406	46.819	23.022
Personas Adultas Mayores					27.606

Fuente: ICBF/ Sistema de Información Misional- SIM-

Como se puede observar el total de personas atendidas según lo reportado en el SIM es ampliamente superior a la reportada en el RUB.

Igualmente es importante analizar la siguiente información en la cual se compara el dato que cruza entre SIPOD y RUB y el dato de población que se atiende porque se auto declara como población en situación de desplazamiento.

MODALIDAD	Registros de Beneficiarios atendidos que cruzan con SIPOD	Registros de Beneficiarios atendidos que se auto declaran en situación de desplazamiento
Clubes Prejuveniles y Juveniles	6	9.860
Desayunos Infantiles	61.345	59.367
Hogar Comunitario FAMI	8.906	14.949
Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicional	27.985	27.966
Hogares Infantiles	3.453	4.384
Jardines Comunitarios	45	41
Jardines Sociales	66	89
Lactantes y Preescolares	245	311
Materno Infantil	9.368	8.810
Pautas de Crianza	3.169	3.824
Raciones Alimentarias de Emergencia	3.423	12.903
Recuperación Nutricional	4.154	4.427
Trabajo Infantil	71	334

Unidades Móviles	54.394	66
Vivienda con Bienestar	22.392	45.089
Programa de Alimentación Escolar	121.429	NA
Adulto Mayor	29.403	NA
TOTAL GENERAL	349.854	192.420

En términos generales, se evidencia un incremento gradual en las cifras reportadas en la atención a los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes y adulto mayor que asisten a programas de alimentación debido a las siguientes razones:

1. Proceso de búsqueda activa, focalización y priorización de los niños, niñas y adolescentes para la inclusión en los programas diferenciales de atención a la población en situación de desplazamiento.
2. Incremento en los recursos y modalidades de atención específicas para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.
3. Cualificación de los sistemas de información que permiten un mayor registro de la población atendida.

3.2.7 ATENCIÓN PSICOSOCIAL

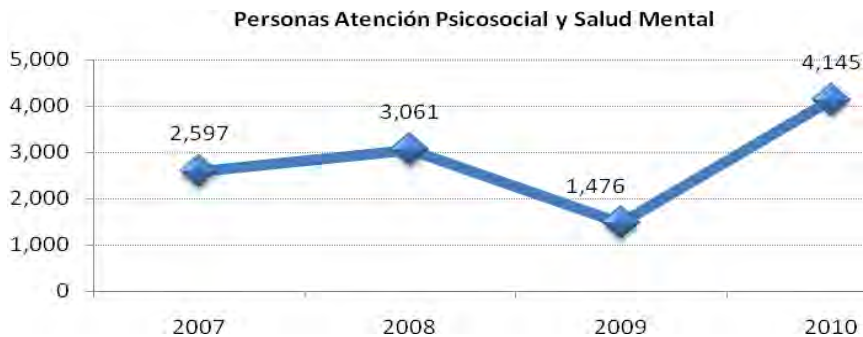
En cuanto al número de personas atendidas en los servicios de atención psicosocial y salud mental se evidencia un incremento en el número de atenciones, pasó de 2.832 atenciones en el 2009 a 11,878 en el año 2010, y en el promedio de atenciones por persona. El siguiente cuadro muestra estos datos:

Fecha de corte	31 Diciembre de 2009	31 Diciembre de 2010
Número de PSD *	3,076,102	3,383,869
Total atenciones	2,832	11,878
Total de personas PSD atendidas	1,476	4,145
Promedio de atenciones por persona PSD	1.9	2.9
Porcentaje de PSD atendidas	0.04%	0.12%

Fuente: Ministerio de la Protección Social, RIPS 2009 a 2011.

*Acción Social, RUPD Junio 2011. Base de personas totalmente identificadas en Registraduría Nacional.

De igual forma, y teniendo en cuenta los años 2007, 2008, 2009 y 2010 se presenta un incremento en el número de personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia que han recibido atención psicosocial y/ ó payo en salud mental.



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

No obstante, y a pesar de estos importantes avances en la atención psicosocial y de salud mental con la implementación de los programas y la mejora en los procesos de gestión de información, es necesario fortalecer la capacidad institucional en los departamentos y municipios con el fin de garantizar la cobertura universal de la población de manera oportuna y con calidad.

3.2.8 ORIENTACIÓN OCUPACIONAL

Es uno de los procesos que implementa el Servicio Nacional de Empleo para apoyar a los buscadores de empleo en Colombia en la consecución, inserción ó mejoramiento de un empleo, de acuerdo con su perfil y a la dinámica ocupacional que ofrece el mercado laboral.

Por ende, implica revisión de la hoja de vida de las personas víctimas de desplazamiento forzado que acuden al SENA, a fin de brindar una respuesta acorde con sus necesidades en cuanto a formación (bien sea complementaria ó titulada), certificación de competencias laborales, emprendimiento y/o intermediación laboral. Además se brindan herramientas para el desarrollo de un proceso de selección en cuanto a la elaboración de hoja de vida, entrevista y pruebas de selección, identificación de intereses y habilidades ocupacionales.

Las herramientas utilizadas para brindar la orientación ocupacional han sido talleres relacionados con: autoestima y motivación; mercado laboral e identificación de intereses y habilidades ocupacionales; hoja de vida y carta de presentación; entrevistas y pruebas de selección; y, redes efectivas para la búsqueda de empleo.

Es importante enfatizar que el ítem sobre el cual se establece la atención brindada son los cupos de formación, ya que una persona puede acceder a una o varias acciones de formación, dependiendo de sus intereses ocupacionales, habilidades, destrezas y nivel de escolaridad.

A continuación se presentan los cupos de formación otorgados y el número de personas beneficiarias entre el 2007 y el primer trimestre de 2011:



	2007	2008	2009	2010	2011 Enero-mayo
Cupos de Formación Urbana y Rural asignados a la PVDFV.	284.597	343.901	443.332	571.443	228.556
Total de personas VDFV beneficiarias de los Cupos de Formación.	155.989	180.098	210.311	339.991	170.522

Corte: Diciembre 31 de 2010/ Mayo 30 de 2011.

Fuente: SENA/ Servicio Nacional de Empleo

Del cuadro se puede establecer que entre el 2007 y 2008 se presenta un incremento en los cupos de formación del 21%, y entre el 2008 y 2009 del 28.9%, de la misma forma que para el período comprendido entre el 2009 y 2010. Esto se ha logrado mediante la puesta en marcha de distintas estrategias como por ejemplo: flexibilidad en ambientes de aprendizaje y horarios, articulación interinstitucional, asistencias técnicas territoriales y programas con enfoque diferencial.

Durante el 2010, a partir de la institucionalización de la ruta de atención para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, aumento el número de personas inscritas en el Servicio Nacional de Empleo, así como aquellas que fueron orientadas.

Departamento	Inscritos	Personas Orientadas	Acciones de Orientación
Antioquia	8.774	9.357	10.817
Atlántico	3.727	4.676	6.094
Bogotá D.C.	5.204	6.181	12.357
Bolívar	21.283	19.987	25.944
Boyacá	437	550	596
Caldas	2.115	3.260	3.323
Caquetá	3.429	3.348	3.682
Cauca	3.202	4.068	6.356
Cesar	4.350	4.919	10.514
Córdoba	1.821	3.543	13.731
Cundinamarca	5.726	5.377	7.236
Chocó	2.539	2.906	3.770
Huila	2.723	4.309	28.310
Guajira	4.706	4.988	28.728
Magdalena	4.246	5.095	85.565
Meta	4.893	3.869	18.885
Nariño	3.643	4.641	37.936

Norte de Santander	2.117	2.744	3.470
Quindío	1.731	1.829	2.104
Risaralda	2.074	2.316	2.757
Santander	1.248	5.631	7.246
Sucre	3.562	4.431	6.024
Tolima	5.334	5.967	6.329
Valle	5.617	6.949	8.634
Arauca	591	753	854
Casanare	770	627	1.930
Putumayo	1.876	1.837	3.210
San Andrés	1	4	4
Amazonas	118	116	837
Guainía	66	2	6
Guaviare	446	594	1.309
Vaupés	131	95	298
Vichada	659	416	697
TOTAL	109.159	125.385	349.553

Fuente: SENA/ Servicio Nacional de Empleo

3.2.9 ALOJAMIENTO

La Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, establece la Atención Humanitaria de Emergencia con el fin de mitigar y socorrer a los hogares que han sufrido este delito. Uno de los componentes de esta ayuda, es el de alojamiento. Una vez se mitigue esta etapa emergencia, los hogares deben acceder a los programas orientados a la estabilización socioeconómica, que para el caso particular, es la política pública de vivienda (solución habitacional definitiva). No obstante, el hogar puede continuar en una situación de vulnerabilidad manifiesta (atención humanitaria de transición) que se debe atender a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos. Por lo anterior se deben diseñar instrumentos que permitan la transición entre la etapa de emergencia y el restablecimiento social y económico. En este orden de ideas, el Gobierno nacional diseñará los lineamientos e instrumentos de política para el alojamiento en la transición, como parte de los derechos mínimos de protección.

Una vez producido el desplazamiento forzado de hogares y personas, es deber del Estado asistir y socorrer a la población afectada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Para tal efecto, Acción Social desarrolla el Programa de Auxilio para Alojamiento, el cual representa un incentivo condicionado, a las familias con miembros en situación de desplazamiento, en la etapa de transición y que aun presentan carencias o deficiencias básicas en el componente de alojamiento, con el fin de apoyar el pago del canon de arrendamiento que les permita mejorar las condiciones de habitabilidad.

Así mismo, el Programa de Auxilio de Alojamiento, pretende transformar el componente de Alojamiento incluido en la Ayuda Humanitaria que se brinda a los hogares en situación de desplazamiento.



Dicho programa está considerado como un pilotaje, y hasta ahora se ha iniciado en Fusagasuga (Cundinamarca), con 64 beneficiarios que ya recibieron el Primer desembolso y los 33 que lo recibirán aproximadamente en los primeros días de Agosto de 2011.

3.3 POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

La política de Generación de Ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia se enmarca en los lineamientos del Conpes 3616 de 2009, propuestos para desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada.

A continuación se describen los avances en las actividades que corresponden a la Política de Generación de Ingresos según cronograma entregado en el informe del 16 de marzo 2011, en el marco de la mesa técnica de Generación de Ingresos

3.3.1 ACTIVIDAD I) IMPLEMENTACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

La coordinación de acciones de las entidades del orden nacional en materia de generación de ingresos (GI), se ha venido realizando con el Ministerio Protección Social (MPS), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Acción Social (AS), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Ministerio Interior y Justicia (MIJ), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio Educación Nacional (MEN), Departamento Nacional Planeación (DNP) desde la mesa técnica de generación de ingresos y desde submesas específicas creadas para trabajar determinados proyectos o temas de especial atención y seguimiento. A su vez, el MCIT ha venido desarrollando una estrategia de articulación con las demás entidades del Sistema, a partir de las dos convocatorias del Fondo de modernización y desarrollo tecnológico de las micros, pequeñas y medianas empresas (FOMIPYME), que tienen como propósito (i) la cofinanciación de proyectos que benefician a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y (ii) en la ejecución del Programa de Mujeres Productivas, al que se ha integrado un Comité Coordinador Nacional conformado por los representantes de las entidades líderes (MCIT, SENA y AS). Dicho comité es el encargado de diseñar y hacer seguimiento a los lineamientos técnicos definidos por el Programa, así como de la coordinación de las entidades responsables y de las acciones en el territorio.

3.3.2 ACTIVIDAD II) ARTICULACIÓN DEL ACCIONES Y PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Se ha realizado a través de las diferentes entidades de la mesa técnica de generación de ingresos y su respectiva articulación con alcaldías y gobernaciones, definiendo rutas estratégicas para el desarrollo de proyectos de Generación de Ingresos (GI) acorde con las especificidades de cada uno de los municipios y las regiones y las características de la población. Así por ejemplo, el SENA para el desarrollo de sus programas establece alianzas con entidades territoriales, y gremios, con los que participa conjuntamente en

espacios de concertación en los que confluye la oferta institucional del nivel local; práctica que se convierte en un buen insumo para la construcción del Plan Integral Único de atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Entre los ejemplos más representativos que se han venido desarrollando bajo este modelo se encuentran: el Plan de Emergencia Social de la Alcaldía de Cartagena en articulación con la Policía Nacional Comunitaria, las acciones llevadas a cabo por las gobernaciones y alcaldías de los respectivos municipios en los departamentos de Córdoba, Guaviare, Sucre, y Quindío y las acciones que adelanta la Gerencia de desplazados del municipio de Medellín en articulación con la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín, entre otras.

El Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), participa en los Comités Municipales y en los Comités Departamentales ampliados de población desplazada, en los cuales se socializa la oferta institucional y se coordinan acciones para lograr una mejor atención a esta población.

3.3.3 ACTIVIDAD III) DISEÑO Y DESARROLLO DE UNA OFERTA PROGRAMÁTICA QUE RESPONDA A LAS CARACTERÍSTICAS PRODUCTIVAS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA PVDFV Y DE LOS TERRITORIOS DONDE ÉSTA SE ENCUENTRA, ASÍ COMO LA ADAPTACIÓN DE LA OFERTA EXISTENTE

Se ha venido trabajando en el diseño de una herramienta que permita construir una base de datos en la que se integre la oferta programática en temas de generación de ingresos de entidades del sector público de orden nacional, departamental, sector privado y de Cooperación Internacional.

Se ha realizado un minucioso estudio a la oferta programática existente para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (PVDFV) y se ha efectuado una adaptación a la oferta para 2011 y 2012.

De acuerdo con el análisis realizado, con la oferta se han creado nuevos proyectos que se focalizan en el tipo de población y en el territorio y que se complementan con un enfoque de atención diferencial. En esta línea se encuentra el programa Mujeres Productivas del SENA, que hace parte de la nueva oferta con que cuenta la entidad para ese segmento poblacional. Adicionalmente, esa misma entidad, en la Regional Distrito Capital, implementó el programa denominado “el SENA En Mi Negocio”, con el cual brinda acompañamiento y fortalecimiento individual a las iniciativas de emprendimiento conformadas por esta población. Adicionalmente, para el sector rural, esa entidad educativa adelanta en 905 municipios del país el programa Jóvenes Rurales Emprendedores mediante acciones de formación que permitan la generación de unidades productivas que son identificadas en conjunto con la comunidad, y mejorar los niveles de empleabilidad de la población beneficiaria.

De otro lado, el INCODER atiende a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en lo relacionado con Generación de Ingresos a través de los programas de convocatoria pública del Subsidio Integral de Tierras y Cofinanciamiento de proyectos de fomento de la Acuicultura y la pesca.

3.3.4 ACTIVIDAD IV) DISEÑO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL PARA EL DISEÑO Y GESTIÓN DE SU PROPIO DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LO REFERENTE A LA PGI PARA PDVDFV

Otro de los avances en materia de generación de ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia consiste en el establecimiento de acciones para el diseño del programa de asistencia técnica territorial. Una de las múltiples acciones enfocadas a ese propósito consiste en la definición de fases para realizar el proceso de asistencia técnica mediante la conformación de mesas locales de empleo y GI promovidas por el MPS. En una primera fase se contempla realizar el conocimiento del territorio en diferentes aspectos para elaborar un mapeo institucional del territorio y de la población; que sirva de guía e insumo para la gestión y construcción de una Ruta Integral de Generación de Empleo e Ingresos a nivel local y de las políticas y estrategias en materia de empleo, emprendimiento y generación de ingresos. La aplicación de la ruta concierne a la población vulnerable, en pobreza extrema y víctima del desplazamiento forzado por la violencia, teniendo en cuenta la realidad y perspectivas del mercado laboral y productivo del municipio y el contexto territorial.

3.3.5 ACTIVIDAD V) ELABORACIÓN DE INSUMOS PARA EL DEBATE ACERCA DE LAS COMPETENCIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

El principal avance para esta actividad se encuentra en el diseño de mecanismos y herramientas para el sector público, privado y para la sociedad civil, que contribuyan a lograr la coordinación y la conformación de alianzas público - privadas, la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema víctima del desplazamiento forzado, y la consolidación de bases de datos sobre la oferta programática existente para generación de ingresos y atención psicosocial en los niveles nacional, departamental y local.

3.3.6 ACTIVIDAD VI) IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL CON LAS RUTAS DE ATENCIÓN INTEGRAL DE GENERACIÓN DE INGRESOS (MPS)

Dentro de los mecanismos de coordinación referidos se ha generado, tal y como se verá, una articulación de diferentes entidades, programas y proyectos para apoyar iniciativas locales de inclusión social y proyectos de generación de ingresos que garanticen un acompañamiento a los procesos sociales que desde la perspectiva psicosocial tienen como propósito la construcción de confianza y solidaridad en la reparación de tejido social. Para el efecto, desde el MPS se han elaborado guías para el fortalecimiento del abordaje psicosocial de las iniciativas locales/ proyectos productivos, complementadas con las rutas de atención integral de generación de ingresos y conformación de alianzas público privadas. Otro ejemplo de esta implementación es el Subsidio Integral de Tierras del INCODER que, con el fin de facilitar el acceso de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, ha realizado ajustes a los términos de referencia

estableciendo unos criterios de calificación específicos para víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y para mujeres desplazadas relacionados con: Nivel de pobreza (NBI municipal), calidad del proyecto productivo, nivel de cofinanciación y contrapartida, Índice de ruralidad de la población, número de familias por propuesta, composición del grupo familiar, pertenencia étnica (comunidades negras, indígenas y Rom. Adicionalmente se califica con mayor puntaje la condición de mujer rural desplazada cabeza de familia, se han establecido unas ventajas económicas según las cuales el INCODER asume los costos de avalúo, formulación del proyecto productivo y plano topográfico.

EL MPS ha venido trabajando en la construcción del Protocolo de Abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral, acompañamiento psicosocial de las víctimas del conflicto armado, encontrándose listo para su validación e implementación en el territorio. A su vez, ha elaborado la Guía de Intervención en Salud Mental Comunitaria específica y diferencial por delitos de lesa humanidad para las víctimas del conflicto armado, la cual también está en etapa de validación e implementación en el territorio.

Por su parte, la Dirección General de Promoción Social del MPS en el Marco del Proyecto de Implantación de Proyectos para población en condiciones especiales nacional – APD ha implementado iniciativas locales con enfoque psicosocial en 30 municipios del país, distribuidos en 3 zonas: Zona Norte con 9 entidades territoriales, Zona Sur con 11 entidades y Zona Centro con 10 entidades; donde se ejecutaron el conjunto de acciones incluidas en la metodología del Programa de Inclusión Social con Enfoque Psicosocial - ISEP, que contempla 4 ejes: Sensibilización, Constructores de Sociedad, Formación y Desarrollo de Capacidades y Estabilización Socioeconómica, permitiendo la aplicación de los Lineamientos del Ministerio de la Protección Social como estrategia de intervención psicosocial.

3.3.7 ACTIVIDAD VII) DESARROLLO DE INSTRUMENTOS QUE FACILITEN EL DISEÑO DE PLANES INTEGRALES ÚNICOS (PIU) POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Está siendo diseñada la herramienta que facilite el diseño, ejecución y seguimiento de los PIU en el tema de GI. El DNP junto con Acción Social y el MIJ han realizado talleres de formación para la formulación del PIU en los que se han recogido insumos para la elaboración de dicha herramienta, recopilando información sobre las principales problemáticas que tienen las entidades territoriales a la hora de incluir el derecho de GI dentro del PIU.

3.3.8 ACTIVIDAD VIII) IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN CON COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SECTOR PRIVADO

Desde la mesa técnica se están promoviendo y facilitando espacios participativos entre actores empresariales, gremios, sector financiero, academia, sociedad civil, tanto nacionales, como departamentales y locales con el fin de promover alianzas público

privadas en algunas ciudades del país, apoyándose en espacios facilitados por la Dirección de Promoción Social del MPS.

Por su parte, el MCIT para la cofinanciación de los proyectos, en lo concerniente a la entrega de capital semilla para las iniciativas productivas adelanta gestiones con FUPAD.

3.3.9 ACTIVIDAD IX) DESARROLLO DE INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL

Las entidades de la Mesa técnica están en proceso de concretar una herramienta para la recolección de información sobre necesidades y capacidades de la población acorde al enfoque diferencial para poder incluir de manera transversal elementos que garantizan una correcta atención a la población. La Dirección de Promoción Social del MPS ha desarrollado 104 iniciativas locales de inclusión social con enfoque psicosocial, de las cuales 38 son de tipo productivo y 66 de tipo psicosocial.

EL MCIT ha incluido dentro de su oferta 2011 lineamientos definidos para la presentación de propuestas que incluyen parámetros en el marco de la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia indígena, el INCODER actualmente está implementando un instrumento de diagnóstico en los Centros de atención a población desplazada en las direcciones territoriales, ubicadas en cada Departamento, con el fin de dar una atención especializada a la población en cuanto a la oferta institucional específica para esta población y facilitar el acceso a la tenencia de la tierra y a los proyectos productivos, se adelanta la instalación de un software para el registro de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia atendida, con el cual se podrá realizar la caracterización con enfoque diferencial.

Adicionalmente desde estos centros, se llevará a cabo la divulgación, promoción y asesoría técnica de los programas de permutas y titulación de baldíos para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

3.3.10 ACTIVIDAD X) DISEÑO DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE PERMITA FOCALIZAR LA INVERSIÓN DEL ESTADO EN LOS TERRITORIOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS, Y HACER SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PGI

Se adelanta el diseño del sistema de información para Generación de Ingresos, con la creación de fichas informativas de cada uno de los programas. Se adelantan también acciones para el diseño del módulo de caracterización de la población beneficiaria de los programas.

Finalmente, y no menos importante, son los avances realizados por el MPS, y específicamente por la Dirección de Promoción del Trabajo, en materia de las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML), un conjunto de estrategias y programas dirigidos al enganche laboral, con puntos físicos de atención y un acompañamiento permanente con

enfoque laboral y productivo, que marcan una diferencia respecto a las intervenciones convencionales que ha venido ofreciendo el estado. Estas PAML articulan y adaptan la oferta institucional para responder de manera certera a las necesidades productivas de la población y del territorio.

ANEXO 1 CRONOGRAMA INFORME MARZO 2011

Objetivos y actividades	Abril	Mayo	Junio
1.1 Implementación de la coordinación de las acciones de las entidades del orden nacional en materia de generación de ingresos			
1.2 Articulación de acciones y presupuestos del Gobierno nacional con la oferta programática y presupuestos de los gobiernos locales			
1.3 Diseño y desarrollo de una oferta programática que responda a las características productivas, sociales y culturales de la PVDFV y de los territorios donde ésta se encuentra, así como la adaptación de la oferta ya existente			
1.4 Diseño del programa de asistencia técnica territorial para el diseño y gestión de su propio desarrollo económico local en lo referente a la PGI para PVDFV.			
1.5 Elaboración de insumos para el debate acerca de las competencias de los niveles de gobierno en materia de generación de ingresos			
1.6 Desarrollo de instrumentos que faciliten el diseño de planes integrales únicos (PIU) por parte de los entes territoriales			
1.7 Implementación de estrategia de articulación de las intervenciones de atención psicosocial con las rutas de atención integral de generación de ingresos (MPS)			
1.8 Desarrollo de instrumentos para abordar la atención psicosocial desde el territorio			
1.9 Implementación de la estrategia de articulación con Cooperación Internacional y Sector Privado			
1.10 Desarrollo de instrumentos de diagnóstico para la inclusión del enfoque diferencial			
1.11 Diseño de un sistema de información que permita focalizar la inversión del estado en los territorios y programas prioritarios y hacer seguimiento a la implementación de la PGI			

ANEXO 2. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2010 Y PRIMER TRIMESTRE 2011, POR PROYECTO DE INVERSIÓN

Entidad	Proyecto de inversión	Programa	Ejecución presupuestal 2010	Ejecución presupuestal 2011	Territorio atendido	Población atendida
MPS	Generación de ingresos con enfoque psicosocial		1.440.000.000	8.000.000.000		
MPS	Implantación de proyectos para población en condiciones especiales nacional – atención a la población desplazada – APD código BPIN: 101600379999		3.997.551.723	0		Población 2008 a 2010 <i>directo</i> 19416 personas y población <i>indirectamente participantes</i> 97.080 personas, Valor contrato año 2010 (\$3.977.551.723) Ejecución 100% en cuanto a entrega de productos. Y ejecución de recursos se devolvieron el 1.92% que corresponden \$ 202.342.470-. Las metas se superaron en cobertura e iniciativas locales
UNAD – MPS Contrato No. 209/10		Fortalecimiento de estrategias de generación de empleo e ingresos a nivel nacional para poblaciones vulnerables con énfasis en la igualdad de género (entre otros)	El valor total del contrato fue por \$360.000.000 para atender varios programas.		Para mujeres desplazadas, se atendieron los municipios de Facatativá y Buenaventura.	100 mujeres desplazadas que habían sido iniciadas en atención a sus unidades productivas.
MPS	Políticas Activas de Empleo: Para poblaciones vulnerables especiales, el MPS ha previsto implementar una política integrada, junto con otras entidades del sector social, para promover la entrada de las familias e individuos en una ruta integral de generación de empleo e ingresos mediante la acumulación de	Se espera desarrollar un esquema de fortalecimiento territorial a través de la implementación de actividades de capacitación y asistencia técnica a los Observatorios Regionales del Mercado de trabajo que les permita realizar			25% de la población objetivo, beneficiará a población desplazada.	

Entidad	Proyecto de inversión	Programa	Ejecución presupuestal 2010	Ejecución presupuestal 2011	Territorio atendido	Población atendida
	capacidades y dotaciones de capital para que éstas logren superar las trampas de pobreza extrema especialmente de los jóvenes, mujeres, población con discapacidad, población adulta desempleada y/o inactiva y del sector rural y población desplazada. Dicha ruta se trazará con acciones de acompañamiento, asesoramiento, formación, intermediación laboral y apoyos económicos necesarios que favorezcan el proceso de enganche laboral y de emprendimiento.	diagnósticos y procesos de seguimiento a las oportunidades laborales, identificar oportunidades productivas disponibles para la población más pobre y vulnerable, identificar necesidades de capacitación de las empresas y construir líneas de base de los programas de generación de empleo e ingresos que se estén desarrollando en sus territorios de influencia.				
MCIT	Implantación Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas – Atención a la Población Desplazada.	Apoyo a población en condición de desplazamiento a través del FOMIPYME	6.291.724.000		Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Santander, Valle del Cauca.	5.458
INCODER	Subsidio para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuaria Atención a Población Campesina y Desplazada a Nivel Nacional		42.257,00		Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Norte, Putumayo, Risaralda, Tolima y Valle.	3.149
	Implementación de la política para la atención de la población desplazada		5.901.7		32 Departamentos	
	Subsidio Integral de Tierras para Población Desplazada a Nivel Nacional y en Zonas de Focalización	Subsidio integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuaria Atención a Población Campesina y Desplazada a Nivel Nacional		35.625.000	32 Departamentos (48.300 Has)	3.019 (1)
	Subsidio Integral de Tierras para Mujeres desplazadas a Nivel Nacional y en Zonas de Focalización	Subsidio integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuaria Atención a Población Campesina y Desplazada a Nivel Nacional		11.875.000	32 Departamentos (48.300 Has)	1.006

3.4 POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

El pasado 16 de marzo de 2011, el Gobierno nacional entregó a la Corte Constitucional un informe en el que establecía su posición frente a las propuestas presentadas por el Gobierno anterior ante la Corte respecto de la política de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y la manera como orientará sus acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional. En aquella oportunidad, se manifestó que este Gobierno mantiene en un sentido amplio el diagnóstico, premisas y lineamientos propuestos por el anterior, pero plantea un nuevo enfoque y nuevos mecanismos para lograr el objetivo de garantizar el GED a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia de manera progresiva, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad.

Es así como la PVPVDFV pasa de un enfoque orientado a atender la demanda a un enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen oferta de vivienda. Para lograr lo anterior, se están desarrollando medidas y nuevos instrumentos para lograr los siguientes 4 objetivos: (i) flexibilizar el acceso de la PVPVDFV a la oferta de vivienda, (ii) articular la política de vivienda con otras políticas para población desplazada, (iii) fortalecer la institucionalidad local y nacional, y (iv) eliminar barreras de acceso.

Frente a cada una de las medidas propuestas para los objetivos de la política, a continuación se mostrará el estado de avance y las gestiones realizadas respecto al cronograma propuesto el pasado 16 de marzo de 2011. De acuerdo con el cronograma presentado, la fecha de cumplimiento de los primeros compromisos es el 31 de julio de 2011, por lo cual, las actividades en su mayoría, se encuentran en desarrollo.

Es importante anotar, que con el apoyo de United States Agency for International Development - USAID se contrató un equipo de expertos²⁸, encargados de revisar y diseñar herramientas que permitan desarrollar el enfoque de oferta de la política, así como los elementos técnicos fundamentales para garantizar una solución habitacional a la población en situación de desplazamiento. Estas herramientas serán estudiadas de manera integral y se materializarán en un decreto que derogará el Decreto 951 de 2001²⁹.

Los avances que se presentan a continuación hacen parte integral de este trabajo técnico:

²⁸ El equipo de expertos está compuesto por un abogado, un economista y un arquitecto, especializados en materia de vivienda, políticas públicas y población vulnerable (especialmente población en situación de desplazamiento), el cual se encuentra revisando la política pública de vivienda y proponiendo herramientas técnicas que consolide los objetivos de la política; adicionalmente, el equipo está encargado de apoyar el diseño de la política, a partir de los avances ya encontrados, y la estructuración del decreto que deroga el Decreto 951 de 2001.

²⁹ "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada".

3.4.1 INSTRUMENTOS PARA FLEXIBILIZAR EL ACCESO DE LA PVDFV A UNA VIVIENDA DIGNA

Con el fin de garantizar el enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen oferta, y flexibilizar el acceso de la PVDFV a la vivienda, se propuso: (i) adecuar el instrumento financiero del SFV, (ii) buscar estrategias de promoción de oferta de vivienda nueva y su articulación con la demanda, (iii) buscar soluciones de vivienda en las modalidades de adquisición de vivienda usada, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio y habilitación legal de predios, (iv) crear gerencias integrales sociales, (v) promover la participación privada y la cooperación internacional y, (vi) diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación al GED.

i. Subsidio Familiar de Vivienda

Monto del Subsidio y actualización: El Decreto 4911 de 2009³⁰, entre otras medidas, aumentó el monto del subsidio para las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada urbana, pasando de 25 a 30 SMMLV; y para la modalidad de mejoramiento urbano pasó de 12.5 a 15 SMMLV, decreto que fue modificado por el Decreto 4729 de 2010³¹, con el fin de que aquellos hogares asignados desde el año 2004 que a diciembre de 2009 no hubieren aplicado el subsidio actualizaran su valor: entre el año 2010 y 2011 se han efectuado ajustes al valor del subsidio a 15.631 hogares.

En materia rural, el valor del subsidio en la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico se encuentra entre 12 y 16 SMMLV y para la modalidad de construcción de vivienda nueva entre 18 y 21 SMMLV. Al igual que en vivienda urbana, se presentó un incremento en el monto, pues anteriormente para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico se otorgaba un subsidio entre 12 y 15 SMMLV y para la modalidad de construcción de vivienda nueva entre 15 y 18 SMMLV.

Es importante mencionar que para el año 2011 se destinaron \$402.000 millones en vivienda urbana, manteniendo la tendencia presupuestal en la materia. Para la convocatoria rural de 2011 se destinaron \$32.000 millones para atender a la PVDFV, lo que quiere decir que para el año en curso hubo un incremento en los recursos del 10.28% con respecto al monto asignado en el año 2010 cuyo valor alcanzó los \$28.710 millones de pesos.

Fórmulas de calificación, distribución territorial de los recursos: A través del equipo de expertos que está apoyando la elaboración del Decreto que derogará el 951 de 2001 el cual, adicionará y unificará la normativa de vivienda urbana para población desplazada, se están revisando, entre otras, herramientas en el sector urbano como: (i) las fórmulas que incluyen nuevos criterios de calificación, (ii) el esquema de distribución territorial de los recursos, que incluye variables que tengan en cuenta las diferencias regionales y poblacionales.

³⁰ "Por el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento".

³¹ "Por el cual se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5 del Decreto 4911 del 16 de Diciembre de 2009".

En materia rural, los recursos para la Convocatoria de la vivienda de interés social rural del año 2011 fueron distribuidos de acuerdo con el indicador de expulsión que se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.4.1 Criterios para la distribución de recursos de la convocatoria de la vivienda de interés social, 2011

DEPARTAMENTO	INDICADOR DE EXPULSIÓN	**RECURSOS FOCALIZADOS (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)
Antioquia	16,20%	4.734
Bolívar	8,42%	2.461
Caldas	2,54%	742
Caquetá	5,24%	1.531
Cauca	4,15%	1.213
Cesar	4,71%	1.376
Córdoba	3,60%	1.052
Cundinamarca	2,26%	660
Chocó	5,48%	1.601
Huila	2,44%	713
La Guajira	2,29%	669
Magdalena	6,82%	1.993
Meta	4,08%	1.192
Nariño	4,44%	1.298
Norte de Santander	3,83%	1.119
Santander	3,20%	935
Sucre	3,81%	1.113
Tolima	5,18%	1.514
Valle del Cauca	4,06%	1.186
Arauca	2,66%	777
Putumayo	4,59%	1.341
TOTALES	100%	29.224

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Vale la pena precisar que el valor total de los recursos por departamento no incluye la administración del programa.

Medidas de flexibilización del SFV: Es importante anotar que el Decreto 4911 de 2009, y las resoluciones que lo reglamentan, permiten entre otros aspectos: (i) Aplicación del SFV asignado por Fonvivienda en cualquier parte del territorio nacional, (ii) Aplicación del SFV asignado por Fonvivienda en sector rural, (iii) Aplicación del SFV otorgado por Fonvivienda en territorios colectivos, (iv) Cambio de modalidad en la aplicación del SFV. Estos aspectos hacen parte de las medidas de flexibilización que serán tenidas en cuenta por parte del equipo de expertos para al apoyo en la elaboración de la propuesta integral de política.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009 la vigencia de los SFV es de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación. Con el fin de lograr la aplicación de los SFV que se encuentran en las cuentas de ahorro programado asignados a la PVDFV, éste término se ha ido prorrogando con el fin de aumentar la posibilidad de lograr dicha aplicación. En

este sentido el Gobierno nacional estudiará la oportunidad y conveniencia de seguir ampliando la vigencia de los SFV otorgados por Fonvivienda.

ii. *Promoción de oferta de vivienda*

Las nuevas herramientas de la política de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia se orientan a promover la oferta. Para lo anterior se están diseñando esquemas que permitan gestionar la ejecución de proyectos de vivienda nueva, y la identificación de soluciones habitacionales en otras modalidades.

Proyectos de vivienda nueva para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia:

- *Concurso de planes de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia:* un primer ejercicio para implementar el enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos de oferta, es la Resolución 1024 del 31 de mayo de 2011 que expidió el MAVDT, mediante la cual “se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo octavo del Decreto 4911 de 2009”. Esta resolución tiene como objetivo promover la generación de proyectos de vivienda de interés social prioritario en las modalidades de adquisición y construcción pueden concursar por los recursos destinados para la promoción de oferta y de vivienda, que cumpliendo con ciertos requisitos, demanda.

Los recursos destinados para la promoción de oferta y demanda pueden ser utilizados, para financiar: (i) Diseños y estudios de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los proyectos de vivienda que vinculen a PVDFV, (ii) -Tramites de notariado y registró sobre los bienes adquiridos con el SFV, (iii) Estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda que vinculen a PVDFV, (iv) Obras de urbanismo básico tales como la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías, y (v) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para población en situación de desplazamiento, en los cuales los recursos para la generación de soluciones habitacionales podrán destinarse como fuente para la estructuración financiera de los proyectos. (Art. Octavo del Decreto 4911 de 2009)

El valor del aporte para financiar las actividades de promoción de oferta y demanda es hasta 7.5 SMMLV en relación a cada hogar en situación de desplazamiento vinculado al proyecto de vivienda que se presente al concurso.

En concordancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y con el fin de garantizar el control y vigilancia del proceso, los proyectos que se presenten a este concurso deben contar con el respaldo y acompañamiento de la entidad territorial correspondiente.

La convocatoria para el concurso de proyectos de vivienda urbana tuvo como fecha de cierre el 24 de junio de 2011. De acuerdo con la información preliminar procesada a 30 de junio de 2011, se presentaron 128 proyectos para 31.847 soluciones de vivienda, los cuales serán objeto de una evaluación de prefactibilidad por FONVIVIENDA, y la

elegibilidad de los proyectos será realizada por FINDETER³². Luego de este proceso de calificación se conocerá el número de proyectos y la cifra real de soluciones de vivienda que se generarán para la PVDFV en el marco de este concurso.

Para la calificación de estos proyectos se tendrán en cuenta las siguientes variables:

- a) Mayor concentración de subsidios familiares de vivienda por cobrar para la población en situación de desplazamiento por Departamento.
- b) Mayor concentración de hogares que se encuentran en estado calificado dentro de la convocatoria especial para población en situación de desplazamiento realizada por el Fondo Nacional de Vivienda mediante Resolución 174 de 2007.
- c) Mayor número de familias en situación de desplazamiento que estén incluidas en el Registro Único de Población Desplazada.
- d) Planes de Vivienda con mayor relación de soluciones de vivienda respecto al número de subsidios familiares de vivienda por cobrar por Municipio.
- e) Planes de vivienda con menor requerimiento de recursos de promoción de oferta y demanda.

La fórmula de calificación que se utilizará es:

$$P = (30) \times \frac{\# \text{ SFV por Cobrar en Dpto.}}{\# \text{ Total de SFV por Cobrar en Pais}} + (20) \times \frac{\# \text{ Hogares En estado Calificado Dpto.}}{\# \text{ Total Hogares En estado Calificado Pais}} + (20) \times \frac{\# \text{ Hogares Registrados en RUPD Dpto.}}{\# \text{ Total Hogares Registrados en RUPD Pais}} + (30) \times \frac{\# \text{ de Soluciones del proyecto}}{\# \text{ de SFV por Cobrar en el Municipio donde se desarrolla el proyecto}} + (15) \times \frac{1}{\text{(Valor Recursos Solicitados / Valor Tope Promoción de Oferta)}}$$

Donde:

P: Puntaje del Plan de vivienda.

El concurso permite vincular a la población en situación de desplazamiento que tiene subsidio asignado por FONVIVIENDA y no ha podido aplicarlo (tendrá prioridad en la vinculación a los planes de vivienda), población que está en estado calificado y población que no ha sido beneficiaria de las convocatorias especiales para esta población realizadas por FONVIVIENDA. Esto permitirá que la política se enfoque en un universo amplio de población (demanda total efectiva de la política) dando prelación a quienes no han aplicado su subsidio con relación a los proyectos de vivienda que presenten las entidades territoriales.

Esta es entonces una primera herramienta que tiene un enfoque de oferta, y que permitirá generar alternativas a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia con la participación activa de las entidades territoriales, involucrando un incentivo adicional relacionado con los recursos destinados a la promoción de oferta y demanda para lograr generar soluciones de vivienda.

- Se busca vincular a la población en situación de desplazamiento, a proyectos de construcción de vivienda urbana tales como los *Macroproyectos de Interés Social*

³² Para este efecto, FONVIVIENDA suscribirá con Findeter un convenio Interadministrativo que permita financiar las evaluaciones de elegibilidad que presenten las entidades territoriales.

Nacional (MISN)³³, y Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU)³⁴. Para ello, apoyado en el equipo de expertos, el MAVDT se encuentra realizando los diagnósticos y desarrollando las herramientas con el fin de identificar a la PVDFV que puede ser beneficiaria de estos proyectos, a partir de lo cual se determinarán unos criterios especiales que permitan el acceso y control a dichos proyectos.

- **Proyectos de vivienda con gerencias integrales.** El Gobierno nacional, a través del equipo de expertos se encuentra analizando y diseñando los esquemas para la generación de proyectos de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, de conformidad con la Resolución 1024 de 2011 mediante la cual: “se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo octavo del Decreto 4911 de 2009”, las estructuras de Macroproyectos y los PIDU.
- **Proyectos de vivienda rural para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia:** Otro de los primeros ejercicios que permite plasmar el enfoque mixto de oferta y demanda, es la convocatoria de proyectos de vivienda rural para población desplazada. Esta actividad plantea un esquema para la administración de recursos destinados a atender vivienda de interés social rural para el año 2011 ha cambiado con respecto a lo diseñado para vigencias anteriores (Ver Resolución 000121 de 2011³⁵). Este nuevo esquema opera a través de un concurso de proyectos que incluye la presencia de:
 - ✓ Gerencias Integrales - GI, encargadas de contratar la interventoría y direccionar el presupuesto del proyecto³⁶;
 - ✓ Comités de Validación, conformados por un representante de la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario, un representante de los oferentes, un representante de la gerencia integral y los interventores (quienes actuarán con voz pero sin voto), encargados de tomar las decisiones frente a la ejecución del proyecto.

Las entidades oferentes³⁷, serán las encargadas de formular el proyecto, contratar la obra y designar un supervisor. Es importante anotar que para el desarrollo del proyecto es necesaria la cofinanciación del 10% del valor total del mismo por parte de los oferentes, de los cuales el 6% es aporte en dinero (el 4,5% es en costos directos y el 1.5% para el reforzamiento de las actividades de interventoría) y el 4% restante en costos indirectos.

³³ Inclusión de PVDFV en MISN que se alcanzaron a gestionarse antes de la sentencia C-149 de 2010, así como en los proyectos de segunda generación.

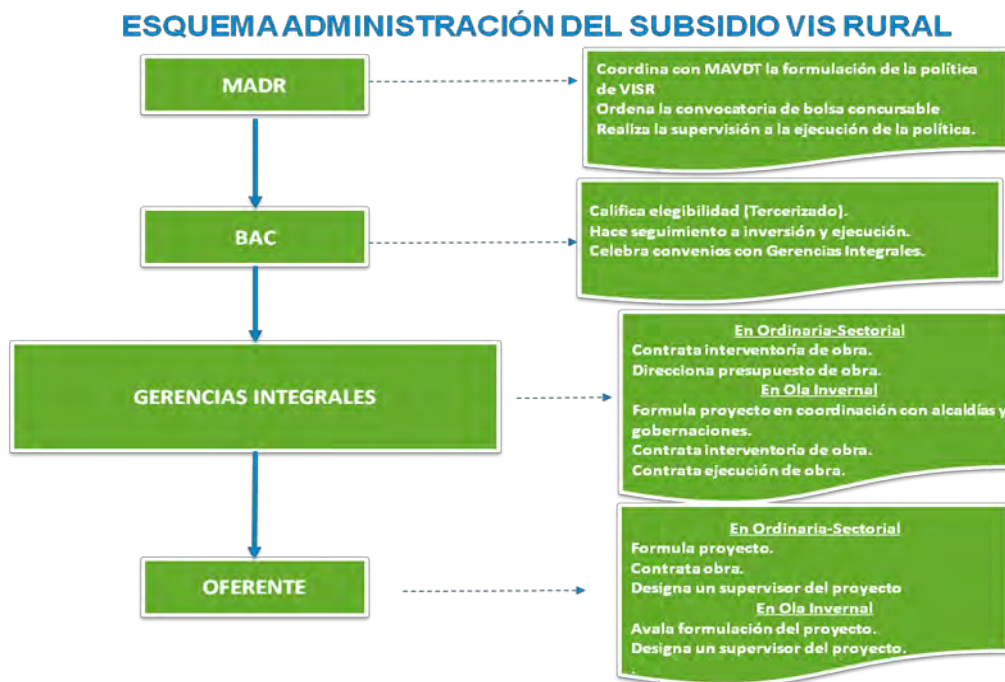
³⁴ Con el fin de atender esquemas de ola invernal: Decretos 4821 de 2010, 4832 de 2010, 1490 de 2011 y 1920 de 2011.

³⁵ “Por la cual se transfieren unos recursos al Banco Agrario de Colombia S. A. y se dictan otras disposiciones para la ejecución de los recursos del Programa de Vivienda Rural en atención a las afectaciones causadas por el Fenómeno de la Niña 2010– 2011”.

³⁶ Es de anotar que las entidades que pueden ser Gerencias Integrales son gremios, cajas de compensación, corporaciones, entre otros que tengan reconocimiento, presencia regional y experiencia en la gestión de proyectos de vivienda.

³⁷ Las entidades oferentes pueden ser entidades territoriales como Alcaldías, Gobernaciones, Distritos y organizaciones como Cabildos Indígenas y Consejos de comunidades afrocolombianas; personas jurídicas privadas individualmente o como consorcios o uniones temporales (Decreto 1160 de 2010).

A continuación se presenta un esquema de operación de la política de vivienda de interés social rural para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, a través de proyectos de vivienda³⁸.



La convocatoria de los proyectos de vivienda rural se abrió el 13 de mayo de 2011 y su fecha de cierre es el 8 de julio de 2011.

Promoción de oferta - otras modalidades: Adquisición de vivienda usada, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio, formalización de predios: El SFV urbano y rural contempla su aplicación para diferentes modalidades que no implican únicamente vivienda nueva. Esto ha estado contemplado en las modificaciones que se han realizado y se ha incluido en el Decreto 4911 de 2009. No obstante lo anterior, el Gobierno nacional a través del equipo de expertos está trabajando en la revisión de estas modalidades y en la elaboración de una propuesta integral que las incluya dentro del enfoque de oferta.

Ahora bien, la construcción de vivienda en sitio propio fue contemplada como modalidad sujeta a concurso en la Resolución 1024 de 2011 con las características señaladas en el aparte correspondiente a vivienda nueva. En materia de vivienda rural, el concurso de proyectos contempla las modalidades de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, y construcción de vivienda nueva.

En materia rural el Banco Agrario de Colombia ha realizado la entrega de 8.129 títulos contenidos en 225 proyectos a favor de los beneficiarios del subsidio de VIS Rural, los cuales se encuentran discriminados de la siguiente forma: 6.580 títulos corresponden a

³⁸ BAC hace referencia al Banco Agrario de Colombia

176 proyectos ya liquidados, y 1.549 títulos corresponden a 49 proyectos que se encuentran vigentes próximos a liquidarse. Esta modalidad también será objeto de la política que se encuentra en diseño por parte del Gobierno nacional a través del equipo de expertos.

Respecto a la modalidad de vivienda usada, se planteó la posibilidad de establecer un banco de vivienda de acceso a la población. Al respecto, se creó un vínculo en la página web del MAVDT que permite tener acceso al banco de vivienda creado por la Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C. De otro lado, se están gestionando los mecanismos para contar con un banco de vivienda a nivel nacional, para lo cual se han adelantado conversaciones con la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

Creación de Gerencias Integrales Sociales - GIS: Con el fin de gestionar la generación de soluciones habitacionales y contribuir a fortalecer las capacidades territoriales, se planteó la creación de las Gerencias Integrales Sociales (distribuidas en el territorio nacional dándole prioridad a los municipios identificados por el Ministerio del Interior y de Justicia) dedicadas a articular la oferta y la demanda, coordinar iniciativas de vivienda locales, nacionales y de particulares y, acompañar a las entidades territoriales y a la PVDFV en la búsqueda de soluciones de vivienda. Estas gerencias estarán financiadas con los recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en virtud de lo dispuesto por el numeral primero del artículo octavo del Decreto 4911 de 2009.

Frente a esta medida, se han elaborado propuestas operativas y financieras con el fin de identificar el alcance de la figura y determinar los recursos necesarios para ello. Para esto el equipo de expertos está realizando el análisis y la revisión pertinente, con el fin de determinar el funcionamiento y la puesta en marcha de estas figuras.

iii. Estrategias de financiación para la PVDFV

Alternativas de ingresos adicionales para la PVDFV: Se ha determinado que es fundamental generar estrategias de financiación y acceso a políticas de generación de ingresos para que la población en situación de desplazamiento pueda obtener el cierre financiero y sostener la vivienda, aspecto fundamental que ha sido analizado en las sesiones de trabajo con la mesa de Generación de Ingresos, al igual que será un aspecto a tener en cuenta en la elaboración del Decreto que derogará el 951 de 2001, adicionará y unificará la normativa de vivienda urbana para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, y de diseño de la política de vivienda para ésta población.

Complementariedad de las entidades territoriales: En la búsqueda de estrategias complementarias de financiación para la PVDFV, es imprescindible el rol de las entidades territoriales, quienes pueden complementar el SFV otorgado por el Gobierno nacional.

Frente a lo anterior, se puede señalar como un avance importante, el convenio celebrado entre la Secretaría del Hábitat de Bogotá y Fonvivienda (Convenio 05 de 2011) que pretende la aplicación coordinada y articulada del Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y el Subsidio Distrital de Vivienda - SDV otorgados a esta población. El convenio plantea un esquema de cooperación y coordinación entre las dos entidades para hacer más expedito el trámite de cobro de los subsidios, garantizar la simultaneidad de las medidas y facilitar que los hogares en situación de desplazamiento puedan obtener una solución

habitacional en el marco del retorno o la reubicación. Lo anterior, aprovechando el Acuerdo Distrital 468 de 2011 “*Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor para aplicar el Subsidio Distrital de Vivienda para Hogares que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia para su reubicación o retorno y se dictan otras disposiciones*” lo cual permite la aplicación del SDV en el territorio nacional en el marco del retorno o la reubicación, por lo cual se hacía imprescindible coordinar los procedimientos del SFV y SDV.

Ahorro Voluntario Contractual: Es importante anotar que la población en situación de desplazamiento puede acceder en el Fondo Nacional del Ahorro – FNA - a la figura denominada Ahorro Voluntario Contractual - AVC - con el fin de obtener el SFV, el desembolso de los dineros producto del SFV se hará una vez sea desembolsado por parte del FNA el crédito otorgado a través del cual los hogares establecen un esquema de ahorro voluntario.

Escrituración y Registro: Se están analizando las alternativas y gestionando acciones para cubrir los costos asociados a la escrituración y registro para la efectiva aplicación de los SFV asignados a la PVDFV y por tanto, la materialización del derecho a la vivienda. En igual sentido, se pretenden adelantar acciones normativas con el fin de determinar como actos sin cuantía, los trámites de notariado y registro de las compraventas

iv. Promoción de la participación privada y la cooperación internacional

La vinculación del sector privado y de las agencias de cooperación internacional, es importante con el fin de complementar las acciones del Gobierno nacional y de garantizar a la PVDFV el derecho a la vivienda digna. Por lo anterior, se han realizado reuniones con agencias de cooperación con el fin de socializar la PVPVDFV e identificar posibles aspectos de cooperación.

Se han realizado sesiones de trabajo con la Sociedad Colombiana de Arquitectos con el fin de identificar posibles líneas de acción conjuntas: particularmente aspectos relacionados con criterios de construcción sostenible y accesibilidad, y elaboración de banco de información de vivienda usada.

Como se ha mencionado anteriormente, USAID está prestando su cooperación técnica y financiera en la contratación del *equipo de expertos* que se encuentra diseñando instrumentos técnicos para la política y que están apoyando la elaboración del Decreto que derogará el 951 de 2001, adicionará y unificará la normativa de vivienda urbana para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia..

3.4.2 ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

i. Atención Humanitaria de Emergencia – Alojamiento Temporal:

La Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, establece la Atención Humanitaria de Emergencia con el fin de mitigar y socorrer a los hogares que han sufrido este delito. Uno de los componentes de esta

ayuda, es el de alojamiento. Una vez se mitigue esta etapa de emergencia, los hogares deben acceder a los programas orientados a la estabilización socioeconómica, que para el caso particular, es la política pública de vivienda (solución habitacional definitiva). No obstante, el hogar puede continuar en una situación de vulnerabilidad manifiesta (atención humanitaria de transición) que se debe atender a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos. Por lo anterior se deben diseñar instrumentos que permitan la transición entre la etapa de emergencia y el restablecimiento social y económico. En este orden de ideas, el Gobierno nacional diseñará los lineamientos e instrumentos de política para el alojamiento en la transición, como parte de los derechos mínimos de protección.

Una vez producido el desplazamiento forzado de hogares y personas, es deber del Estado asistir y socorrer a la población afectada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Para tal efecto, Acción Social desarrolla el Programa de Auxilio para Alojamiento, el cual representa un incentivo condicionado, a las familias con miembros en situación de desplazamiento, en la etapa de transición y que aun presentan carencias o deficiencias básicas en el componente de alojamiento, con el fin de apoyar el pago del canon de arrendamiento que les permita mejorar las condiciones de habitabilidad.

Así mismo, el Programa de Auxilio de Alojamiento, pretende transformar el componente de Alojamiento incluido en la Ayuda Humanitaria que se brinda a los hogares en situación de desplazamiento.

Dicho programa está considerado como un pilotaje, y hasta ahora se ha iniciado en Fusagasuga (Cundinamarca), con 64 beneficiarios que ya recibieron el Primer desembolso y los 33 que lo recibirán aproximadamente en los primeros días de Agosto de 2011.

ii. *Esquema de coordinación de la política: Vivienda, generación de Ingresos y tierras, en el marco del retorno o la reubicación rural o urbana.*

De acuerdo con lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en lo referente a la articulación de políticas dirigidas al restablecimiento social y económico a través de la unidad de soluciones integrales, se ha avanzado en la construcción de requerimientos para el diseño institucional y la implementación de la unidad. Estos requerimientos serán apoyados por la cooperación técnica de USAID.

iii. *Retornos y reubicaciones*

De acuerdo con lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” y el informe presentado el pasado 16 de marzo a la Corte Constitucional, las propuestas planteadas por la PVPVDFV para el GED a la vivienda digna se dan en el marco del retorno o reubicación.

La mesa nacional de vivienda en articulación con la política de Retornos y Reubicaciones, se encuentra focalizando sus esfuerzos y trabajando en los procesos de retorno, con el objetivo de crear una oferta de herramientas que permita apoyar a los hogares retornados en su proceso de estabilización (en el ámbito rural y urbano). Particularmente se ha trabajado sobre las siguientes consideraciones:

- I. A través de la estrategia Retornar es Vivir, el Gobierno nacional revisará los mecanismos para incluir este programa en las siguientes iniciativas tendientes a generar proyectos de vivienda, con el fin de facilitar el acompañamiento de hogares retornados o reubicados en el sector rural.
- II. En materia urbana es igualmente importante apoyar a los hogares que retornan a los cascos urbanos y disponer de oferta para ello. En la fórmula de calificación (Decreto 951 de 2001) se da una prioridad a hogares que quieran retornar. Esta fórmula será objeto de revisión por parte del equipo de expertos. De igual forma, se está trabajando en la reglamentación para que el SFV otorgado por Fonvivienda pueda ser aplicado en el ámbito rural (tal como se estableció en el Decreto 4911 de 2009)
- III. Por otro lado, Acción Social está diseñando una estrategia de intervención en retornos y reubicaciones orientada a acompañar de manera directa los componentes de seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, habitabilidad, tierras y territorio y organización social y de manera complementaria en el acceso de la población a la verdad, la justicia y reparación, a los programas diferenciales y a la alimentación. Lo anterior enmarcado en un acompañamiento técnico y social. El esquema se articula de igual forma con la de oferta sectorial para atender los demás elementos del retorno y la reubicación, de tal forma que se logre un avance en el GED y por tanto generando aportes en la cesación de vulnerabilidad de los hogares. El alcance de la propuesta debe ser medido en término de generación de capacidades de los hogares ya que no sule las responsabilidades de las demás entidades o programas sociales del Estado.

iv. Estrategia UNIDOS

Una de las estrategias de atención integral para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, es que logren vincularse a la Estrategia UNIDOS. Lo anterior, debido a que es importante contar con información de caracterización que permita identificar la situación integral de la población, junto con la intención de los hogares sobre su retorno o reubicación. Esto permitirá conocer la solución de cada hogar para su restablecimiento social y económico.

Para lo anterior, se han realizado las solicitudes para la vinculación de la población a la estrategia, y el Gobierno nacional tiene el compromiso de realizar dicha vinculación. De esta manera, se continúa con el esfuerzo para que toda la PVDFV se encuentre en UNIDOS.

Una vez vinculada la PVDFV identificada por la política de vivienda a la Estrategia UNIDOS, se aprovecharán los esquemas de atención en los componentes de la Estrategia que son: acompañamiento, orientación hacia la oferta y fortalecimiento institucional local. De tal forma, se estima que de los 1.3 millones³⁹ de hogares vinculados a UNIDOS cerca de 217 mil corresponderían a familias en situación de desplazamiento.

³⁹ Información provisional, sujeta a cambios debido a la incorporación progresiva de hogares y ajustes por verificación de información en campo.

v. *Esquemas de atención de Ola invernal*

Con el fin de mejorar la focalización en la atención a la Población en Situación de Desplazamiento - PSD y afectados por el fenómeno de la niña 2010 – 2011, se realizó la identificación de estos hogares a través de la base de UNIDOS (1'300.000 hogares), y el registro de damnificados del DANE–REUNIDOS (con corte 10 de mayo de 2011). El resultado arroja que cerca del 24% de hogares urbanos sufrieron afectaciones y de estos 22% corresponden a PSD. En la zona rural, se reportó que cerca del 21% son afectados y de estos el 13% son PSD.

En cuanto al cruce de las familias priorizadas o “por graduarse” de la Estrategia UNIDOS (400 mil de los 1.3 millones de hogares) y el registro de damnificados del DANE–REUNIDOS arroja que cerca del 13% de hogares urbanos priorizados sufrieron afectaciones y de éstos 4% corresponden a PSD. En la zona rural, se reportó que cerca del 3,2% son afectados y de éstos el 4% son PSD.

Para atender la ola invernal en materia de vivienda el Gobierno nacional planteó un esquema en tres fases, que comprenden: i) medidas de atención humanitaria (alojamiento temporal, arrendamiento y soluciones transitorias de agua y saneamiento); ii) rehabilitación y iii) reconstrucción y rehabilitación. Dentro de estas fases se priorizará la atención a los hogares desplazados y afectados por la temporada invernal, según lo establecido en el artículo 6⁴⁰ del Decreto 4832 de 2010⁴¹ y el parágrafo 2 del artículo 19 del Decreto 1920 de 2011⁴², el cual establece que se asignarán subsidios a la población en situación de desplazamiento por la violencia damnificada por el fenómeno de la niña 2010 - 2011.

En materia rural, el MADR y el Banco Agrario de Colombia han destinado la suma de 169.000 millones de pesos para atender la población damnificada por la ola invernal ocasionada por el fenómeno de la niña 2010 – 2011, los cuales serán ejecutados de acuerdo a la nueva estructura del programa de VIS Rural, en donde se tendrá un apoyo importante por las Gerencias Integrales creadas dentro de la citada estructura, que tendrán a cargo la contratación de las obras y de la interventoría, teniendo en cuenta que las mismas apoyarán la administración de los recursos desde las regiones, en zonas donde su presencia es importante para el desarrollo rural. Estas Gerencias apoyarán la gestión del Banco Agrario y la de las entidades oferentes, a través de un seguimiento efectivo a la ejecución financiera y física de los recursos del subsidio VIS rural. Asimismo es preciso citar que para la presentación de los proyectos las Gerencias Integrales en coordinación con la entidad oferente serán las encargadas de la formulación de los mismos.

⁴⁰ Artículo 6 del Decreto 4832 de 2010- Identificación de hogares. Para la identificación y definición de los hogares, en gran parte desplazados, afectados con la ola invernal y a aquellos que habitan en viviendas ubicadas en zonas de riesgo o de alto riesgo no mitigable, que serán beneficiados de los programas que se ejecuten en materia de vivienda de interés social urbana en desarrollo del presente decreto, se tendrá en cuenta la información del censo a que se refiere el Decreto 4702 de 2010 y aquella información adicional que sobre el particular determinen las autoridades competentes.

⁴¹ Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional.

⁴² Por el cual se reglamenta el [Decreto-ley 4832 de 2010](#).

Vale la pena mencionar que se atenderán a aquellas personas que se encuentran incluidas dentro del Registro Único de Damnificados – RUD, el cual es administrado por el DANE.

vi. *Reparación Integral*

La PVPVDFV se orienta a garantizar el GED a la vivienda digna de la PVDFV, no obstante lo anterior, algunos aspectos en la atención de esta población pueden contener algún efecto reparador a título de restitución, indemnización o medida de satisfacción.

De esta manera y según como se encuentra contemplado en La Ley 1448 de 2011, “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, la política de vivienda contribuirá a la reparación integral de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, con acciones que propendan a la restitución de los derechos violentados con ocasión de dicho delito. Sin embargo, esta política debe entenderse como aquella que garantiza el derecho a la vivienda digna que contribuye al restablecimiento social y económico, y no como una política reparadora, sino que puede tener un efecto reparador.

A partir de lo anterior, el Gobierno nacional iniciará el proceso de reglamentación de la mencionada Ley.

3.4.3 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL NACIONAL Y TERRITORIAL

i. *Plan de fortalecimiento institucional nacional*

El Gobierno nacional se encuentra realizando un informe sobre la ejecución del plan de Fortalecimiento Institucional, y posteriormente iniciará un diagnóstico de las entidades que harán parte de la transición al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ii. *Asistencia técnica territorial:*

El MAVDT entre enero y junio de 2011 brindó asistencia técnica a través de talleres de capacitación y jornadas de divulgación dirigidas a las entidades territoriales y a los ciudadanos interesados en el programa de vivienda de interés social urbana. Lo anterior se desarrolló en el marco de las mesas de vivienda departamentales con el apoyo y participación de Acción Social y siguiendo los lineamientos establecidos por el equipo interinstitucional integrado por MIJ, MHCP, Acción Social y DNP.

En total fueron 27 talleres en 290 municipios tal y como evidencia en el siguiente cuadro:

No	Departamento	# Mpios	Municipio
1	Antioquia	30	Medellín, Támesis, San Roque, Chigorodó, Segovia, Bello, Cañas Gordas, Mutatá, Buriticá, Amaga, San Francisco, Yondo, Carepa, El Bagre, Apartado, Amalfi, Yolombo, Caceres, Santo Domingo, Guadalupe, Necocli, El Peñol Marinilla, San Francisco, Granada, Argelia, Cocorná, San Carlos, Urrao e Ituango.
2	Arauca	4	Tame, Saravena, Arauca y Cravo Norte
3	Atlántico	4	Barranquilla, Soledad, Malambo, Sabanalarga
4	Bolívar	4	Cartagena, San Jacinto, Carmen de Bolivar, San Pablo
5	Caldas	23	Manizales, La Dorada, Aguadas, Samaná, La Victoria, La Merced, Manzanares, Salamina, Filadelfia, Pensilvania, Palestina, Risaralda, Marquetalia, Anserma, Neira, Villamaria, Marmato, Chinchina, Viterbo, Riosucio, Supia, Aranzazu, Pacora,
6	Caquetá	16	Florencia, Montañita, Morelia, Solita, Solano, El Doncello, Paujil, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Valaparaíso, Puerto Rico, Albania, Curillo, y Milán, San Vicente del Caguan, San José de Fragua.
7	Casanare	10	Yopal, La Salina, Paz De Ariporo, San Luis De Palenque, Villanueva, Aguazul, Sabanalarga, Orocué, Hato De Corozal, Tauramenía
8	Cauca	12	La Vega, Corinto, Silvia, El Tambo, Santander de Quilichao, Popayán, Timbio, Piamonte, Piendamó, Miranda, La Sierra, Balboa.
9	Cesar	23	Valledupar, La Jagua De Ibirico, La Paz, Gamarra, San Diego, Agustín Codazzi, Chiriguana, Curumani, Chimichagua, Aguachica, Pelaya, San Diego, Río de Oro, Becerril, González, Valledupar, Bosconia, Gamarra, Manaure, Codazzi, La Gloria, La Paz, San Martín
10	Chocó	23	Quibdó, Carmen del Darién, Carmen del Atrato, Unguía, Bahía Solano, Condoto, Lloró, Bojayá, Medio San Juan, Condoto, Río Quito, Atrato, Alto Baudó, Unión Panamericana, Sipí, Riosucio, Litoral del San Juan, Nuquí, Tadó, Certequí, Jurado, Unión Panamericana, Bagadó
11	Córdoba	18	Pueblo Nuevo, Tierralta, Valencia, Cereté, Montería, San Bernardo, Planeta Rica, Chinú, Loricá, Sahagún, San Pelayo, Puerto Libertador, Momil, Purísima, Ayapel, Moñitos, Monte Líbano.
12	Cundinamarca	6	Bogotá, Viotá, Soacha, la Palma, Madrid, Funza.
13	Guainía	1	Puerto Inírida
14	Guaviare	3	San José del Guaviare, El Retorno, Miraflores
15	Huila	2	Pitalito, Neiva
16	La Guajira	12	Portete, Maicao, Fonseca, Uribia, Dibulla, Riohacha, Jagua del Pilar, Fonseca, Maicao, Uribia, San Juan del Cesar, y Villanueva
17	Magdalena	29	Ciénaga, Santa Marta, Fundación, Aracataca, El Retén, El Banco, Zona Bananera, Sitio Nuevo, El Plato, Pivijai, Chivolo, Tenerife, Nueva Granada, Ariguani, Santa Bárbara De Pinto, Santa Ana, Pijiño Del Carmen, El Banco, Guamal, San Sebastián, Algarrobo, Concordia, El Piñón, Nueva Granada, Aracataca, Salamina, Algarrobo, Ariguani, y Sitio Nuevo.
18	Meta	6	Granada, Villavicencio, Puerto López, Barranca de Upía, San Martín, Restrepo.
19	Nariño	17	Pupiales, Tumaco, Barbacoas, La Cruz, Cumbitara, Ricaute, Taminango, Tuquerres, San Lorenzo, Cumbal, Pasto, La Llanada, Aldana, Potosí, Chachagui, Arboleda, El tambo
20	Norte De Santander	2	Cúcuta, Ocaña.
21	Putumayo	5	Villa Garzón, Puerto Asís, San Miguel, Sibundoy, Santiago
22	Santander	14	Floridablanca, Sabana de Torres, Matanza, San Vicente de Chucurí, San Gil, Surata, Landazurí, Rionegro, Piedecuesta, El Playón, Mogotes, Lebrija, Rionegro, Aguada
23	Sucre	4	Sincelejo, Obejas, Los Palmitos, San Onofre.

No	Departamento	# Mpios	Municipio
24	Tolima	7	Chaparral, Planadas, Ataco, Ibagué, Cunday, Rovira, Prado
25	Valle	13	Buenaventura, Buga, Caicedonia, Cali, Calima, Dagua, Jamundi, El Dovio, Palmira, Roldanillo, Sevilla, Tulua, Yumbo.
26	Vaupés	2	Taraira, Mitu
27	Vichada	4	La Primavera, Puerto Carreño, Cumaribo, Santa Rosalia
	Total	294	

Fuente: Grupo Interno de Trabajo de Atención a Población Desplazada, MAVDT. Junio de 2011.

Las mesas departamentales contaron con la asistencia de los responsables de los programas en los municipios y departamentos, para el fortalecimiento técnico e institucional esperado

En este mismo marco, el MAVDT en articulación con el Equipo Interinstitucional (MIJ, MHCP, Acción Social y DNP) brindó apoyo técnico integral y articulado a las entidades territoriales en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política pública para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, a través del diseño y formulación del PIU y su articulación con los planes de desarrollo y demás instrumentos de planeación y presupuesto de la gestión pública territorial. Con este objetivo se acompañaron jornadas territoriales para la inclusión de los temas de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

De igual forma, de acuerdo con el PND 2010 – 2014 el Gobierno nacional buscará celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, promover la asistencia técnica, cofinanciación y articulación de las políticas de vivienda en los municipios de su jurisdicción con UNIDOS (incluida la PVDFV) y Ola Invernal.

Por otro lado, es de mencionar que el MADR y el Banco Agrario de Colombia brindan asistencia técnica de manera permanente a las distintas entidades interesadas en la presentación de proyectos VIS Rural, con el fin de que las mismas tengan la oportunidad de atender las necesidades habitacionales en materia de vivienda rural en sus localidades a través del subsidio, entre las cuales se mencionan:

- Realización del lanzamiento de la nueva estructura del Programa VIS Rural realizada el 27 de abril del 2011, con la presencia del MADR, el Banco Agrario de Colombia y todas las entidades interesadas en el funcionamiento del programa.
- Asistencia técnica al departamento del Caldas el 30 de mayo del 2011.
- Realización de capacitación técnica a las distintas regionales de Acción Social y otras entidades el día 01 de Junio del 2011.
- Asistencia técnica al departamento de sucre el 07 de junio del presente año.
- Asistencia técnica permanente a través de la cuenta de correo electrónico convocatoriavisr2011@bancoagrario.gov.co.
- Asistencia técnica permanente a las entidades que visitan la Gerencia de Vivienda Rural del Banco Agrario de Colombia, así como también en las distintas Coordinaciones Departamentales ubicadas en las sucursales principales del Banco en cada departamento. Vale la pena citar que dichas consultas sólo serán recepcionadas hasta el 01 de Julio del 2011.

De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación en el marco de sus competencias, viene brindando asistencia técnica a las entidades territoriales en lo referente a (i) informe de empalme entre mandatarios, (ii) rendición de cuentas por cuenta de la entidad territorial y (iii) Cartilla de apoyo para la construcción de los planes de desarrollo locales, en estos instrumentos se han construido indicaciones específicas tanto para vivienda como para la prevención y atención a población víctima de desplazamiento forzado por la violencia.

A su vez el equipo interinstitucional (DNP, MHCP, Acción Social y MIJ), realizó un plegable en donde se resalta la importancia de incluir, en las propuestas de programas de gobierno de los candidatos a mandatarios locales, un componente concreto en materia de atención a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

iii. *Sistemas de información*

En el marco de “La Red Nacional de Información” esta se ha concentrado en vincular a las entidades del Gobierno nacional, para que a través de actualización de lotes de archivos y/o a través de servicios web, la información que poseen las entidades acerca de la atención a la población PVDFV, pueda ser reflejada en un sistema integrado, el cual permita la verificación de acceso a programas asistenciales y a programas que apunten al goce efectivo de derechos a la vivienda digna.

Adicionalmente, la Red Nacional de Información estará en capacidad de generar insumos para la focalización y priorización de la atención de la PVDFV, aportando información que va desde la ubicación de la población, hasta la identificación de sus necesidades, y la manera como desde el nivel nacional y territorial se ha contribuido a la atención de las mismas. En ese sentido, con el tema de vivienda se han adoptado varias estrategias, la primera de ellas tiene que ver con la vinculación de entidades del orden nacional, como por ejemplo el Oficina de Instrumentos Públicos, con el cual se adelantó el proceso a través de Gobierno en Línea donde actualmente se está en proceso de integración con las bases de datos. Por otra parte, se encuentra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de FONVIVIENDA con quien se está realizando el desarrollo de una aplicación que permita la centralización de la información de las distintas entidades que están relacionadas con el tema de vivienda a nivel nacional, (Cajas de Compensación, Ministerio del Ambiente, Catastros, etc.). Así mismo, se desarrolló una estrategia de intervención territorial, a través de la cual se pudo obtener la información de programas de vivienda de algunas entidades territoriales, con el fin de evidenciar atención y a su vez, identificar necesidades y características propias del territorio a fin de permitir las focalizaciones como ya se había mencionado

3.4.4 ELIMINACIÓN DE BARRERAS DE LA PVDFV

Con el fin de que la PVDFV acceda a los programas y estrategias previstas por la política de vivienda es indispensable realizar actividades eficaces de promoción y divulgación de la PVPDFV. Este es un aspecto transversal en todos los objetivos de la política.

i. *Actividades de promoción y divulgación de la política*



El proceso de divulgación de la PVPVDFV comprende la implementación de diferentes mecanismos de difusión. Entre éstos se cuenta con las Unidades de Atención y Orientación – UAO de las alcaldías municipales, las unidades territoriales de Acción Social, el Centro de Contacto VÉRTICE de Acción Social y la estrategia UNIDOS que coordina operativamente Acción Social, a través de los cogestores y delegados municipales. De igual forma a partir de los procesos de capacitación de asistencia técnica descrita en el numeral anterior, se hace un fuerte proceso de sensibilización, promoción y divulgación de la política.

En el proceso de diseño e implementación de la propuesta de GIS, el tema de promoción y divulgación es un componente importante dentro de las funciones que desempeñará.

3.5 POLÍTICA DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

3.5.1 INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se presenta en atención a la orden 22 del auto 383 de 2010 en la que se señala sobre los “...los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 1 de julio de 2011,....”

2. En respuesta a las órdenes del Auto de seguimiento 385 de 2010, el Gobierno nacional el pasado 16 de Marzo de 2011 presentó un avance a la Honorable Corte Constitucional en el documento “Enfoques y propuestas de la Política de Tierras para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado”.

3. La política se fundamenta en un enfoque integral que comprende como estrategias para alcanzar los objetivos, cinco componentes a saber: i) Restitución, ii) Medidas de Compensación, iii) Protección y Formalización como elementos de Prevención, iv) Desarrollo Institucional, v) Fortalecimiento e Interoperabilidad de los Sistemas de Información y su articulación con las políticas de retornos y reubicaciones, proyectos productivos, generación de ingresos y restablecimiento económico, como también elementos asociados a la coordinación Nación - Territorio.

4. Esta política así ajustada, incluye los enfoques diferenciales de atención a grupos especialmente vulnerables como poblaciones de minorías étnicas, mujeres, niños y discapacitados, aspectos que son recogidos consistentemente en el capítulo de restitución de tierras de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) recientemente sancionada, y reúne una serie de acciones concretas, como parte de las actividades emprendidas por el Gobierno nacional para lograr la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T -025 de 2004.

5. Sin duda, el avance más significativo de la implementación de esta nueva política es la expedición de la Ley 1448 de 2011, la cual no solo busca restituir jurídica y materialmente, dentro de un enfoque integral y de justicia social, la tierras a los campesinos víctimas del desplazamiento forzado por la violencia que fueron despojados de ella o tuvieron que abandonarla forzosamente a causa del conflicto, sino que además representa un hito histórico en la búsqueda de la paz, la reconciliación nacional, y construcción de una sociedad colombiana más justa y más próspera.

6. Es importante destacar que paralelamente al trámite de la ley el Gobierno nacional, y en particular las entidades que hacen parte de la Mesa de Tierras lideradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, han desarrollado una actividad intensa y sistemática, con el fin de realizar todas las actividades preparatorias necesarias para la ejecución y puesta en marcha de las medidas legales, administrativas, institucionales, y de política, dispuestas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y en la política. Estas actividades se agrupan en: a) el desarrollo de Proyectos de Inversión

y funcionamiento 2012-2014, y b) la formulación y ejecución del Plan de alistamiento 2011.

7. El presente informe de avance, se presenta a partir del trabajo realizado en la ejecución de este Plan de Implementación y Alistamiento. Debe destacarse que, además de la intensa labor de las entidades nacionales que participan en la Mesa de Tierras, la ejecución de este Plan ha contado con la colaboración generosa y oportuna de varias agencias de Cooperación Internacional.

3.5.2 ASPECTOS GENERALES: PLANIFICACIÓN Y CÁLCULO PRESUPUESTAL

8. La implementación de la Política de Restitución Tierras, y en particular de las disposiciones incluidas en el Capítulo de Tierras de la Ley de Víctimas, requiere un enorme esfuerzo de planificación, cálculo presupuestal, diseño e instalación, de manera que se pueda comenzar su ejecución en los plazos establecidos.

9. Con este propósito en este semestre se llevaron a cabo las siguientes actividades: 1) Estimación del costo de la política de restitución de tierras para los 10 años 2012-2022 de la vigencia de la Ley; 2) Formulación de los proyectos de Inversión y Funcionamiento para el Presupuesto Nacional 2012 en consistencia con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo; 3) Formulación del Plan de Implementación y Alistamiento 2011, que ha sido debidamente discutido y aprobado por la institucionalidad, y 4) Ejecución de los proyectos del Plan de alistamiento 2012.

3.5.2.1 Estimación del Costo de la Restitución de Tierras 2012 - 2022

10. La Implementación de las medidas dispuestas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y en la Política de Tierras para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, depende en forma absoluta de la asignación de recursos del Presupuesto Nacional, para el periodo 2012-2014, y de las labores de preparación y alistamiento en el 2011, a fin de que ese presupuesto pueda ser ejecutado comenzando en el 2012.

11. La Mesa de Tierras y en especial un grupo constituido por el DNP, el Proyecto de Protección de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizaron una estimación detallada del costo de implementación del Capítulo de restitución de tierras de la ley de víctimas, el cual fue discutido y acordado con el Ministerio de Hacienda. El costo global se calculó en un rango entre 2 y 3 billones de pesos para todo el periodo, dependiendo del cumplimiento de los supuestos aplicados.

12. De acuerdo con la metodología propuesta por el Ministerio de Hacienda a la Corte Constitucional, dentro de este rango, ese ministerio hará las asignaciones anuales de acuerdo con las solicitudes que realice cada ministerio o entidad ejecutora.

3.5.2.2 Presupuesto de Inversión y Funcionamiento para el 2012

13. Durante los primeros cuatro meses se llevó a cabo una labor muy intensa, coordinada por el MADR, dirigida a formular todos los proyectos de Inversión y Funcionamiento para la vigencia del 2012 requeridos para la efectiva incorporación de las nuevas entidades y/o

los nuevos proyectos de la Política de Tierras en el presupuesto nacional. Esta labor terminó cumplidamente en su primera fase en abril 30, fecha límite para presentar las propuestas al Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda.

14. Los proyectos presentados, corresponden principalmente a la nueva Unidad de Gestión de la Restitución (MADR), la nueva Unidad de Formalización de Tierras (MADR), los Jueces y Magistrados de Restitución (Consejo de la Judicatura), la Superintendencia Delegada de Notariado y Registro para la Restitución, los Proyectos Productivos y el ajuste de “fichas EBI” de proyectos ya inscritos en años anteriores para incluir los nuevos gastos de otras entidades como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural - INCODER y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

3.5.2.3 Plan de Alistamiento

15. En la formulación y programación del Plan de Alistamiento 2011, se han ido incorporando las estrategias de la Política de Tierras y del Capítulo de Restitución de Tierras a medida en que estos dos han ido evolucionando. En cuanto a los recursos necesarios para la ejecución se encontraron algunas dificultades, debido a que la mayor parte de las actividades del Plan no se encontraban incluidas en los presupuestos de las entidades ejecutoras; sin embargo, al lograr ajustar dichos presupuestos y el apoyo de algunas agencias internacionales de cooperación, ha sido posible avanzar progresivamente en su ejecución.

3.5.3 FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS: AVANCE

16. A continuación se resumen los componentes más importantes de este Plan de Alistamiento 2011, el cual se formuló teniendo como base el Anexo: Gestión de la Política de Tierras, del documento entregado a la Corte el pasado 16 de marzo y presentado al final de este capítulo:

3.5.3.1 Restitución

3.5.3.1.1 Desarrollo Legal - Ley de Víctimas

17. La gran mayoría de acciones necesarias para lograr la restitución de tierras, no eran posibles por la inexistencia de un eficaz marco jurídico de justicia transicional que lo permitiera. Es así que la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011 conocida como ley de víctimas, la cual contiene un capítulo específico para la restitución de tierras presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en septiembre del año pasado, constituye no solo un hito histórico sino un paso de gran envergadura que permite poner en marcha la política diseñada por el Gobierno.

18. En línea con la solicitud del Auto de seguimiento 008 de 2009, que solicitó diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, la Ley 1448 de 2011 instaura un elaborado marco de Justicia Transicional que establece presunciones de buena fe e inversión de la carga de la prueba en favor de la víctimas, así

como términos breves a fin agilizar el trámite de la reclamaciones. Con la ley se crea: (i) la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en adelante Unidad Administrativa de Restitución de Tierras; (ii) el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución; (iii) el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuyo objeto es servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones; (iv) instituye las reformas y institucionales requeridas para lograr la efectiva restitución jurídica y material de las tierras despojadas, caso del Sistema de Notariado y Registro, de los mecanismos de Compensación y las medidas para Alivio de Pasivos. De esta manera, la ley crea un completo marco jurídico para la implementación de la Política de Tierras en beneficio de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

3.5.3.1.2 Decreto: Facultades Extraordinarias sobre Derechos de la Comunidades Étnicas

19. Teniendo en cuenta que se hace necesario dar aplicación al artículo 205 de la ley de víctimas, con el cual se reviste al Presidente de facultades extraordinarias para legislar sobre la restitución a comunidades étnicas, desde febrero pasado se ha organizado un programa de trabajo que incluye los siguientes elementos: a) Se ha constituido un Comité interinstitucional responsable conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social y el MADR, el INCODER, y el Ministerio del Interior y de Justicia; b) se ha acordado con las comunidades indígenas, la Mesa de Concertación y la metodología para realizar el proceso de consulta previa; c) se ha seleccionado el equipo de consultores que apoyará al Gobierno en la elaboración de la propuesta de decreto; d) se ha conformado un equipo de asesores, financiado por el Gobierno, que apoyará a las comunidades indígenas en la elaboración de sus propuestas.

3.5.3.1.3 Plan de Choque

20. Uno de los 7 componentes de Plan Choque que maneja el INCODER, tiene por objeto el Restablecer jurídicamente los derechos constituidos por el extinto INCORA o actualmente por el INCODER a los sujetos de reforma agraria que por causa del desplazamiento forzado abandonaron sus parcelas y, en consecuencia de ello, fueron despojados de sus títulos por actuaciones administrativas del Instituto. Fueron priorizados 19 casos emblemáticos en el nivel nacional con la finalidad de adelantar las acciones administrativas agrarias o gestiones dentro de las competencias que tiene el Instituto para ello.

Así las cosas, actualmente frente a los 19 casos emblemáticos se encuentra un avance del 72.2%, en la medida en que 14 de ellos se encuentran en la fase final de “inicio de trámite administrativo agrario o gestión”, beneficiando a 562 familias, lo que corresponde a 276 parcelas que tienen una extensión de 14.274 hectáreas.

3.5.3.1.4 Alivio de Pasivos

21. Con el fin de concluir el trabajo que sobre estos temas venía realizando el Proyecto Protección de Tierras, y de hacerlo consistente con los términos aprobados en la Ley

1448 de 2011, se están elaborando los términos de referencia correspondientes, de forma que la reglamentación correspondiente esté lista en el plazo estipulado.

3.5.3.1.5 Proyectos Integrales de Restitución de Tierras

22. Dada la importancia de validar en campo las metodologías que empleará la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, como una primera experiencia de restitución de cara a la nueva institucionalidad, se desarrollan proyectos de restitución en 13 municipios de las regiones de Urabá Antioqueño, Montes de María en Sucre y Montes de María y Canal del Dique en Bolívar. Los tres pilotajes se desarrollan con la coordinación técnica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Actualmente se adelanta el proceso de selección del operador regional toda vez que se logró contar con la cofinanciación de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM y de Acción Social.

23. También existen otros proyectos integrales de restitución que se desarrollarán en el Magdalena Medio, cuyos términos de referencia están siendo elaborados al tiempo que se consigue garantizar su financiación por parte de la cooperación Internacional.

3.5.3.1.6 Proyectos Productivos para las víctimas restituidas

24. Como parte del Componente de Generación de Ingresos, integrada a la política de reparación dentro de la Política de Tierras, se está desarrollando un proyecto para ofrecer asistencia técnica y acompañamiento a las víctimas restituidas y retornadas con el propósito de que puedan recuperar su capacidad productiva y sus condiciones de vida.

25. De otra parte, Acción Social está actualmente diseñando una herramienta de acompañamiento e incentivo al retorno y la reubicación, el cual, si bien, tiene como eje fundamental la integración comunitaria, también incorpora acciones de asistencia y acompañamiento técnico en materia de seguridad alimentaria y generación de capacidades para el auto-sostenimiento de las familias. Se tiene previsto, una vez la herramienta sea puesta en funcionamiento, intervenir los municipios priorizados mediante la Estrategia Retornar es Vivir; así como aquellos priorizados por el MADR (pilotos Restitución) y por la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Bienes Despojados.

3.5.3.2 Medidas de Compensación

3.5.3.2.1 Reglamentación de las Medidas de Compensación

26. Se está finalizando la elaboración de los términos de referencia para la contratación de una consultoría que desarrolle los estudios necesarios para sustentar la reglamentación, la organización, y la administración del Fondo de la Unidad de Restitución, el cual, de acuerdo con las disposiciones de la Ley tendrá a su cargo los recursos para las compensaciones, pero que además tendrá a su cargo el manejo financiero y material de los recursos y activos destinados a hacer efectiva la restitución y la compensación, como se estipula en la Ley 1448 de 2011.

3.5.3.3 Prevención del Despojo

3.5.3.3.1 Formalización

3.5.3.3.1.1 Unidad Coordinadora de Formalización

27. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó mediante resolución, el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, y para su implementación cuenta con la Unidad Coordinadora del Programa, conformada por expertos en las diferentes áreas. El Programa comprende la titulación de baldíos y el saneamiento de la propiedad en predios privados. Adicionalmente, se encuentra en trámite el decreto que crea el Comité Intersectorial para la Formalización.

El Programa, en el contexto del Plan de Alistamiento, está llevando a cabo un conjunto de acciones dirigidas a preparar los instrumentos necesarios para adecuar la institucionalidad de forma que se reduzca la informalidad de la tenencia a niveles marginales. La estrategia implica hacer ajustes legales y normativos, reducir costos, crear una cultura de la formalidad, acercar los servicios de registro a los campesinos y definir procedimientos ágiles para adelantar en los próximos años campañas masivas de formalización. Si bien el Programa tiene cobertura en todo el país, llevará a cabo, proyectos específicos, en áreas de desplazamiento para complementar los procesos de Restitución y de Protección a víctimas, mediante la formalización de propiedad en dichas áreas, como medida preventiva para evitar nuevos despojos y apoyar objetivos de garantías de no repetición.

Con este propósito, el programa viene trabajando en tres líneas: a) Actualización del Marco Normativo para la formalización; b) Estrategia de comunicaciones para crear una cultura de la formalidad; y c) proyectos de campañas regionales, con el fin de validar metodologías y definir esquemas de operación para adelantar a partir del 2012, las campañas de formalización masiva.

3.5.3.3.1.2 Marco normativo de Formalización

28. El marco normativo vigente no es suficiente para resolver el problema de la informalidad en Colombia. El Programa de Formalización viene promoviendo diferentes reformas normativas que buscan facilitar el acceso a la propiedad formal sobre la tierra, promover el desarrollo rural sostenible y prevenir el despojo y abandono forzado. 1). El Proyecto de Ley de Desarrollo Rural contempla institucionalizar la Formalización de la Propiedad Rural adoptándola como política pública del Estado. En este proyecto se compila y mejoran los procedimientos ordinarios y especiales dispersos en la legislación vigente para promover la formalización de la propiedad en predios privados y baldíos poniendo especial cuidado en que las nueva legislación complemente la ley de víctimas y prevenga nuevos ciclos de despojo de tierras; 2) En los próximos días se adoptará un Decreto para reglamentar la Titulación Masiva de baldíos, permitiéndose así pasar del esquema de titulación por demanda, que hasta ahora ha hecho el INCODER,-con costos y demoras para los campesinos-, a un esquema de oferta .

3.5.3.3.1.3 Modalidades Operativas de Formalización: Proyectos de Validación

29. El Programa de Formalización ha finalizado la fase de lineamientos y planeación. Actualmente se encuentra en la fase de validación de procedimientos de formalización

masiva y de diseño de los ajustes normativos. Para la validación de metodología se han identificado varios municipios teniendo como referente principal las zonas de desarrollo rural. El procedimiento a validar da especial atención a la información sobre despojos y protección de predios para armonizar la formalización de la tenencia con la protección de los derechos de las víctimas; se proyecta intervención en Montes de María, municipios de Chalán, Los Palmitos, Palmito, Coloso, Morroa y Tolú Viejo; en Ataco Tolima; y en el Bajo Cauca Antioqueño, municipio del Bagre. Se estudia además la posibilidad de intervenir la región sur-occidente del país, están por definirse los municipios.

3.5.3.3.2. Protección

3.5.3.3.2.1 Desarrollos normativos para la Protección

30. Con el fin de avanzar en el desarrollo normativo de las medidas de protección de la ocupación de la población en condición de desplazamiento o en riesgo de desplazamiento sobre tierras baldías rurales, se requiere la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente los terrenos baldíos cuya protección fue solicitada, y que permita la inscripción de medidas a título publicitario. Por lo tanto, es necesario fijar los lineamientos para adelantar un procedimiento administrativo que faculte al INCODER para tramitar la protección de la calidad jurídica de ocupante sobre terrenos baldíos, en atención a las solicitudes individuales de protección o de aquellas derivadas de la ruta de protección colectiva, en los casos que corresponda.

31. En consecuencia, el INCODER elaboró un proyecto de Acuerdo por el cual se reglamenta el trámite administrativo tendiente a la apertura del folio de matrícula inmobiliaria de terrenos baldíos abandonados por la violencia, con el propósito de lograr el registro de medidas de protección en favor de sus ocupantes, que será objeto de estudio y aprobación por parte del Consejo Directivo del Instituto.

32. Las medidas de protección patrimonial hacen parte de los mecanismos para prevenir el despojo jurídico y permiten una efectiva acción represiva del Estado en el caso del despojo material. Así las cosas, el Gobierno nacional considera que es de vital importancia fortalecer el marco de dichas medidas, ajustándolo al actual escenario y dinámica normativa e institucional, y articulándolo a los demás componentes de la Política Pública, especialmente al de Reparación y Restitución de tierras. En este orden de ideas, se incluyó en el Proyecto de Estatuto de Tierras un capítulo especial sobre las medidas de protección en sus tres formas de aplicación, esto es: individual, colectiva y étnica. El articulado comprende los aspectos sustanciales de las medidas, tales como: concepto, naturaleza jurídica, alcances, ruta de implementación, entidades competentes, procedimientos de protección, y requisitos y procedimientos para el levantamiento de las medidas.

3.5.3.3.2.2 Fortalecimiento de las medidas de protección

33. Como consecuencia de la expedición de los Autos de seguimiento y Sentencias de la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025/2004, durante el año 2010 se trabajó concertadamente con las instituciones competentes (Red Interinstitucional de Protección) en la adecuación y actualización del RUPTA, cumpliendo con lo ordenado por esta Autoridad; trabajo que permitió incluir dentro del Registro la Ruta

Étnica y ampliar el conjunto de variables que deben ser tenidas en cuenta para caracterizar la tenencia de la tierra, tales como género, niñez, composición del núcleo familiar, calidades jurídicas y tipologías de despojo. Este esfuerzo permitió desarrollar el RUPTA versión 2 que contiene las Rutas Individual y Colectiva actualizadas, y la Ruta Étnica.

34. Por su parte, en cumplimiento de las estipulaciones consagradas en el Decreto 2007 de 2001 y la Ley 387 de 1997, la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos - ORIP, viene cumpliendo su función registral inscribiendo en los Folios de matrícula Inmobiliaria las protecciones de los derechos de propiedad y de posesión inscritas, a que haya lugar por Ruta individual o Ruta Colectiva, según sea el caso. Se han ingresado a la fecha 16.650 solicitudes de protección Individual, adicionalmente se han realizado visitas permanentes a las ORIP con el objeto de recopilar la información procedente de todos los Folios de Matrícula Inmobiliaria afectados con medidas de protección, alcanzándose un total de 73.055 predios protegidos con declaratoria.

3.5.3.4 Desarrollo Institucional

3.5.3.4.1 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

35. Teniendo en cuenta el papel fundamental que cumple esta Unidad en la implementación de la Política de Tierras para la Población Desplazada de acuerdo con las funciones que le asigna la Ley 1448 de 2011, el Gobierno nacional, consciente de la necesidad de avanzar en mecanismos efectivos de restitución de tierras despojadas, desde finales del año pasado ha venido adelantando un conjunto de acciones orientadas, de una parte, a consolidar la masa crítica de recursos disponibles para construir las bases de la Unidad de Restitución; y de otra a realizar los estudios de la estructura organizacional, de procesos y de planta necesarios, y del Plan estratégico para crear la nueva entidad pública.

3.5.3.4.1.1 Bases para la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

36. Con el fin de recoger y consolidar la experiencia acumulada en el país en temas de restitución, formalización y protección, el Ministerio de Agricultura con apoyo principalmente del Ministerio del Interior, Acción Social y la CNRR, han desarrollado una estrategia para agrupar y coordinar técnicamente diferentes proyectos, de forma tal, que se ordenen como base de la Unidad. Entre las principales acciones están: a) el traslado del Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social al Ministerio de Agricultura; b) alrededor de él se están integrando los proyectos piloto de la CNRR (que son financiados con recursos de Acción Social y la OIM); y c) el traslado de los trámites que venían siendo propiciados por las Comisiones Regionales de Restitución.

37. Paralelamente, y siguiendo el calendario de preparación del Presupuesto del año 2012 y la metodología propuesta para la Ley de Víctimas por el Ministerio de Hacienda, se elaboraron los proyectos de inversión y la fichas correspondientes, y se inscribieron en el

Banco de Proyectos del DNP; al tiempo que se presentaron las solicitudes de presupuesto de funcionamiento ante el Ministerio de Hacienda para la Unidad.

3.5.3.4.1.2 Estudios Técnicos Organizacionales

38. Con el fin de cumplir con todos los requisitos legales y técnicos para la creación y montaje de una nueva entidad como lo es la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, en consulta con los organismos pertinentes, se prepararon los términos de referencia y se seleccionó la firma consultora especializada que se encargará de preparar la estructura orgánica, el mapa de procesos, la planta de personal los manuales de funciones y los borradores de decreto exigidos con este propósito.

3.5.3.4.1.3 Plan estratégico

39. También es un requerimiento para toda entidad, contar con Plan estratégico de mediano y largo plazo, donde se establezcan con claridad las metas y las estrategias de trabajo, definiendo los principales proyectos y actividades necesarios para alcanzarlas. En esta dirección se prepararon los términos de referencia y se seleccionaron los consultores especializados que facilitarán el desarrollo de este Plan, dentro de los plazos establecidos por la Ley.

El Proyecto Tierras y los demás proyectos incorporados a su alrededor serán el grupo básico responsable de preparar y ejecutar el Plan. Uno de los resultados será el trabajo gradual de transformación del Proyecto en la base de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras.

3.5.3.4.1.4 Manuales y Procedimientos

40. Como parte del alistamiento de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras está la preparación de los manuales y procedimientos que seguirán los funcionarios en las distintas actividades, de forma tal, que cumplan con requisitos de calidad, y que faciliten el cumplimiento de actividades y funciones de manera transparente, uniforme, y estandarizadas en las diferentes localidades.

3.5.3.4.1.5 Capacitación de funcionarios de la Unidad de Gestión

41. Una vez aprobados los estudios técnicos organizacionales, el plan estratégico y los manuales es necesario llevar a cabo un fuerte trabajo de capacitación de todos los funcionarios, en temas generales y las modalidades específicas de ciertos cargos.

Están aprobados los términos de referencia para contratar una consultoría que realice la capacitación a los diversos funcionarios que harán parte de la Unidad de Gestión, que incluirá módulos y materiales para capacitar 11 Unidades, que son la base inicial posible de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, la cual, como lo dispone la Ley se irán construyendo y atendiendo las reclamaciones en forma gradual.

3.5.3.4.2 Salas de Restitución

3.5.3.4.2.1 Jueces y Magistrados Especializados en Restitución

42. Dentro de la jurisdicción ordinaria, se creará un grupo de jueces especializados en restitución para aplicar los nuevos procedimientos de justicia transicional dispuestos en el capítulo de tierras, y para ello se han realizado las proyecciones presupuestales y programado las actividades de apoyo logístico necesarias.

43. En tal sentido, desde el mes de febrero se vienen adelantando reuniones con la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Nacional de Planeación, con quienes se realizó de manera minuciosa el cálculo de lo que costará poner en funcionamiento a dichos jueces, incluyendo no solo el valor de la nómina sino también toda clase de requerimientos para el funcionamiento de los nuevos juzgados. Tales valores han sido debidamente incluidos en las fichas de Estadística Básica de Inversión (EBI) del Banco de Proyectos, a efectos de garantizar su sostenimiento en los próximos años y en el presupuesto de funcionamiento de la Rama Judicial. También se han analizado diversas opciones para encontrar la forma más adecuada en que se proveerán los cargos, de manera tal, que se cumplan con las metas del Gobierno y con los plazos dados por la Ley de Víctimas.

3.5.3.4.2 Capacitación a Jueces y Magistrados

44. Gracias a la gestión realizada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la Cooperación Internacional, se consiguieron recursos para realizar la capacitación que deberán tomar los nuevos jueces de restitución por parte de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, para que puedan cumplir cabalmente con sus funciones. Es así que ya se han aprobado los términos de referencia para contratar un consultor que, aprovechando la experiencia y los documentos del Proyecto Tierras, diseñará los módulos de capacitación que serán impartidos a los Jueces. Es de anotar que la contratación debe cumplir con los requerimientos y estándares de calidad internacionalmente reconocidos y que exige la escuela Judicial Lara Bonilla. El contratista deberá hacerse cargo de: 1) La elaboración de los módulos de capacitación; 2) una metodóloga, que es la persona que le imprimirá a los módulos de capacitación, un procedimiento y una metodología para que la información se pueda transmitir de la manera más pedagógica y adecuada conforme a la experiencia de la escuela; 3) la elaboración de un aula virtual, para que los estudiantes puedan entrar a internet a estudiar los módulos y responder los trabajos que por este medio se impartan; 4) virtualización, que es el trabajo de coger los módulos de capacitación y subirlos a internet para conformar el aula virtual. La contratación y esta forma de operar, es requisito indispensable que exige la escuela judicial para acreditar unos estándares de calidad que son reconocidos internacionalmente.

3.5.3.4.3 Superintendencia Delegada para la Restitución, Formalización y Protección.

45. La Ley 1448 del 10 de Junio de 2011 o Ley de Víctimas, establece en su artículo 119, Parágrafo 2°, la creación por parte del Gobierno nacional de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, así como la creación de los cargos de coordinadores regionales de tierras y demás profesionales técnicos y operativos requeridos, para atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales establecidos por la misma ley.

46. Las actividades tendientes a la creación de la nueva delegada se encuentran en la fase de los Estudios Técnicos requeridos para su estructuración organizacional; y se preparan las acciones tendientes a la Planeación Estratégica que incluye la elaboración y gestión de los manuales y procedimientos, y la formulación de los programas de capacitación a registradores, notarios y demás funcionarios.

47. Con el objeto de avanzar en las actividades que le competen a la entidad en materia de reparación a las víctimas y en procura de anticiparse a la creación de la Superintendencia Delegada, La Superintendencia de Notariado y Registro ha complementado y fortalecido la capacidad institucional para atender los requerimientos jurídicos, técnicos, operativos y administrativos en materia registral para la protección y formalización de tierras de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, anticipándose inclusive, a la expedición de la ley de Víctimas; habiendo logrado implementar el “Proyecto Tierras” como un área especializada de trabajo, la cual será integrada a la Superintendencia Delegada.

3.5.3.5 Sistemas de Información

3.5.3.5.1 Registro de Tierras despojadas

3.5.3.5.1.1 Montaje: Gestiones interinstitucionales

48. Con el propósito de generar las condiciones tecnológicas necesarias, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural viene coordinando diversas acciones y estrategias para la definición del sistema de información requerido para el registro de tierras restituidas y para la formalización de la propiedad rural (Registro de Tierras Despojadas). En tal sentido se reportan los siguientes avances:

49. Estimación del universo de tierras abandonadas o despojadas, con base en la información histórica contenida en el Registro de Población Desplazada - RUPD y en el Registro de Predios y Territorios Abandonados a causa de la violencia - RUPTA, este análisis contribuye con el dimensionamiento del sistema y la focalización de probables zonas de intervención en materia de formalización y restitución, según lo establecido en la Ley de Víctimas.

50. Se ha contratado la elaboración de un estudio que dé cuenta del estado y disponibilidad de los datos y sistemas de información de las instituciones con competencias en materia de formalización y restitución; la identificación de requisitos y el levantamiento de procesos requeridos para el desarrollo del sistema de registro de tierras restituidas y formalización de la propiedad rural, y la definición de los términos para la contratación de su desarrollo.

51. Se adelantan gestiones de coordinación interinstitucional, orientadas a establecer acuerdos y convenios para el intercambio de información que soporte y complemente los procesos de formalización y restitución en el marco de la ejecución de la política de tierras del Gobierno y la aplicación de la Ley de Víctimas. En este contexto se trabaja con el IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, y Acción Social para identificar posibles servicios de intercambio de información y procedimientos para la interoperabilidad entre sistemas de información.

3.5.3.5.1.2 Diagnóstico y pliego

52. Se elaboraron los términos de referencia, se seleccionó la empresa consultora y está en proceso la contratación correspondiente a esta primera etapa.

3.5.3.5.1.3 Prototipo y Diseño

53. De acuerdo con los resultados de la etapa anterior, se seleccionará y contratará la firma encargada de diseñar el software y el prototipo, los cuales deben estar listos a más tardar a comienzo de 2012. A partir de ese momento se comenzará la etapa de montaje y operación.

3.5.3.5.2 Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

3.5.3.5.2.1 RUPTA versión 2

54. Se ha elaborado la versión No. 2 del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA, que incorpora variables y procedimientos orientados a la protección de los derechos de la mujer, la niñez huérfana y las comunidades de grupos étnicos (en cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en los Autos de seguimiento 008/09, 005/09, 004/09, 383/10 y 092/08), se incorporaron también los procedimientos para soportar la información y trámite de las rutas de protección Individual, Colectiva y Étnica. Esta labor se encuentra en la etapa de capacitación a funcionarios encargados de administrar el registro y de migración de la información para iniciar operaciones con la nueva versión.

3.5.3.5.3 Interoperabilidad de los Sistemas de Información

55. Adicionalmente el IGAC en el marco de los resultados de coordinación interinstitucional dirigidos a garantizar la interoperatividad de los sistemas de información para la restitución, protección/prevención y formalización de tierras, adelanta las siguientes acciones:

- i. Se progresa en la definición de protocolos dirigidos a garantizar el acceso a grupo PPTP/UAEGTD mediante servicios web o en línea para consultas automáticas especialmente catastrales y registrales (consolidando el sistema de información catastro-registro). Se trabaja en la disposición, mediante servicios web a PPTP/UAEGTD, de la cartografía básica y catastral digital.
- ii. Se vienen actualizando los municipios de prioridad en materia de protección/restitución considerados en el plan de trabajo de la mesa técnica de tierras del Auto de seguimiento 008 de 2009.
- iii. Se inició el diseño de los procedimientos técnicos que permitan la recuperación de los medios de almacenamiento disponibles en el IGAC de la base de datos catastral a partir 1991 (fecha establecida por la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras para recibir reclamaciones), al igual que se adelanta el escaneo con


objetivos de preservación y protección de la información física contenida en fichas catastrales prediales.

iv. Paralelamente se adelantan tareas conducentes a la consolidación, alimentación y mejoramiento del geoportal de tierras y los Sistemas de Información Georeferenciada - SIG de apoyo a la restitución, protección y formalización de tierras y el de vulnerabilidad de mujeres víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

v. Igualmente, se adelanta la conformación de un grupo de trabajo especializado (en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Gobierno en Línea) consagrado a la coordinación e interoperabilidad de los sistemas de información en materia de prevención/protección, Restitución y Formalización de la propiedad.

Esta iniciativa busca adecuar la institucionalidad para la puesta en marcha de las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley de Víctimas. Este grupo está conformado por: el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - Unidad coordinadora del Programa de Formalización de la Propiedad, el INCODER (MADR), el IGAC, la SNR, Acción Social (RUPD); posteriormente se vincularán la Fiscalía General de la Nación - FGN, y el Consejo Superior de la Judicatura.

3.5.4 ANEXO: CUADRO DE GESTIÓN POLÍTICA DE TIERRAS

CUADRO DE GESTIÓN POLÍTICA DE TIERRAS					
LINEA ESTRATÉGICA	COMPONENTES	PROYECTOS	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACIÓN	AVANCE
PRESUPUESTO 2012					
PRESUPUESTO	PRESUPUESTO 2012	DESARROLLO DE PROYECTOS I - F		FICHA EBI ABRIL, EXPEDICIÓN SEPTIEMBRE	
		FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN		19 DE ABRIL	
RESTITUCIÓN					
RESTITUCIÓN	MARCO LEGAL	LEY DE VÍCTIMAS CAPÍTULO DE TIERRAS	FEBRERO	7 DE AGOSTO	EXPEDIDA 10 DE JUNIO
		DECRETO INDÍGENAS Y AFROS	ABRIL	SEPTIEMBRE BORRADOR CONSULTADO NOVIEMBRE EXPEDICIÓN	ELABORACIÓN DEL BORRADOR
	RESTITUCIÓN CON EL MARCO NORMATIVO ACTUAL	PLAN DE CHOQUE	NOVIEMBRE DE 2010	31 DE DICIEMBRE	FINALIZÓ 31 DE JULIO
	ALIVIO DE PASIVOS	CREDITOS VENCIDOS	MARZO	30 DE JUNIO PREPARACIÓN PROPUESTAS 7 DE OCTUBRE EXPEDICIÓN	PROPUESTA EN ELABORACIÓN
		IMPUESTOS			
SERVICIOS PÚBLICOS					
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN					
MEDIDAS DE COMPENSACIÓN	OCUPANTES DE BUENA FE EXENTA DE CULPA VÍCTIMAS CON IMPOSIBILIDAD DE		MARZO	30 DE NOVIEMBRE ELABORACIÓN PROPUESTA ENERO EXPEDICIÓN DECRETO	TDR EN ELABORACIÓN
PREVENCIÓN DEL DESPOJO					
FORMALIZACIÓN	UNIDAD COORDINADORA DE FORMALIZACIÓN	CREACIÓN DE LA UNIDAD	DICIEMBRE 2010	JUNIO 2011	CREADA EN DICIEMBRE 2010
		DISEÑO DEL PROGRAMA Y PLAN DE ACCIÓN	OCTUBRE 2010	DICIEMBRE 2011	EN ELABORACIÓN
	MARCO NORMATIVO DE FORMALIZACIÓN		DICIEMBRE 2010	DICIEMBRE 2012	BORRADOR DE PROYECTO DE LEY
	MODALIDADES OPERATIVAS DE FORMALIZACIÓN	A VÍCTIMAS RESTITUIDAS	ENERO 2012	DICIEMBRE	
		COMO MEDIDA PREVENTIVA DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN	ABRIL 2011 JUNIO 2011	DICIEMBRE 3 PILOTOS JUNIO 2012	EN PROCESO
CAPACITACIÓN					
PROTECCIÓN	DESARROLLOS NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN	ACUERDO DE PROTECCIÓN A BALDÍOS	JULIO 2007	RECURRENTE	PROYECTO DE ACUERDO ELABORADO
	FORTALECIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN		JULIO 2007	RECURRENTE	
DESARROLLO INSTITUCIONAL					
DESARROLLO INSTITUCIONAL	UNIDAD DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN	ESTUDIOS TÉCNICOS ORGANIZACIONALES	FEBRERO	1 DE DICIEMBRE 2011 EXPEDICIÓN 2 DECRETOS	ESTUDIOS CONTRATADOS
		PLAN ESTRATÉGICO	MAYO	15 DE NOVIEMBRE	ESTUDIOS CONTRATADOS
		MANUALES Y PROCEDIMIENTOS	JULIO	5 DE DICIEMBRE	EN ELABORACIÓN TDR
		FORMULACIÓN Y DISEÑO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A INVESTIGADORES		DISEÑO DEL PROGRAMA 15 DE JUNIO	EN ELABORACIÓN TDR
		IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A INVESTIGADORES		15 DE DICIEMBRE	EN ELABORACIÓN TDR
	TRANSICIÓN DE PROYECTOS PILOTO	TRANSICIÓN DEL PPTP AL MADR		15 DE JULIO	CONVENIO ELABORADO
		TRANSICIÓN NUEVO POA PPTP		JULIO	
		TRASLADO DE PILOTOS Y COMISIONES REGIONALES DE LA CNRR		JULIO	
	SALAS DE RESTITUCIÓN	REPARACIÓN COLECTIVA DEL MAGDALENA MEDIO		JULIO DEL 2012	
		CAPACITACIÓN: MÓDULOS Y MATERIALES	AGOSTO	DICIEMBRE	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN
		CAPACITACIÓN: CURSOS A JUECES	JULIO	DOS CURSOS OCTUBRE 2011 Y ENERO 2012	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN
		SISTEMATIZACIÓN DE DESPACHOS	SEPTIEMBRE	ENERO	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN
	SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA RESTITUCIÓN, FORMALIZACIÓN Y PROTECCIÓN	ADECUACIÓN SEDES	SEPTIEMBRE	ENERO	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN
		ESTUDIOS TÉCNICOS ORGANIZACIONALES	FEBRERO	NOVIEMBRE EXPEDICIÓN DOS DECRETOS	EN PROCESO INSTITUCIONAL
		PLAN ESTRATÉGICO	MAYO	NOVIEMBRE	
MANUALES Y PROCEDIMIENTOS		JULIO	15 DE DICIEMBRE	EN PROCESO INSTITUCIONAL	
FORMULACIÓN Y DISEÑO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A REGISTRADORES Y NOTARIOS		JUNIO	15 DE DICIEMBRE	EN PROCESO INSTITUCIONAL	
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A REGISTRADORES, NOTARIOS Y DEMÁS FUNCIONARIOS		JULIO	15 DE DICIEMBRE	EN PROCESO INSTITUCIONAL	
SISTEMAS DE INFORMACIÓN					
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS	SISTEMA DE INFORMACIÓN	MARZO	30 DE SEPTIEMBRE	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN
		DIAGNÓSTICO Y PLIEGO			
		DISEÑO DEL SOFTWARE Y PROTOTIPO			
	RUPTA	MONTAJE			
		APLICATIVO RUPTA VERSIÓN 2			RECURRENTE
	ICARE IPER EN SOPORTE A LA RESTITUCIÓN				RECURRENTE
	FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN APOYO A LA PROTECCIÓN, RESTITUCIÓN Y FORMALIZACIÓN				RECURRENTE
					

3.6 POLÍTICA DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

3.6.1 INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional presenta una propuesta de política pública dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, que busca articular respuestas alrededor de una Política Nacional de Verdad, Justicia y Reparación Integral a Población víctima del desplazamiento forzado, la cual se articulará con otras iniciativas gubernamentales en materia de atención a víctimas del conflicto armado interno y guardará coherencia con la política de prevención y atención, la política de retornos y reubicaciones, la política de generación de ingresos y la política de tierras y demás herramientas diseñadas para atender y reparar a la población víctima del desplazamiento forzado. Así mismo, la presente política se articula de manera coherente con la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” que busca fortalecer y ajustar los mecanismos de atención existentes y formular nuevas rutas y procedimientos tendientes a otorgar reparación integral a las víctimas del desplazamiento con enfoque diferencial, que garantice la participación y representación de estas y sus organizaciones en la implementación de la nueva normatividad.

Esta iniciativa se desarrolla en el marco de los principios generales de dignidad, igualdad y no discriminación, garantía del debido proceso, participación efectiva, integralidad, articulación étnica territorial, coherencia, protección y confidencialidad, sostenibilidad, progresividad, gradualidad, complementariedad y colaboración armónica. Por ello, es importante señalar que esta política se implementará bajo el marco de un proceso de justicia transicional, garantizando los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

3.6.2 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

Reto de la política: El reto de la política es garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y reparación integral de la población víctima del desplazamiento forzado, mediante la articulación y complementariedad de la respuesta estatal frente al desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo general de la política: Adecuar y diseñar medidas institucionales y presupuestales para garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de la población víctima del desplazamiento forzado, que constituyan un aporte cierto y significativo a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Objetivos específicos de la política:

1. Establecer herramientas adecuadas de *coordinación interinstitucional* y optimizar recursos a fin de facilitar el esclarecimiento de la verdad, el adecuado acceso a la justicia y la aplicación de efectivas medidas de reparación integral.
2. Establecer *medidas de fortalecimiento institucional* que involucre reformas normativas, y adecuación de proceso, para que bajo un enfoque diferencial se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado y se propicie una reparación integral.
3. Lograr la articulación adecuada entre las políticas de atención y prevención integral, y de reparación integral de la población víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.
4. Garantizar la *formación y el conocimiento* de la normatividad nacional e internacional a operadores judiciales y funcionarios, que les permita adelantar eficientemente los deberes estatales.
5. Garantizar el adecuado conocimiento de derechos por parte de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
6. Idear mecanismos que garanticen la participación oportuna, significativa y efectiva de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, sus organizaciones y otros agentes interesados en la construcción de estrategias, medidas, planes, programas y proyectos dirigidos a la reparación integral de las víctimas.
7. Implementar procesos de planeación, ejecución, evaluación, seguimiento y ajuste a la gestión pública, que permita definir indicadores de los objetivos, metas, resultados, prioridades, líneas de acción, actividades, responsables, presupuestos y cronogramas.
8. Establecer condiciones para la sostenibilidad institucional, presupuestal, organizacional de las medidas adoptadas para la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Subcomponentes de la política:

1. *Derecho a la verdad.*
2. *Derecho a la justicia.*
3. *Derecho a la reparación integral.*

Instrumentalización de la política

1. Subcomponente Derecho a la verdad

ESTRATEGIA I: Verdad Histórica:

La presente propuesta cuenta con tres (3) líneas de acción: (a) Medidas para la construcción de la memoria histórica, (b) Medidas para la protección y la conservación de la verdad y la memoria histórica, y (c) Medidas para la difusión y la apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica.

(a) Diseño de medidas para la construcción de la memoria histórica

Objetivo 1: Contar con aportes significativos en la construcción de memoria histórica para la población víctima del desplazamiento forzado.

(b) Formular medidas para la protección y la conservación de la verdad y la memoria histórica.

Objetivo 1: Contar con herramientas para la protección de documentos y otras fuentes indispensables para la conservación de la memoria histórica del desplazamiento forzado en Colombia. Estos instrumentos de protección, acceso, conservación y consulta, serán establecidos por el Subcomité de Conservación de la Memoria Histórica, que fue creado por el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.

(c) Implementar medidas para la difusión y la apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica.

Objetivo 1: Gozar de una estrategia comunicativa para la difusión y apropiación de la verdad y la memoria histórica.

Objetivo 2: Lograr escenarios a través de los cuales, los medios de comunicación a nivel nacional y comunitario, las autoridades locales y nacionales, difundan y comuniquen la verdad de los acontecimientos con un enfoque diferencial.

Objetivo 3: Lograr ejercicios de divulgación de la verdad histórica a través de expresiones artísticas y culturales.

ESTRATEGIA II: Verdad Judicial

La presente propuesta cuenta con dos (2) líneas de acción: (a) Acceso a información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos, los responsables y las estrategias de violencia asociadas en cada caso al delito de desplazamiento forzado, y (b) Atención psicosocial a víctimas en el desarrollo de los procesos judiciales.

(a) Acceso a información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos, responsables y estrategias de violencia asociada, aplicadas en cada caso al delito de desplazamiento forzado.

Objetivo 1: Incrementar la participación de las víctimas del desplazamiento forzado en las versiones libres, audiencias y otras diligencias judiciales, según lo establecido en la nueva normatividad, para lograr un aporte sustancial al esclarecimiento de los hechos.

Objetivo 2: Incrementar el número de jornadas de información a víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Objetivo 3: Incrementar el número de espacios de información, dirigidos a la difusión de las sentencias judiciales que en materia de desplazamiento forzado se profieran.

(b) Realizar acompañamiento psico-social a las víctimas del desplazamiento forzado en los procesos judiciales.

Objetivo 1: Incrementar el número de víctimas a quienes se brinda acompañamiento psicosocial en procesos judiciales.

2. Subcomponente Derecho a la Justicia

ESTRATEGIA I: Acceso a la justicia.

Este subcomponente se desarrolla a través de la estrategia denominada “acceso a la justicia”, que tiene dos (2) líneas de acción: (a) proveer efectivos mecanismos de acceso a la justicia a las víctimas del delito de desplazamiento forzado y (b) luchar contra la impunidad de este delito, garantizando que el mismo sea investigado, sus autores sean llevados ante instancias judiciales y sancionados, dentro de términos expeditos.

(a) Proveer efectivos mecanismos de acceso a la justicia a las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Objetivo 1: Gozar de materiales y piezas comunicativas sobre contenidos y rutas de acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo 2: Gozar de un mayor número de defensores públicos, a fin de brindar mejor cobertura y divulgar las rutas de acceso con enfoque diferencial, y seguimiento a resultados de los procesos judiciales para la población víctima del desplazamiento forzado.

Objetivo 3: Gozar de una estrategia integral de formación, capacitación y divulgación de la Política Pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

(b) Lucha contra la impunidad del delito de desplazamiento forzado.

Objetivo 1: Hacer uso de la Unidad Nacional contra el Desplazamiento Forzado y la Desaparición Forzada de la Fiscalía General de la Nación, como herramienta para la investigación judicial del delito de desplazamiento forzado.

Objetivo 2: Contar con una estrategia de formación y capacitación a operadores de justicia en normatividad, rutas de atención y procedimientos judiciales en materia de desplazamiento forzado.

3. Subcomponente Derecho a la Reparación Integral

Este subcomponente se desarrolla a través de ocho estrategias: **(I)** Restitución, la cual se estructura a través de cuatro líneas de acción: (a) Restitución de bienes inmuebles a población víctima del desplazamiento, (b) Medidas de compensación (c) Desarrollo institucional (d) Sistemas de información. **(II)** Restablecimiento de derechos, estrategia que se compone de: (a) Restablecimiento del derecho a la educación, (b) Restablecimiento del derecho a la salud, (c) Retornos y reubicaciones y (d) Generación de ingresos; **(III)** Indemnización a la población víctima del desplazamiento forzado; **(IV)** Rehabilitación física, mental y social; **(V)** Medidas de satisfacción; **(VI)** Reparación colectiva; **(VII)** Reparación simbólica y **(VIII)** Garantías de no repetición.

ESTRATEGIA I: Restitución

(a) Restitución de bienes inmuebles a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia:

Los objetivos y actividades desarrolladas en la materia fueron tomadas de la política de tierras para la población víctima del desplazamiento forzado, la cual fue presentada a la Corte Constitucional, con el fin de cumplir con el mandato de integralidad de las políticas y la coordinación interinstitucional necesaria para la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte y que se articularán a la oferta que se desarrolle en virtud de la futura normatividad.

Objetivo 1: Contar con un marco legal para la restitución de tierras a víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo 2: Utilización del plan de choque ante la falta de normatividad en la materia.

Objetivo 3: Gozar de un programa integrado por un conjunto de medidas que busquen el alivio de pasivos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo 4: Lograr implementar un conjunto de proyectos pilotos en protección de tierras y patrimonios.

(b) Medidas de Compensación:

Objetivo 1: Gozar de medidas de compensación para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo 2: Contar con una campaña de divulgación de derechos territoriales étnicos y sus mecanismos de protección, formalización y restitución.

Objetivo 3: Gozar de un programa de capacitación integral que se articule con las diferentes actividades dirigidas a capacitar a funcionarios del Estado en derechos y rutas existentes en materia de verdad, justicia y reparación integral.

(c) Desarrollo institucional:

Objetivo 1: Incrementar la oferta institucional en materia de restitución de tierras.

(d) Sistemas de información:

Objetivo 1: Gozar de Sistemas de Información fortalecidos que cuenten con interoperabilidad entre los mismos.

ESTRATEGIA II: Restablecimiento de derechos:

(a) Restablecimiento del derecho a la educación:

Objetivo 1: Incrementar el número de víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a quienes se ha restablecido el derecho a la educación.

(b) Restablecimiento del derecho a la salud:

Objetivo 1: Utilizar programas que contribuyan al restablecimiento del derecho a la salud de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

(c) Retornos y reubicaciones:

Los objetivos y actividades desarrolladas en la materia fueron tomadas de la política de retornos y reubicaciones presentada a la Corte Constitucional, con el fin de cumplir con el mandato de integralidad de las políticas y la coordinación interinstitucional necesaria para la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte.

Objetivo 1: Coordinar y articular el diseño e implementación de acciones estatales dirigidas a garantizar la materialización del derecho al retorno y a la reubicación, en condiciones de seguridad, dignidad, voluntariedad y sostenibilidad; de tal manera que se contribuya a la estabilización socioeconómica, la reparación integral, y al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

(d) Generación de Ingresos

Objetivo 1: Contar con un programa de generación de ingresos que permita desarrollar habilidades y profesiones adquiridas en el programa de educación dirigido a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Las acciones que se desarrollen deben contar con la respectiva capacitación para la búsqueda de empleo, el desarrollo de proyectos productivos a partir de sus necesidades y capacidades, reconociendo el grupo poblacional al que pertenecen.

ESTRATEGIA III: Indemnización

Objetivo 1: Incrementar el número de víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a quienes se les otorga indemnización por vía administrativa.

ESTRATEGIA IV: Rehabilitación

Objetivo 1: Garantizar los servicios de rehabilitación Integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia desde un enfoque diferencial. La anterior meta se desarrolla reconociendo la dimensión individual y colectiva, y el enfoque de derechos con el que es construida la presente política, a través de la aplicación de las siguientes tres estrategias:

1. Rehabilitación mental, 2. Rehabilitación física y 3. Rehabilitación social.

ESTRATEGIA V: Medidas de Satisfacción:

Objetivo1: Contar con espacios de reflexión que permitan proponer la implementación de medidas de satisfacción y su inclusión en los Planes Integrales Únicos y los planes de desarrollo local, bajo la coordinación de las entidades territoriales. Para los grupos étnicos, se deben facilitar mecanismos de consulta para establecer las medidas de satisfacción.

ESTRATEGIA VI: Medidas de Reparación Colectiva:

Objetivo 1: Contar con recomendaciones en materia de reparación colectiva.

ESTRATEGIA VII: Reparación Simbólica.

Este subcomponente se desarrolla a través de los lineamientos desarrollados por la política de retornos y reubicaciones, específicamente por los procesos de integración local que serán desarrollados en el marco de la misma.

Objetivo1: Gozar de herramientas en materia de reparación simbólica en los municipios en los cuales se implemente el programa “*retornar es vivir*”.

ESTRATEGIA VIII: Garantías de no repetición.

Este subcomponente se desarrolla a través de tres (3) líneas de acción. Estas son: (a) protección y prevención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, (b) Protección de tierras y (c) Medidas para la reconstrucción del tejido social en la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

(a) Protección y prevención de la población víctima del desplazamiento Forzado.

Los objetivos y actividades desarrolladas en la materia y sus responsables fueron tomadas de la política de prevención y protección presentada a la Corte Constitucional, con el fin de cumplir con el mandato de integralidad de las políticas y la coordinación interinstitucional necesaria para la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte.

Objetivo: Contribuir a la construcción e implementación de medidas tendientes a prevenir y proteger a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia con perspectiva diferencial.

(b) Protección de tierras.

Los objetivos y actividades desarrolladas en la materia y sus responsables fueron tomadas de la política de tierras presentada a la Corte Constitucional, con el fin de cumplir con el mandato de integralidad de las políticas y la coordinación interinstitucional necesaria para la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte.

Objetivo 1: Fortalecer las medidas de protección para las tierras y territorios de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

(c) Medidas para la reconstrucción del tejido social en la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Los objetivos y actividades que se establecerán para la implementación de los Centros Regionales de encuentro para la reconstrucción del tejido social que se crearán para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Objetivo 1: Implementar los Centros de encuentro para la reconstrucción del tejido social que se crearán para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Ejes transversales de la política: Los ejes transversales de la política de verdad, justicia y reparación integral se resumen en los siguientes principios: **1.** Enfoque diferencial⁴³, **2.** Coordinación interinstitucional y territorial, **3.** Atención psicosocial⁴⁴, **4.** Gestión de la información⁴⁵ y **5.** Participación efectiva de la población víctima del desplazamiento forzado, de las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Es importante señalar que los mencionados principios son coherentes y se armonizan con la Ley 1448 de 2011.

3.6.3 AVANCES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

- **Asignación presupuestal:** La Mesa Interinstitucional que desarrolla la presente política, ha gestionado los recursos para la puesta en marcha de los lineamientos en materia de verdad, justicia y reparación integral para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para ello, dispone de un rubro total de \$3.324.000, de los cuales \$2.100.000, se ejecutarán en el año en curso.
- **Alistamiento operativo:** Para la ejecución del rubro designado, la secretaría técnica de la presente política, ha desarrollado los procedimientos operativos para su implementación en el segundo semestre del año 2011. Éstos comprenden la contratación de una fiducia para la administración de los recursos, la elaboración

⁴³ Cfr, Documento de Enfoque Diferencial en la Política de Generación de Verdad, Justicia y Reparación para la Población Desplazada, elaborado por el Equipo Enfoque Diferencial del Grupo de Trabajo de Política Pública de Acción Social. Marzo de 2011.

⁴⁴ Cfr Ley 1448 de 2011, Artículo 137.

⁴⁵ Ibid, Artículo 153.

de términos de referencia y pliegos de contratación de las diferentes consultorías y actividades, así mismo, se evaluaron las propuestas presentadas para la respectiva selección y puesta en marcha de las actividades.

- **Proyecto de Memoria Histórica:** Para el desarrollo del subcomponente del Derecho a la verdad, en la estrategia de verdad histórica, específicamente respondiendo a la línea de acción enfocada a garantizar medidas dirigidas para la construcción de la memoria histórica de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, se estableció como objetivo específico contar con aportes significativos en la construcción de memoria histórica para la población víctima de este delito. Para lo anterior, se definió como acción el establecimiento de una línea de investigación a varias voces sobre las diferentes etapas, implicaciones y modalidades del desplazamiento forzado en Colombia, a partir del análisis sistemático de 5 casos de profundización, teniendo en cuenta criterios diferenciales.

Los componentes de investigación son:

- Desplazamiento Forzado y Fronteras.
- Desplazamiento Forzado y Masacres.
- Desplazamiento Forzado y Pueblos Arrasados.
- Desplazamiento Intra-urbano Afrocolombianos.
- Desplazamiento y Retornos.

Productos del proyecto:

1. Cinco (5) documentos de investigación que den cuenta de la explicación y el análisis de la dinámica del desplazamiento forzado con relación a la variable específica asociada y a partir del caso de profundización.

Cada documento de investigación será elaborado por el equipo de investigación respectivo vinculado a uno de los cinco componentes del proyecto y deberá incluir el análisis del caso de profundización a partir de uno de los enfoques diferenciales de género, edad y etnia para cada componente.

2. Cuatro (4) papers temáticos, elaborados por consultores expertos, que desarrollen los énfasis del enfoque diferencial delimitados en la investigación y profundizados en los componentes, en perspectiva de producir un análisis cualificado para el fortalecimiento de la política pública orientada a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

3. El informe publicado y socializado a nivel nacional y cada una de las regiones seleccionadas⁴⁶.

⁴⁶ Tomado del documento borrador del presentado por el Área de Memoria Histórica de la CNRR, a la mesa interinstitucional, junio de 2011.

Unidad Nacional de Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzado -UNCDES-: La Unidad comenzó a operar a partir del 09 de diciembre de 2010, conforme con las resoluciones No.2596 del 03 de noviembre del 2010 y No.0-2752 del 19 de noviembre de 2010, ambas, suscritas por el Señor fiscal General de la Nación. En respuesta a la necesidad de superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

A la fecha, la Unidad Nacional Contra la Desaparición Forzada y el Desplazamiento Forzado ha implementado 10 sedes en todo el territorio nacional: Bogotá, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Pasto, Pereira, Quibdó, Santa Rosa de Viterbo, Villavicencio, Montería, Ibagué, Santa Marta y Bucaramanga.

En la actualidad, la unidad se encuentra adelantando las investigaciones a que haya lugar respecto de los delitos de desaparición y desplazamiento forzados, con el fin de reducir los índices de impunidad y obtener sentencias ejemplares en contra de los responsables de la comisión de estos delitos, así como garantizar el derecho que tienen las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y no repetición en el marco del respeto a la dignidad humana.

Teniendo en cuenta que la Unidad depende directamente del Despacho del Fiscal General de la Nación y está dirigida por un Fiscal Jefe de Unidad, ubicado en la Sede de Bogotá, se hace necesario una evaluación y seguimiento periódico a cada una de las sedes instaladas a nivel nacional, para el mejoramiento continuo en cumplimiento de los objetivos para los que fue creada.

Indicadores de avance de la Unidad: La Unidad cuenta con un total de treinta y un mil cuatrocientos diecinueve (31.419) investigaciones por los delitos de desaparición y desplazamiento forzado, cifras que corresponden a los casos reportados por las distintas Direcciones Seccionales de Fiscalías, al momento en que se dispuso la creación de esta Unidad, como consta en la siguiente tabla:



ESTADÍSTICA REPORTADA POR LOS DESPACHOS -UNCDES - A MAYO 2011

DESPACHO	CIUDAD	LEY 906			LEY 600			TOTAL PROCESOS
		INDAGACIONES	INVESTIGACIONES	TOTAL CARGA	INVESTIG. PREVIA	INSTRUCCIÓN	TOTAL CARGA	
2	BOGOTA	282	0	282	110	5	115	397
3	BOGOTA	264	0	264	97	7	104	368
4	BOGOTA	267	0	267	105	6	111	378
TOTAL		813	0	813	312	18	330	1143
5	CARTAGENA	192	0	192	1056	11	1067	1259
TOTAL		192	0	192	1056	11	1067	1259
6	CUCUTA	170	0	170	665	21	686	856
7	CUCUTA	183	0	183	784	30	814	997
TOTAL		353	0	353	1449	51	1500	1853
8	MEDELLIN	2622	0	2622	5524	2	5526	8148
TOTAL		2622	0	2622	5524	2	5526	8148
9	PASTO	519	0	519	117	2	119	638
10	PASTO	366	1	367	118	1	119	486
TOTAL		885	1	886	235	3	238	1124
11	PEREIRA	344	0	344	627	7	634	978
TOTAL		344	0	344	627	7	634	978
12	QUIBDO	155	0	155	692	7	699	854
TOTAL		155	0	155	692	7	699	854
13	SANTA ROSA DE VITERBO	91	0	91	635	36	671	762
TOTAL		91	0	91	635	36	671	762
14	VILLAVICENCIO	4812	0	4812	1222	14	1236	6048
TOTAL		4812	0	4812	1222	14	1236	6048
15	MONTERIA	304	0	304	2153	8	2161	2465
TOTAL		304	0	304	2153	8	2161	2465
16	IBAGUE	525	0	525	186	20	206	731
17	IBAGUE	447	0	447	184	9	193	640
TOTAL		972	0	972	370	29	399	1371
18	SANTA MARTA	144	0	144	932	15	947	1091
19	SANTA MARTA	147	0	147	914	15	929	1076
20	SANTA MARTA	143	1	144	927	21	948	1092
21	SANTA MARTA	145	0	145	898	16	914	1059
TOTAL		579	1	580	3671	67	3738	4318
22	BUCARAMANGA	251	0	251	282	15	297	548
23	BUCARAMANGA	249	0	249	285	13	298	547
TOTAL		500	1	501	567	28	595	1096
GRAN TOTAL		12622	3	12625	18513	281	18794	31419

Con relación al recurso humano con que cuenta la Unidad y atendiendo al número de investigaciones que actualmente adelanta, así como la complejidad y naturaleza del delito, se hace necesario de manera imperiosa la ampliación de la planta personal en el número de Fiscales, Asistentes, y personal de apoyo para el desempeño de su función, así como en el número de funcionarios de policía judicial. Éste proyecto, fue entregado a la Oficina de la Fiscal General de la Nación y Oficina de Planeación para su revisión y aprobación. El objetivo del mismo, es fortalecer los recursos de orden económico necesarios para el funcionamiento de la Unidad, se han adelantado reuniones con algunas entidades del Gobierno Nacional, (Acción Social y el Ministerio de la Defensa Nacional), para que a través del Fondo de lucha contra los delitos atentatorios de la Libertad personal, manejado por la Dirección operativa se apoye a esta Unidad⁴⁷.

3.6.4 NUEVO MARCO NORMATIVO

La reciente aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras por parte del Congreso de la República, ofrece un nuevo marco normativo integral, coherente y armónico, a las víctimas del conflicto armado interno, situación que facilita la articulación de los lineamientos desarrollados en la presente política con esta nueva herramienta legislativa, lo cual permite arrojar resultados efectivos y certeros en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Alta Corte y en el respectivo goce de derechos por parte de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Debe señalarse que la Ley 1448 de 2011, divide sus acciones en dos ejes centrales, a) El diseño de medidas de asistencia y atención a las víctimas y b) el diseño de medidas de reparación para la población víctima del conflicto armado. En este segundo eje, la política de verdad, justicia y reparación integral para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, se articula de manera coherente en los aspectos relacionados con la formulación de medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, entre otros, constituyéndose en un insumo valioso en la implementación y futura reglamentación de la nueva normatividad.

⁴⁷ Informe presentado a la Mesa Interinstitucional de verdad, justicia y reparación integral para población víctima de desplazamiento forzado por la Fiscalía General de la Nación, UNCDES, 8 de Junio de 2011.

3.7 POLÍTICA DE RETORNO Y REUBICACIONES PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

Con el fin de reseñar los avances que en términos de la aplicación de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones (PPRR) ha adelantado el Gobierno nacional en su conjunto, a continuación las acciones para la implementación de la PPRR y las acciones en la articulación de las Políticas Públicas de Prevención, Atención y Reparación a Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia.

En segunda instancia, se hace referencia a la asistencia técnica al territorio, a las actividades gestión y coordinación y a los avances en la coordinación Nación-Territorio en el marco de las órdenes 23, 24 y 25 del Auto de seguimiento 383 de 2010 y sus cronogramas de implementación.

Finalmente, se presentan los avances en el marco del cronograma de implementación de la PPRR conforme al cronograma remitido a la Corte en el informe del 16 de marzo del 2011.

3.7.1 ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Con el fin de avanzar en el desarrollo e implementación de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones, se han adelantado las siguientes acciones:

3.7.1.1 Programa Integral para los Retornos y Reubicaciones

El objetivo de este programa es contribuir a la estabilización socioeconómica y al arraigo de la población retornada o reubicada en un periodo de cuatro años mediante la generación de capacidades y condiciones socioeconómicas que permitan el acceso al goce efectivo de derechos bajo un enfoque reparador.

La población que se ha propuesto atender está constituida por 60 mil hogares que ingresan paulatinamente al programa de la siguiente manera: en el 2011, 20 mil hogares, en el año 2012 25 mil y en el año 2013 entrará un último grupo de 15 mil. Esta focalización está compuesta por: i) población de la Estrategia Retornar es Vivir, ii) nuevos retornos y reubicaciones que se identifiquen, iii) procesos de restitución de tierras y casos especiales, representado por poblaciones que han sido beneficiadas por medidas cautelares o provisionales interpuestas por Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, iv) casos de poblaciones cobijados por Autos de seguimiento proferidos por la HCC.

Los hogares que se vinculen al programa recibirán durante 24 meses los siguientes beneficios: a) acompañamiento integral (técnico, social y ambiental), b) un incentivo económico condicionado al retorno o reubicación el cual será entregado en efectivo y en 6 pagos bimensuales, c) un incentivo al retorno y/o reubicación para mejorar las condiciones de habitabilidad o infraestructura social, que se entregará según el plan de



mejoramiento de condiciones de habitabilidad o proyecto comunitario de infraestructura social concertado; d) un incentivo económico al retorno y/o reubicación para apalancar proyectos de seguridad alimentaria y, e) un incentivo para la generación de capacidades e implementación de iniciativas productivas.

El programa tiene una duración de 29 meses distribuido en tres fases de atención: la fase de Alistamiento y Planeación, que dura 5 meses, la fase de implementación y acompañamiento a la población, que dura 24 meses, y la fase de cierre.

Este esquema de operación actualmente se encuentra en su fase de Planeación y Alistamiento en conjunto con las Unidades Estratégicas de Víctimas y Desarrollo Territorial de Acción Social, con la proyección de que en el mes de septiembre la operación inicie su intervención directa con la población.

Es importante señalar que para la puesta en marcha de este proyecto se requiere la aprobación de vigencias futuras por parte del DNP y de la adición de recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

3.7.1.2 Red de Seguridad Alimentaria para población retornada y reubicada

La Red de Seguridad Alimentaria - ReSA® “Cultivando nuestra prosperidad”, pretende generar un “cambio de actitud” frente a las condiciones para la producción de alimentos, aprovechando las oportunidades que regionalmente se presentan y rescatando conocimientos y prácticas ancestrales.

Esto tiene como objetivo motivar a las comunidades de población pobre y vulnerable, entre ellas las familias en situación de desplazamiento que se encuentran en proceso de retorno, de manera que: se establezcan unidades de producción de alimentos para el autoconsumo que contribuyan al ahorro por la vía del no gasto, se promuevan hábitos alimentarios y condiciones alimentarias saludables en el consumo y se incentive el uso de alimentos y productos locales.

La población beneficiaria para el caso de los retornos y las reubicaciones son comunidades focalizadas dentro de la Estrategia Retornar es Vivir. Teniendo en cuenta que en 2010 fue intervenida gran parte de la población de Retornar es Vivir, dicha intervención se completa para este año, llegando a otro tanto de zonas no intervenidas en años pasados, focalizando de esta manera a comunidades ubicadas en 30 municipios de 12 departamentos del país.

Los hogares que se vinculen al programa recibirán:

- Motivación: contempla encuentros que buscan la generación y/o fortalecimiento de conocimientos, capacidades y habilidades conducentes a motivar el “cambio de actitud” en las familias participantes hacia la producción de alimentos para el autoconsumo, el fortalecimiento del cultivo tradicional y el uso y asignación de recursos para la producción de alimentos y su consumo, así como la promoción de hábitos alimentarios saludables
- Difusión: Son las actividades y/o estrategias de divulgación, internas o externas, que permiten: 1) el fortalecimiento de la filosofía ReSA®, el cambio de actitud y la

seguridad alimentaria y nutricional y, 2) la visibilidad y el posicionamiento de la entidad y de los actores que intervienen en el proceso.

- Insumos: El prototipo está representado por elementos básicos tales como semillas, material vegetativo y algunas especies menores, como son: aves, conejos, cuyes o peces; con el fin de facilitar la producción de alimentos para autoconsumo. Se entregarán las variedades, previa consulta con la comunidad, teniendo en cuenta los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad participante, así como la experticia de asesores sobre la zona de cobertura.

La intervención con la población tiene vigencia para el 2011; actualmente están en proceso la firma de los contratos con los operadores para dar inicio a la intervención con las familias retornadas.

3.7.1.3 Proyecto “Acompañamiento a procesos de retorno o reubicación del Municipio de Medellín al Oriente Antioqueño, en el marco de la Estrategia Retornar es vivir”

Con este proyecto se promoverá el acompañamiento a los hogares víctima del desplazamiento forzado por la violencia que habitan en Medellín y desean retornar o reubicarse en el oriente antioqueño, realizando una articulación de esfuerzos y recursos entre los distintos niveles (nacional y territorial), bajo los criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad que permiten aunar esfuerzos y optimizar el uso de los recursos aportando al empoderamiento y arraigo de las familias que retornen o se reubiquen.

Los componentes de acompañamiento institucional a los hogares que se atenderán en el marco del presente proyecto son: Atención Psicosocial, Generación de Ingresos, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Mejoramiento Habitacional.

El componente de Atención Psicosocial parte de la premisa de que la población requiere recibir una atención psicológica que le ayude a: mitigar el dolor emocional causado por su desplazamiento y así encontrar fuerzas que le permitan entender su situación y encontrar mecanismos de resiliencia para adaptarse a los cambios, encontrar herramientas en sí mismos y en su entorno y plantear un plan familiar que le permita proyectar una nueva vida.

El componente acompaña los procesos de construcción de autonomía económica de los hogares víctimas del delito de desplazamiento forzado, mediante la puesta en marcha de un programa que promueva el empoderamiento personal, el goce efectivo de derechos, la autonomía económica, el trabajo asociado y en red.

El componente de Seguridad Alimentaria y Nutricional dirigido a población retornada o reubicada, tiene como fundamento intervenir con familias en el mejoramiento de las condiciones alimenticias y nutricionales, contribuyendo a superar la inseguridad alimentaria generada por la ausencia de recursos económicos en la reintegración a sus lugares de retorno o reubicación, permitiendo el aprovisionamiento, manipulación y preparación de alimentos.

Los procesos de retorno o reubicación acompañados institucionalmente requieren la implementación de una estrategia para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, a través de la entrega de un incentivo a las familias que presenten carencias habitacionales para ofrecer respuestas inmediatas a las necesidades identificadas en cada núcleo familiar y de esta manera dignificar los procesos de retorno o reubicación acompañados institucionalmente.

3.7.1.4 Apoyo a proyectos movilizados en retornos o reubicaciones de población en situación de desplazamiento.

Con el propósito de facilitar la consolidación y apoyar la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación en el territorio nacional de hogares en situación de desplazamiento, se implementará el apoyo a proyectos “movilizados” que tengan un impacto significativo en la permanencia y desarrollo de las comunidades.

Los proyectos “movilizados” se soportan en la realización de acuerdos de corresponsabilidad con entidades territoriales, organizaciones comunitarias y demás partes involucradas, para la complementariedad de recursos de contrapartida con un mismo objetivo. El alcance técnico de los proyectos es de pequeño o mediano impacto direccionado principalmente al mejoramiento de infraestructura social y comunitaria de servicios y con carácter productivo, así como la dotación con mobiliario, insumos y demás elementos que habiliten su funcionamiento.

3.7.1.5 Camineros para la Prosperidad y el Retorno

Este programa está orientado a mejorar y conservar la red vial terciaria, proteger y reforestar las laderas y generar cultura ambiental en los municipios con procesos de retorno o reubicación de población en situación de desplazamiento. Para ello se han priorizado vías y conectores rurales con influencia en zonas del territorio nacional con presencia de este tipo de asentamientos. Adicionalmente el programa propicia la generación de empleo de mano de obra no calificada con población víctima del desplazamiento forzado que ha retornado o se ha reubicado, desarrolla capacidades que mejoran su empleabilidad futura y contribuye a generar una mayor productividad local.

3.7.1.6 Apoyo de la Unión Europea a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en zonas de Retornos

Actualmente, la Unión Europea y Acción Social se encuentran en proceso de concertación de unos términos de referencia para establecer la asignación de 8 millones de euros para apoyar a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en los beneficios que se mencionan a continuación. Las zonas establecidas por la Unión Europea coinciden con zonas en donde reside población retornada focalizada, por tanto se espera que el proceso de convocatoria abierta, el cual se proyecta inicie en 2012, beneficie a las poblaciones retornadas.

El objetivo de la Convocatoria abierta es: “Asistir a las comunidades y autoridades locales en zonas afectadas por la violencia, a través de iniciativas sociales, políticas y económicas requeridas para promover un desarrollo regional incluyente y una coexistencia pacífica”.

Específicamente, la Convocatoria financiará acciones encaminadas a:

- i. La generación de ingresos y empleo buscando desarrollar estrategias que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y favorecer su inclusión dentro de la sociedad colombiana.
- ii. Analizar y enfocar otros temas estructurales que afectan la reinstalación de la PVDFV, particularmente los sectores de habitabilidad, a través de acciones que generen insumos y que favorezcan su implementación.
- iii. Fortalecer el desarrollo comunitario, asociativo y participativo de las comunidades desplazadas y de acogida, con el fin de promover la cohesión social y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

3.7.2 ACCIONES EN LA ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

3.7.2.1 Avances conjuntos en la mesa de prevención, protección y garantías de no repetición

Se avanzó en la construcción de la estrategia de prevención, protección y garantías de no repetición de los hechos para los procesos de retorno y reubicación. Se estableció un cronograma para avanzar en la formulación y actualización de los planes de prevención en las zonas en donde existen procesos de retorno y reubicación identificados, articular el procedimiento de formulación de conceptos de seguridad a los planes de prevención y definir una única ruta para la formulación de conceptos de seguridad para los casos tanto de retornos como de restitución (Se amplía esta información en los avances de la Coordinación Nación Territorio, Orden 25 del Auto 383 de 2010, planteados en éste mismo capítulo).

3.7.2.2 Avances conjuntos en la mesa de Atención Integral Básica

La articulación de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones (PPRR) con la Política Pública de Atención Integral Básica (AIB) radica en la coincidencia en torno a los 18 elementos de los Retornos y las Reubicaciones en tanto 9 de los 18 elementos constituyen los nueve mínimos básicos de protección estipulados por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuáles son el eje de trabajo de la Política Pública de Atención Integral Básica.

En este sentido, el alcance de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones está orientado a que todo retorno o reubicación debe iniciar primero por un proceso de garantía de derechos mínimos fundamentales como: Salud, Educación, Alojamiento, Orientación Ocupacional, Reunificación Familiar, Alimentación, Atención Psicosocial, Atención Humanitaria e Identificación; para luego continuar de manera gradual en la garantía de otro grupo de derechos que van en vía a la estabilización socioeconómica de la población retornada y reubicada los cuáles constituyen: habitabilidad, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, tierras y territorio, vías y comunicaciones, servicios

públicos básicos, organización social, programas diferenciales, y acceso de la población a la verdad, justicia y reparación.

Frente a lo anterior se han venido adelantado articulaciones entre las Secretarías Técnicas de las dos políticas, concertando básicamente que tanto los conceptos e indicadores que formula la Política Pública de Atención Integral Básica (AIB) serán adoptados por la Política Pública de Retornos y que uno de los escenarios de implementación de la Política de AIB serán los retornos y la reubicaciones.

En este sentido, el 10 de Mayo del 2011 se desarrolló una Mesa de Atención Integral enfocada a Retornos y Reubicaciones, a la que fueron citadas las entidades responsables de los 9 mínimos básicos de protección con el fin de dar a conocer la focalización de Retornos y Reubicaciones que al momento está priorizada y para que las entidades competentes expusieran sus rutas de atención para lograr la garantía universal en los mínimos de protección de esta población.

Actualmente, se está surtiendo un proceso de cruce de bases de datos liderada por Acción Social entre los censos de la población retornada focalizada y la información contenida en la Red Nacional de Información, con el objeto de identificar la población que aún no está siendo atendida en los 9 nueve mínimos básicos de protección y por tanto, avanzar en la garantía universal de dichos derechos.

3.7.2.3 Avances conjuntos en la mesa de habitabilidad

En el marco de la Mesa Nacional de Habitabilidad, el componente de retorno y reubicaciones se ha articulado a esta instancia a partir de las siguientes consideraciones:

- I. Al ser la política de retorno y reubicación una política articuladora con la oferta de las demás políticas sectoriales, se precisa contar con las diversas ofertas y rutas de acceso a las familias retornadas/reubicadas o con voluntad de retornar/reubicarse.
- II. Bajo este esquema, uno de los temas más sensibles que se ha identificado es el poder contar con condiciones de habitabilidad mínimas, más aún para el caso de los retornos.
- III. A partir de lo que se ha identificado a través de la estrategia Retornar es Vivir, se encuentra que el entorno de los procesos de retorno es el rural. Esto define unos retos particulares para las entidades concernidas, ya que la oferta que se lleva a la población víctima del desplazamiento forzado, tiene un matiz más urbano que rural, por lo cual se precisa contar con una oferta que permita apoyar a los hogares retornados en su proceso de estabilización fuera de los cascos municipales.
- IV. El tema de habitabilidad en el sector rural de estas familias es un componente que sufre bastantes complicaciones entre las cuales se suman: condiciones de pobreza, bajo acceso a servicios públicos y hacinamiento. Estas condiciones se agravan durante el tiempo en el cual la vivienda estuvo abandonada sin mantenimiento preventivo, generando un estado de vulneración manifiesto que requiere una rápida intervención.

Si bien estos hogares han ido postulándose en las diversas convocatorias de vivienda rural, trabajo que ha sido impulsado con las administraciones locales a través de la estrategia Retornar es Vivir, el impacto que se ha tenido ha sido bajo. En este sentido, se solicitó apoyo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Banco Agrario y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que aporten en la definición de las siguientes iniciativas para el acompañamiento de hogares retornados y reubicados:

- Dar prioridad a los proyectos de vivienda rural orientados a acompañar procesos de retorno y que tengan formulados el plan de retorno.
- Avanzar en la estructuración operativa requerida para facilitar la aplicación del subsidio de vivienda urbano en zona rural.
- A través de las “Secretarías Sectoriales” que pondrá en funcionamiento el Banco Agrario, prestar oportuna asistencia técnica a las administraciones municipales, para asegurar la correcta formulación de proyectos a presentarse en las convocatorias de VIS – Rural, dando prioridad a los municipios que presentan procesos de retorno de población en situación de desplazamiento, que han sido priorizados por la entidades que integran el Gobierno nacional.
- Adicionalmente, se requiere que el Banco Agrario retroalimente oportunamente a las administraciones municipales sobre las causales de rechazo de los proyectos presentados en la pasada convocatoria de VIS – Rural en beneficio de población en situación de desplazamiento, a fin en, la presente convocatoria se puedan ajustar y presentar nuevamente dichos proyectos buscando la asignación de los subsidios respectivos.
- En el desarrollo de la política VIS – Rural, se hace necesario buscar una metodología técnica y financiera equilibrada que garantice la materialización física de los proyectos sin dependencia de aportes de contrapartida por parte de administraciones municipales, comunidad beneficiaria o terceros. En este sentido, se propone estructurar proyectos financiados únicamente con el monto aportado por el subsidio VIS – Rural, donde su alcance técnico garantice la superación de carencias básicas habitacionales enmarcadas en soluciones habitacionales de crecimiento progresivo.
- En desarrollo de la Política VIS – Urbana, se hace necesario prestar asistencia técnica a administraciones municipales y/u oferentes, para la formulación de proyectos en cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en las convocatorias abiertas para población en situación de desplazamiento. Para “postulaciones colectivas”, en donde los proyectos contemplan la implementación de varios componentes (vivienda y urbanismo), es vital contar con dicha asistencia o con estrategias que financien la formulación de proyectos dando prioridad a los que se relacionan con el asentamiento de población en situación de desplazamiento.

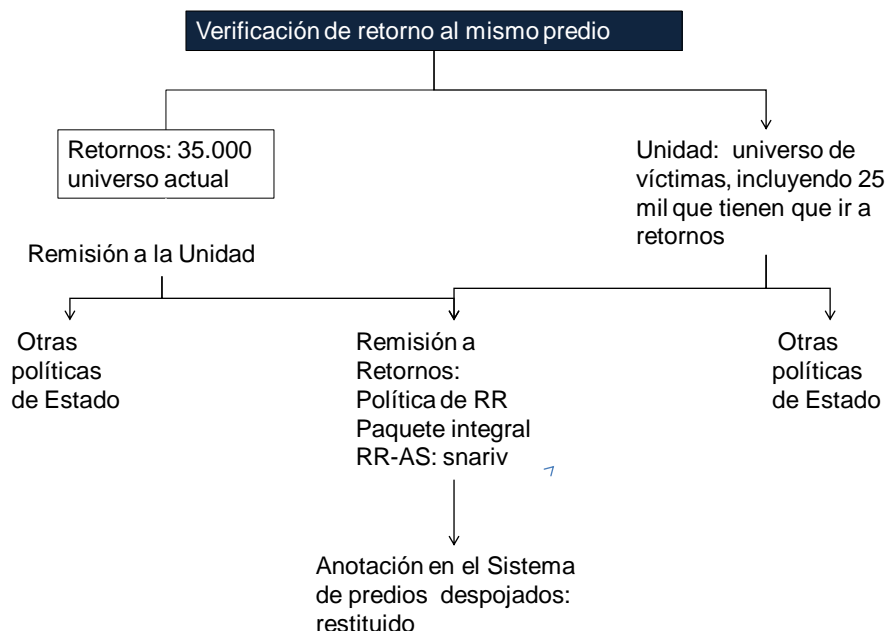
3.7.2.4 Avances conjuntos en la mesa de Tierras

La articulación entre la Política Pública de Retornos y Reubicaciones (PPRR) y la de Restitución de Tierras y Territorios despojados y/o abandonados a causa de la violencia, resulta fundamental, en tanto el retorno o la reubicación se constituyen, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014): Prosperidad para Todos y la recientemente aprobada Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), en el escenario connatural para la restitución y reparación integral de las víctimas que se vieron forzadas a abandonar sus derechos y/o expectativas de derechos sobre bienes inmuebles. Por demás, el tema de acceso, protección, formalización y/o restitución de tierras y territorios, es uno de los 18

elementos establecidos en la PPRR, estando su logro y garantía concebida desde el criterio de gradualidad y, estando además estrechamente ligado a los procesos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En tal sentido, Acción Social en cumplimiento de sus funciones, y en ejercicio de la secretaría técnica de la Mesa Nacional de Política Pública de Retornos y Reubicaciones; ha venido trabajando de la mano con el MADR y el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada⁴⁸, a fin de establecer rutas de articulación entre éstas dos políticas, las cuales están en proceso de afinamiento.

ARTICULACIÓN RETORNOS/SNARIV – Unidad de restitución



Desde ésta ruta, aún en proceso de afinamiento, se establece la necesidad de que, el Gobierno nacional asegure los mínimos básicos de la población que manifiesta ser retornada a sus lugares de origen, así como de condiciones dignas con generación de capacidades para el autosostenimiento, independientemente de que se hayan surtido los procesos de restitución sobre bienes inmuebles.

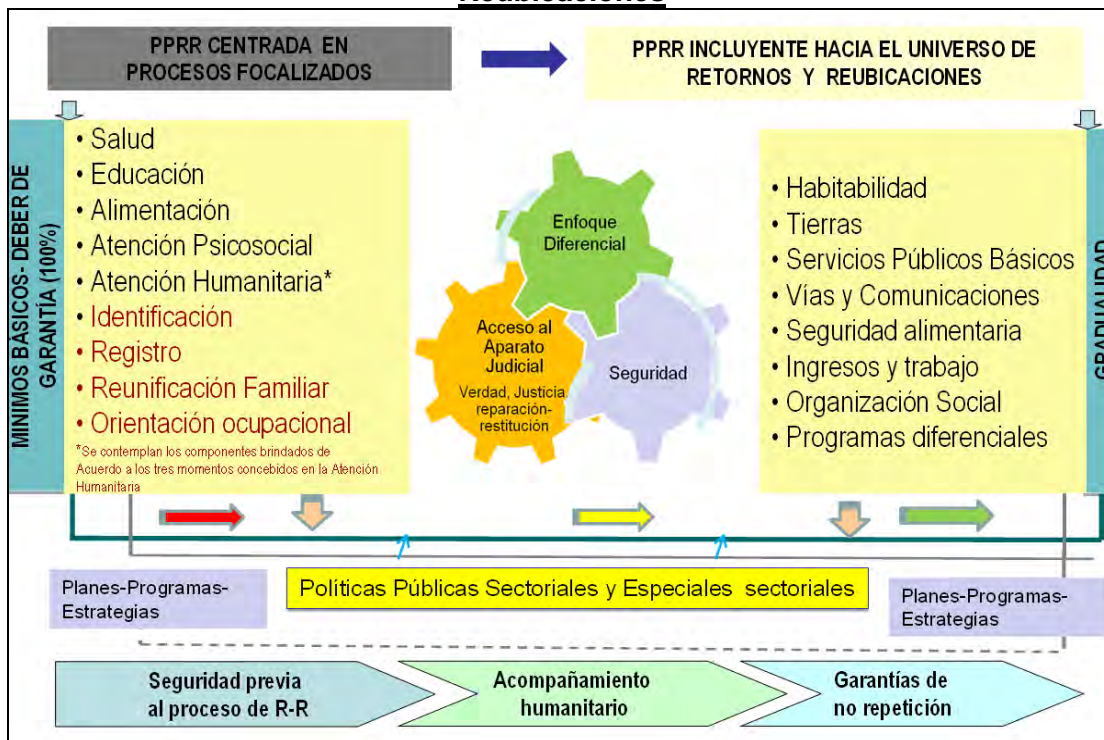
Igualmente, sigue siendo un reto para la PPRR el tema del acompañamiento, la asistencia y la atención a la población retornada que ejercía vínculos como tenedora u ocupante de zonas no adjudicables; la cual, si bien no es sujeto de restitución de bienes inmuebles, tal como lo señala la Ley de Víctimas, requiere de la definición de un esquema y/o medidas de asistencia, acompañamiento y atención en el marco de la PPRR. Este es un tema de revisión y definición para la Mesa de PPRR, siendo parte de su agenda en el corto plazo.

⁴⁸ El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, fue creado en el año 2004 por ACCION SOCIAL y en la actualidad se encuentra en proceso de transición para que se vincule como un proyecto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3.7.3 ASISTENCIA TÉCNICA AL TERRITORIO, GESTIÓN Y COORDINACIÓN

En el marco de la socialización y puesta en marcha de las herramientas previstas en la PPRR, se presentó en el marco de los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada (CTAIPD) el nuevo esquema de acompañamiento a procesos de retorno y reubicación:

Política Pública de Retornos y Reubicaciones



Fuente: Mesa de retorno y reubicación.

La presentación de este esquema ha sido socializada en diversos escenarios inter-institucionales y ante Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada de regiones como Bogotá, Magdalena Guajira, Meta, Santander, Antioquia y Cesar. A continuación se presenta cronograma de reuniones:

Fecha	Lugar	Escenario
28 de marzo de 2011	Bogotá D.C.	Socialización de los ajustes a la Política Pública de Retornos y Reubicaciones en el marco del “Encuentro de enlaces territoriales de Acción Social y entidades territoriales”.
31 de marzo de 2011	Bogotá D.C.	Taller de articulación con el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) a fin de dar a conocer las estrategias de intervención y definir puntos de encuentro para articular esfuerzos.
27 de abril de 2011	Bogotá D.C.	Articulación con el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de población desplazada con el objetivo de definir plan de acción conjunto sobre procesos que crucen en los dos escenarios: Retornos y Protección de Tierras.
03 de mayo de 2011	Santa Marta, Magdalena	CMAIPD Ampliado: en este espacio se socializó la importancia de contar con la identificación de la población retornada y/o reubicada para que la información quede inscrita dentro de los Planes Integrales Únicos formulados o ajustados.
05 de mayo de 2011	Riohacha, La Guajira	Definición del plan de acción para el acompañamiento al retorno de 69 familias desplazadas ubicadas en Maracaibo, Venezuela, durante la sesión del Comité Departamental ampliado que contó con la participación de la administración municipal de Uribia, representantes del Nivel Nacional y Territorial de diversas instituciones, población desplazada de Portete..
10 de mayo de 2011	Bogotá D.C.	Mesa de Retorno. En este espacio se definió conjuntamente con las instituciones responsables de la atención básica integral la articulación de los procesos de retorno actualmente identificados para vincularlos dentro de la oferta coordinada por éstas, de tal forma que se garantice la atención básica de los hogares.
10 de mayo de 2011	Villavicencio, Meta	Presentación de los lineamientos de PPRR y del esquema de acompañamiento en el marco de la Mesa Técnica Departamental de Retornos y definición conjunta del plan de trabajo para la intervención de los procesos identificados por esta instancia de coordinación.
11 de mayo de 2011	La Palma, Cundinamarca	Exposición de los lineamientos de Política ante el Comité Municipal de Atención a población desplazada con el fin de definir plan de trabajo para el acompañamiento al retorno de 300 familias.
18 de mayo de 2011	Bogotá D.C.	Inclusión del componente de retorno en el marco de la construcción del Plan de Choque de Desarrollo Rural para los Montes de María, estrategia liderada por el Ministerio de Agricultura e INCODER
19 de mayo de 2011	Bucaramanga, Santander	Mesa Departamental de Retorno y Reubicación.
19 de mayo de 2011	Ocaña, Santander	Comité Departamental Ampliado, durante la construcción de los Planes Integrales Únicos.
24, 25, 26 y 27 de mayo de 2011	Cocorná, Antioquia	Formulación de Planes de Prevención y Protección en los municipios del oriente Antioqueño inscritos en la estrategia “Retornar es Vivir”. En este escenario participaron las administraciones de San Carlos, Cocorná, Granada, San

Fecha	Lugar	Escenario
		Rafael, San Francisco, San Luis
25 y 26 de mayo de 2011	Curumaní, Cesar	Formulación de Planes de Prevención y Protección en los municipios inscritos en la estrategia “Retornar es Vivir”. En este escenario participaron los municipios de Pailitas, Curumaní, Chiriguaná y Tamalameque.
02 de junio de 2011	Algarrobo, Magdalena	Formulación de Planes de Prevención y Protección en los municipios inscritos en la estrategia “Retornar es Vivir”.
02 de junio de 2011	Bogotá D.C.	Mesa Nacional de Prevención. Se presentó la política de retorno y en conjunto los requerimientos de articulación para garantizar la no repetición del desplazamiento
03 de junio de 2011	Remolino, Magdalena	Formulación de Planes de Prevención y Protección en los municipios inscritos en la estrategia “Retornar es Vivir”.

De igual forma, se han presentado directrices para avanzar en la atención de cada uno de los procesos que han sido llevados a los espacios de comité, identificando en cada uno el estado y la situación de cada uno su estado y situación para así formular el esquema de intervención.

Por otro lado, es preciso destacar que los procesos de retorno y reubicación priorizados bajo la estrategia “Retornar es Vivir” y que han tenido avances en la consecución de información para la intervención de los mismos, han sido reevaluados para ser intervenidos con el nuevo esquema de acompañamiento de tal forma que se están actualizando los censos iniciales, enrutándolos en la atención integral básica.

3.7.4 INFORME DE AVANCES EN LA COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO EN EL MARCO DEL AUTO 383 DEL 2010 Y SUS CRONOGRAMAS DE IMPLEMENTACIÓN

3.7.4.1. Orden 23

El proceso de Ajuste al Protocolo de Retornos y Reubicaciones, como instrumento para la operativización de la política pública, exige una articulación coherente entre las distintas medidas y rutas de implementación para la asistencia, acompañamiento y atención de las distintas políticas sectoriales dirigidas a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. En tal sentido, la Mesa de Retornos y Reubicaciones ha promovido encuentros con las distintas mesas, a fin de definir rutas de articulación, claras y específicas que aporten al logro de los 18 elementos de la política de Retornos y Reubicaciones. Empero, con la adopción de la Ley de Víctimas, todos los sectores están en proceso de ajuste o diseño de dichas rutas, por lo que la consolidación del protocolo de Retornos y Reubicaciones, continúa en proceso de ajuste.

3.7.4.2. Orden 24

En respuesta a la Orden 24 del Auto 383 de seguimiento de 2010, en el cual se le ordena al Gobierno nacional “diseñar un instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales, que luego puedan ser utilizados de manera articulada con las autoridades locales y nacionales que intervienen en un proceso de reubicación o retorno

específico para la construcción de planes de integración local que atiendan a las necesidades y particularidades de cada caso, los avances presentados fueron los siguientes:

3.7.4.2.1. Establecimiento del concepto de integración local en el marco de la política para PVDFV

El proceso de integración local en el marco de la política dirigida a la PVDFV lo cuenta con las siguientes características:

(i) La integración local es Gradual

La integración local es un proceso gradual, que se genera con la reconstrucción del tejido social en los casos de retorno o con la conformación de uno nuevo en casos de las reubicaciones. Este proceso se entiende como exitoso cuando se logran alcanzar objetivos de los tres ámbitos que se describen a continuación, hacia los cuales estarán enfocadas las acciones propuestas por el Gobierno nacional para la incorporación del componente de integración local:

- Social y cultural
- Económico

(ii) El derecho a la participación activa de la PVDFV es parte de la integración local: Componente comunitario

El proceso de integración local implica, también la participación del hogar desplazado en su entorno y en los espacios comunitarios creados, por lo que las acciones dirigidas a soluciones definitivas para la PVDFV deben contemplar:

- Espacios en donde el hogar pueda participar en la toma de decisiones correspondientes a la solución que le va a permitir su restablecimiento social y económico.
- Participación de la PVDFV en los escenarios de planeación participativa realizados por las Entidades territoriales, en donde se busque establecer decisiones de política no solo en los temas relacionados con la prevención, protección y atención integral de la PVDFV, sino en aquellos que impliquen discusiones sobre el fortalecimiento del desarrollo local en general.
- Participación de la PVDFV en los escenarios establecidos dentro de la política de participación ciudadana y de construcción comunitaria.

(iii) La integración local se articulará con las acciones dirigidas a lograr el restablecimiento social y económico

Las acciones orientadas a que la población goce efectivamente de derechos como vivienda y generación de ingresos principalmente, y restitución de tierras cuando haya lugar, deberán tener en cuenta aspectos como el entorno en donde se encuentra el hogar, el contexto comunitario del mismo y los procesos de desarrollo económico y social ya

iniciados en la mayoría de los hogares desplazados que han vivido situaciones de vulnerabilidad sostenidas.

Los anteriores aspectos, deberán ser considerados particularmente a la hora de definir necesidades concretas del hogar y de su entorno, así como para la construcción o adecuación de la oferta que se requiera para materializar las soluciones. De esta manera se logrará promover la integración local de la PVDFV a través de la adecuada adaptación de la oferta institucional brindada para el goce efectivo de sus derechos.

La integración local entonces, se suma a la estrategia de restablecimiento social y económico de la PVDFV propuesta en la política, como insumo mismo para la construcción de las distintas acciones (instrumento de valoración de necesidades de integración local) y como meta de la intervención propuesta por el Estado (articulación de oferta, flexibilización, planeación y desarrollo local).

(iv) La integración local se materializa en el marco de la coordinación entre la Nación y el territorio

La integración local, se desarrolla de manera gradual y progresiva como se mencionó, y parte desde la mirada de garantía de los derechos, teniendo en cuenta no sólo la oferta institucional, sino también las propuestas desarrolladas por las comunidades ubicadas en los diferentes territorios. Es así como la integración local se sustenta en la *planeación participativa*, la cual permite la construcción de respuestas integrales que parten del territorio y permiten la materialización de los derechos y la integración de esfuerzos y recursos tanto de las comunidades, como de los diferentes niveles territoriales.

(iv) La integración local se visibiliza a través de PIU con enfoque integrador.

La planeación nacional y territorial para la atención integral a la PVDFV contempla que los planes diseñados para dicha población se enmarquen dentro de la planeación local de cada entidad territorial. En este sentido, la integración local en las comunidades de las cuales hace parte la PVDFV se genera no sólo a través de las acciones realizadas para que las víctimas gocen efectivamente de sus derechos, sino también a partir de su inclusión en las políticas de desarrollo local lideradas por el territorio.

(v) Las acciones en el marco de la integración local, implican conocer la situación y características del entorno de las comunidades receptoras

La integración local busca llevar a cabo procesos que reúnan a la PVDFV con la población que habita en el territorio donde se desarrolla la solución duradera. De esta manera los análisis de las acciones y de la oferta a entregar al hogar desplazado en determinado territorio, debe contemplar el entorno poblacional en el que se encuentra ubicado y así, evitar generar competencia al interior de las comunidades por los recursos limitados existentes.

(vi) La integración local tiene como eje al hogar víctima del desplazamiento forzado por la violencia

Se entenderá que la búsqueda de procesos exitosos de integración local debe tener en cuenta dos dimensiones frente a la forma en que se relaciona el hogar con su entorno: una endógena y otra exógena. Con respecto a la dimensión *endógena*, se busca tener en cuenta la integración desde la perspectiva de las decisiones propias del hogar (como por ejemplo su decisión de permanencia en su lugar de asentamiento, la construcción de redes sociales, el desarrollo de una actividad productiva determinada, el tiempo de asentamiento, etc). Por otra parte, respecto a la dimensión *exógena*, se busca considerar la integración local desde la perspectiva de los procesos externos que afectan las posibilidades de integración, pero que no dependen directamente del hogar (como por ejemplo la concentración de PVDFV, la existencia de otras poblaciones vulnerables, la vocación productiva del territorio, el modelo de desarrollo económico local, la institucionalidad local, etc).

3.7.4.2.2. Acciones iniciales a desarrollar

El Gobierno nacional propone las siguientes acciones iniciales para definir el instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales:

1. Definir la funcionalidad y alcance del instrumento

Se desarrolla una propuesta de diseño y construcción de un instrumento que permita a través de la captura de información sobre unas variables establecidas con anterioridad, determinar: (i) las necesidades del hogar víctima del desplazamiento forzado por la violencia para lograr soluciones duraderas que le permitan llegar a integrarse en el lugar escogido para el desarrollo de su nuevo proyecto de vida; (ii) si los procesos de planeación, desarrollo local y de articulación de las entidades territoriales facilitan la adaptación de la PVDFV a la comunidad o localidad escogida y (iii) si las entidades del orden nacional están teniendo en cuenta para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas y oferta establecida para la PVDFV, los procesos de integración local en el marco de soluciones duraderas y sostenibles (retorno y reubicaciones).

2. Establecer la matriz de valoración de la información para el instrumento

La matriz se compone de variables endógenas y exógenas; las primeras enfocadas a definir aspectos relacionados con la composición del hogar, fuentes de ingresos, nivel educativo de quien aporta los ingresos, acceso a servicios públicos y participación o barreras de participación en espacios comunitarios. Las variables exógenas se orientan a identificar las políticas sectoriales con las necesidades de integración el enfoque integrador del PIU, la articulación de herramientas de planeación territorial, si se hace planeación participativa, la población, la existencia de redes sociales y culturales, el grado de concentración de PVDFV y la presencia de actores que favorecen el desarrollo local.

A continuación se presentan las variables clasificadas, con su respectiva definición, nivel de análisis y las fuentes para su verificación:

Matriz de variables para la valoración de necesidades de integración local y de planeación y articulación

Dimensión	Variable	Definición	Nivel de análisis	Fuente
Endógena	Principal fuente de ingresos del hogar	Actividad productiva del hogar en la cual se genera la mayor parte de los ingresos del mismo	Hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Nivel de educación y de formación del jefe del hogar	Nivel educativo y de formación (incluyendo formación para el trabajo) del jefe del hogar.	Jefe del hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Tiempo de permanencia en el lugar de asentamiento	Tiempo continuo de permanencia del hogar (o la mayoría de sus miembros) en el mismo barrio, comuna o localidad.	Hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Participación en espacios comunitarios existentes	Participación de cualquiera de los miembros del hogar en los espacios comunitarios para ello existentes	Miembros del hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Composición del hogar	Tamaño, parentesco y composición étnica del hogar y determinación de miembros de grupos de especial protección constitucional	Hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Acceso a servicios públicos y sociales del Estado	Acceso a servicios públicos (incluyendo educación básica y servicios públicos domiciliarios) u oferta social del Estado (incluyendo programas sociales con acceso preferente para PVDFV como Familias en Acción, SISBEN, etc.)	Hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales
	Barreras de acceso a espacios participativos	Situaciones que impiden al hogar su participación en espacios comunitarios y participativos	Hogar	Acción Social y Entidades territoriales: Infounidos y caracterizaciones territoriales

Matriz de variables para la valoración de necesidades de integración local y de planeación y articulación

Exógena	Articulación de las políticas sectoriales con las necesidades de integración local	Políticas sectoriales con proceso de flexibilización y articulación de la oferta acordes a las necesidades de integración local.	Nacional/sectorial	Instrumento para el diagnóstico de la capacidad institucional
	PIU con enfoque integrador	PIU que incluya acciones y presupuesto para promover la integración local.	Municipio o Departamento	RUSICST
	Articulación de las herramientas de planeación y política pública territorial	Coherencia entre los principales instrumentos de planeación política pública territorial, incluyendo el PIU, planes operativos anuales de inversión, planes de ordenamiento territorial, planes de vivienda, planes de agua y planes relativos a salud y educación	Municipio o Departamento	RUSICST
	Planeación Participativa	Existencia de acciones y espacios propiciados por la Entidad territorial para la participación en la planeación del desarrollo local	Municipio o Departamento	RUSICST
	Población del municipio	Población total del municipio o distrito	Municipio	DANE
	Vocación productiva del territorio	Características económicas e institucionales del territorio para el desarrollo económico local	Municipio	Sistema de gestión para la política de generación de ingresos
	Situación socioeconómica general de la población que convive con la PVDFV en su municipio	Situación socioeconómica (incluyendo índices de Pobreza) a nivel agregado municipal	Municipio	INFUNIDOS/SISBEN
	Existencia de redes sociales y culturales	Existencia de redes sociales y culturales que sirvan de apoyo para la PVDFV según sus características	Municipio	INFUNIDOS
	Concentración de PVDFV	Proporción de PVDFV frente a población total vulnerable en un municipio	Municipio	INFUNIDOS
	Presencia de actores que generan desarrollo local	Presencia de actores externos, tales como fundaciones, organizaciones sociales propias de las comunidades, organismos internacionales y otras que lideran procesos que se podrían denominar de desarrollo local en donde participa la PVDFV y la población local.	Municipio	MJ y Municipios: RUSICST y Caracterizaciones Territoriales

3. Definir los mecanismos de captura de la información

- *Herramientas de caracterización del grado de goce efectivo de derecho de la PVDFV:* Análisis de las necesidades de integración local de los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

- *Herramientas de caracterización de las Entidades territoriales en materia de política para PVDFV:* Análisis de los procesos de planeación, desarrollo local y de articulación de las entidades territoriales.

- *Herramientas de seguimiento y evaluación de las Entidades nacionales en relación con la política para PVDFV:* Análisis de la formulación, implementación y seguimiento de las políticas y oferta establecida para la PVDFV.

3.7.4.3. Orden 25

El presente informe da cuenta del trabajo desarrollado conjuntamente por el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCION SOCIAL- en el marco de la implementación a lo ordenado por la Honorable Corte constitucional en el punto “vigésimo quinto” de la parte resolutoria del Auto 383 de 2010, el cual establece:

“Vigésimo quinto.- ORDENAR al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional y al Director de Acción Social, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, diseñen una estrategia específica de prevención de riesgos y acompañamiento para los procesos de retorno y reubicación en las entidades territoriales incluidas en el plan “Retornar es Vivir”, que dé garantías de seguridad para el retorno y reubicación, tenga en cuenta las preocupaciones y necesidades señaladas por las autoridades de las entidades territoriales participantes y de los organismos de control territorial y nacional en la materia, y haga operativo el protocolo de retornos. Sobre la estrategia específica diseñada y los resultados de su implementación, los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional y el Director de Acción Social presentarán dentro de los seis meses siguientes a la comunicación del presente auto un informe conjunto a la Corte Constitucional”.

En la implementación a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el tema de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición para la población retornada focalizada en la estrategia Retornar es Vivir, se generaron las siguientes acciones:

3.7.5.4.1. Mesa Nacional de Retornos y Reubicaciones – Prevención y Protección - Acciones Adelantadas

Se realizó una convocatoria extraordinaria a tres mesas de Prevención y Protección con el fin de generar las herramientas necesarias para el desarrollo de la estrategia propuesta en el marco de la orden 25. Así mismo, se evaluó el trabajo que, en el tema de Prevención y Protección, se había realizado en los 9 departamentos con procesos de retornos priorizados en la estrategia Retornar es Vivir.

Las mesas se adelantaron con la participación de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección de DDHH del Ministerio de Defensa Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Comando General de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y Acción Social. En éstas fue posible contextualizar el trabajo de prevención desde el enfoque de los retornos y reubicaciones.

Los productos obtenidos a partir de las mesas de Prevención fueron:

- Índice de Seguridad: El Ministerio de Defensa entregó la semaforización de los procesos de retorno a nivel municipal.
- Conceptos de Seguridad: Tanto el Comando General de las Fuerzas Armadas, como la Policía Nacional, entregaron los conceptos de seguridad de las zonas de retorno trabajados en el marco de la Mesa de Retornos fundamentada en la directriz Ministerial 001 de 2007.
- Planes de Prevención y Protección construidos en las zonas de retornos priorizadas en el estrategia Retornar es Vivir, tanto por la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y Justicia, como del programa DDHH de Vicepresidencia de la Republica.
- Informes de Riesgo y Alertas Tempranas de las zonas de Retornos.
- Base de Infracciones a los DDHH y DIH en zonas de Retorno.

Es de anotar, que con estas herramientas se procedió a generar conceptos globales sobre la situación en cada una de las zonas de retorno.

Así mismo, en el marco de la mesa se generó el cronograma detallado de visitas a terreno para la construcción y validación de los planes de Prevención y Protección de los municipios que aún no contaban con el, y de la actualización de los ya construidos. Dentro de la planeación se tuvo en cuenta los compromisos por parte de las instituciones para la logística de los eventos en el territorio, la cual incluía: convocatoria, lugar de desarrollo del evento, transporte de líderes y comunidad, alimentación, alojamiento y material didáctico; se programaron sesiones de dos días y medio.

En una primera fase se programó la construcción de los Planes en los procesos del Oriente Antioqueño, Cesar, Magdalena y Chocó.

3.7.5.4.2. Talleres para la construcción de planes de Prevención, Protección y Garantías de no repetición

La finalidad del trabajo en estos talleres fue la construcción concertada con la comunidad de los Planes de Prevención y Protección para sus zonas, así como la generación de compromisos por parte de las instituciones participantes para el cumplimiento y seguimiento de los mismos.

Acciones Adelantadas

Oriente Antioqueño:

Los resultados fueron la construcción participativa del diagnóstico de riesgo de cada municipio, que comprende el levantamiento de la línea de tiempo de los sucesos más significativos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, así como la historia de los retornos de cada municipio. Igualmente, el diagnóstico incluye el análisis de las vulnerabilidades de las comunidades retornadas y de las capacidades que se han ido fortaleciendo en los últimos 2 años.

A continuación presentamos los 5 escenarios de riesgo identificados:

1. Ingreso de grupos armados ilegales a la región, debido a la no sostenibilidad y control del territorio por parte de la Fuerza Pública.
2. Aumento de los accidentes por minas antipersonales en las zonas rurales de los 6 municipios del programa Retornar es Vivir.
3. Grave y generada afectación de la población juvenil vulnerable, por el consumo de sustancias psicoactivas, en deterioro de su salud mental como consecuencia del conflicto armado en años anteriores, colocando en riesgo el entorno social con el que interactúan.
4. Desplazamiento forzado en territorios donde se desarrollan prácticas de minería ilegal como consecuencia de las dinámicas del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.
5. Presencia de grupos armados ilegales asociados al desarrollo de megaproyectos hidroeléctricos en el municipio de Granada.

Cesar:

Se logró construir con los y las participantes un diagnóstico de riesgo de los retornos programados. Este diagnóstico se compone de: a). Línea de tiempo sobre las acciones violentas ocurridas desde el año 2000 hasta la fecha, las cuales se constituyen en violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; b) el mapeo sobre amenazas, vulnerabilidades y capacidades tanto institucionales como comunitarias, que actualmente existen para prevenir el desplazamiento y garantizar los retornos; y c) a partir de los ejercicios anteriores, se definieron tres escenarios de riesgo: Accidentes e incidentes por MAP y MUSE, revictimización de la población retornada o reubicada, y atentados contra la vida e integridad personal de los habitantes de la región.

Magdalena:

Para este Departamento, se decidió construir un plan de prevención para cada uno de los tres municipios focalizados, como son Algarrobo, Remolino y Sitio Nuevo.

Como resultados del ejercicio, se logró: construir una línea histórica de los hechos que han vulnerado los derechos humanos y especialmente los de la comunidad que desea retornar durante los últimos diez años y construir una cartografía en la cual se evidenciaron las principales amenazas que actualmente se presentan en la zona y que pueden debilitar el proceso de retornos. Frente a estas amenazas, se establecieron las vulnerabilidades, las capacidades institucionales y comunitarias para hacer frente a las posibles acciones violentas.

El segundo taller se programó en el municipio de Remolino, para trabajar con la población retornada del corregimiento de Santa Rita, convocando además a las autoridades.

El mismo tratamiento dado al municipio de Remolino, se le dio al municipio de Sitio Nuevo, donde se ubican dos predios para retorno – Buena Vista y Nueva Venecia.

Chocó:

Taller en el Carmen de Atrato, proceso perteneciente a la fase I de Retornar es Vivir.

La formulación e implementación del plan de prevención y protección, en el marco de la estrategia Retornar es Vivir, para las comunidades negras de las cuencas de los ríos de Jiguamiandó y Curvaradó se desarrollará una vez se surtan los procesos de censo y elección de nuevas juntas directivas a partir de la realización de las Asambleas Generales de los Consejos Comunitarios, en concordancia con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, a través del Auto 384 de 2010. Del ejercicio que actualmente se está adelantando con las comunidades, se espera identificar la población que debe retornar y los representantes legítimos del territorio.

3.7.5.4.3. Talleres para la Actualización y validación de Planes de Prevención y Protección

Para la actualización y validación de los Planes de Prevención y Protección se cuenta con los siguientes documentos:

- “Plan de Prevención y Protección para los municipios de la cuenca del Atrato Chocoano, Acandí, Unguía, Carmen del Darién, Riosucio, Bojayá, Medio Atrato, Quibdó, Atrato, Rioquito y Carmen de Atrato”. Plan base para los municipios de Carmen de Atrato y Carmen del Darién.
- Plan Departamental de Prevención Magdalena “Experiencia piloto en los municipios de Santa Marta, Aracataca, Ciénaga, Fundación, Plato, Sabanas de San Ángel, Zona Bananera, Ariguaní y Chibolo”. Plan Base para los municipios de Fundación, Aracataca y Chibolo.
- Plan de Prevención Montes de María y Golfo de Morrosquillo. Plan base para los municipios pertenecientes a los Montes de María en los Departamentos de Bolívar y Sucre.

3.7.5.4.4. Plan de Trabajo

En el marco de trabajo de las Mesas Departamentales de Prevención y Protección, se están acordando las fechas para la socialización de los documentos de planes, en los departamentos de Antioquia y Valledupar. Para el caso del Magdalena ya se tiene programada para el día 23 de Junio, la jornada en la cual se socializará el plan de prevención para los procesos de retorno priorizados en la estrategia Retornar es Vivir, así como la firma y protocolización del documento final.

Para el caso de los procesos pertenecientes a los departamentos del Tolima, Nariño, y la zona de Montes de María, el trabajo en terreno se realizará con el direccionamiento del programa de DDHH de la Vicepresidencia de la República que tiene a su cargo el tema en

estas zonas. El cronograma se plantea para los meses de julio, agosto y septiembre en cuanto a construcción de los planes y octubre y noviembre para la implementación de las primeras acciones, esto debido a la poca respuesta por parte de los municipios con los que se está articulando el trabajo.

El municipio de Buenaventura en el Valle del Cauca, referido a la zona de las comunidades pertenecientes a la cuenca del río Cajambre, se espera parte de seguridad positivo por la fuerza pública para el ingreso a la zona.

En el departamento de Bolívar, en los municipios de Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Córdoba, se realizó el primer acercamiento en el marco de Mesa de Prevención y Protección Departamental el día 14 de junio de 2011, con el fin de empezar a establecer el plan de trabajo para la formulación de los Planes de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Se acordó que la formulación se trabajará en el Zodes de Montes de María, con acciones específicas para cada municipio.

3.7.5 AVANCES EN EL CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RETORNOS Y REUBICACIONES

Los avances en el marco del cronograma de implementación de la PPRR conforme al cronograma remitido en el informe del 16 de marzo del 2011 se presentan en el siguiente cuadro:

CRONOGRAMA POLITICA PÚBLICA DE RETORNOS Y REUBICACIONES

RUTA	JULIO	REPORTE DE AVANCES
Ajuste de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones		Se cuenta con un documento de Política de Retornos y Reubicaciones que introduce los ajustes establecidos por la Mesa Nacional de Política de Retornos y Reubicaciones del SNAIPD, los cuales le fueron presentados a la Honorable Corte Constitucional en el mes de Mayo de 2011. Dicho documento será revisado y ajustado acorde con lo establecido en la recientemente aprobada Ley de Víctimas y, posteriormente a ello presentado a las entidades del Gobierno nacional para su aprobación final y adopción.
Socialización política pública de Retornos y Reubicaciones a entidades territoriales		Los ajustes a la Política realizados por la Mesa Nacional Política de Retornos y Reubicaciones del Gobierno nacional, se han venido socializando en el marco de los Comités Territoriales Ampliados.
1. Identificación de la población Retornada o Reubicada en el municipio		El proceso de Retornos y reubicaciones de Acción Social ha brindado apoyo y acompañamiento técnico a las entidades territoriales para el levantamiento y/o actualización de censos de población incluida en la Estrategia Retornar es Vivir, que manifiesta ser retornada. En lo corrido del año 2001, se han realizado labores de actualización y levantamiento de información de los censos de los hogares retornados focalizados en la estrategia "Retornar es Vivir".

RUTA	JULIO	REPORTE DE AVANCES
2. Verificación de condiciones de seguridad y voluntariedad		A la fecha. Se cuenta con protocolo de seguridad del 100% de los procesos, excepto Chocó (Carmen de Atrato y Carmen del Darién).
3. Elaboración de diagnóstico de necesidades de la población retornada o reubicada a partir de los 18 elementos del retorno		Acción Social ha desarrollado acciones de acompañamiento y asesoría técnica a las entidades territoriales para la realización de procesos de actualización de censos y caracterización de necesidades de la población que manifiesta estar retornada o reubicada y que ha sido identificada mediante la estrategia Retornar es Vivir.
4. Formulación del Plan de Retorno y Reubicación		El proceso de Retornos y Reubicaciones de Acción Social ha brindado apoyo y acompañamiento técnico a las entidades territoriales para el levantamiento y/o actualización de los Planes de Retornos de la población incluida en la Estrategia Retornar es Vivir que manifiesta ser retornada o reubicada.
5. Socialización y validación de los Planes de Retorno o Reubicación en los niveles municipal, departamental y nacional.		El 100% de los procesos de Retornos o Reubicación identificados mediante la estrategia Retornar es Vivir, cuentan con documento Plan Retorno. Sin embargo, los mismos están en proceso de actualización e incorporación en los PIU por parte de las entidades territoriales. Acción Social brinda asesoría y acompañamiento técnico, especialmente a aquellos municipios que han identificado población que manifiesta estar retornada mediante la Estrategia Retornar es Vivir.
6. Gestión de las necesidades identificadas en los Planes de Retorno o Reubicación y acceso a la oferta de las entidades del SNAIPD.		Durante el 2009 y 2010 se realizó con las comunidades retornadas o reubicadas intervenciones en seguridad alimentaria, mejoramiento de condiciones de habitabilidad y mejoramiento de infraestructura comunitaria como centros de salud, centros educativos, sistema de saneamiento y adecuación de vías terciarias. En el 2011 la población retornada o reubicada identificada en la Estrategia Retornar es Vivir y otra que no hacía parte de ella pero que constituyen también proceso de retornos está en proceso de ser atendida bajo las siguientes ofertas: Programa para la implementación de procesos de seguridad alimentaria, adecuación de vías veredales a partir de la estrategia Camineros para la prosperidad y el Retorno, mejoramiento de infraestructura comunitaria a partir del denominado "Apoyo a proyectos movilizadores en retornos o reubicaciones" y por ultimo bajo un Programa integral para los retornos y las reubicaciones permitirá llegar de manera simultanea con los siguientes beneficios; un incentivo económico condicionado, mejoramiento de condiciones de habitabilidad, seguridad alimentaria y generación de capacidades, todo bajo un acompañamiento comunitario con enfoque reparador. Estas ofertas son descritas de manera más amplia en el punto 3.7.2 del presente documento.
7. Seguimiento frente al avance del goce efectivo de derechos de la población retornada o reubicada y la superación de las vulnerabilidades detectadas		Este aspecto está siendo medido a partir de la inclusión de la población retornada o reubicada a la Estrategia UNIDOS. En tanto culmine el avance de las sesiones de acompañamiento y los hogares cuenten con las líneas de base finalizadas, se obtiene el avance en la garantía de los 18 derechos que se consideran como mínimos dignos según el Protocolo y la Política Pública de Retornos y Reubicaciones.
Teniendo en cuenta que la población retornada y/o reubicada es identificada de manera constante y a lo largo del año, los puntos 2 al 7 se dan también de manera continua.		



RUTA	JULIO	REPORTE DE AVANCES
------	-------	--------------------

Así mismo, es importante aclarar que la gestión no culmina en el mes de Diciembre del 2011, esta continúa teniendo en cuenta los compromisos adquiridos de las entidades con las comunidades retornadas o reubicadas

4 AVANCES EN MATERIA DE ENFOQUE DIFERENCIAL

En concordancia con el pronunciamiento presentado por el Gobierno nacional el pasado 16 de marzo de 2011 (Auto 385 de 2010), en el presente acápite se hace, primero, un resumen de los principales avances en el proceso de inclusión del enfoque diferencial en la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PPVDFV) y, segundo, un resumen general de los informes específicos que el Gobierno Nacional presenta de manera adicional al presente informe, en el marco del cumplimiento a las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en los Autos para la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia perteneciente a los grupos de especial protección constitucional, a saber: niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008); mujeres (Autos 092 y 237 de 2008); personas con discapacidad (Auto 006 de 2009); pueblos indígenas (Auto 004 de 2009 y 382 de 2010); y afrocolombianos (Auto 005 de 2009 y Auto del 18 de mayo de 2010).

4.1 INCLUSIÓN Y ARTICULACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La visión integral de inclusión del enfoque diferencial se entiende como un proceso que tiene como meta la formulación de lineamientos, implementación de acciones y la inclusión participativa de los sujetos de especial protección constitucional en el marco de la política.

La sentencia T-025 de 2004 se refiere y justifica la atención específica a estas poblaciones de la siguiente manera:

(...) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas -en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- que se ven obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional (...) quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: 'Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado'

En este sentido, la atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la edad, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.

En concordancia con los avances alcanzados como respuesta a los Autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en especial los Autos de enfoque diferencial y de revisión a



la Política Pública emitidos por la Corte Constitucional durante los últimos años, el Gobierno nacional ha trabajado de manera articulada para lograr la inclusión de las especificidades de cada uno de los grupos de especial protección constitucional no sólo en las políticas públicas sino en sus herramientas de instrumentalización.

En este sentido, el trabajo a partir de las mesas nacionales de Política Pública ha avanzado teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte Constitucional, las recomendaciones de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia y de la Comisión de Seguimiento en sus diferentes informes, logrando importantes progresos para que el enfoque diferencial sea entendido como parte fundamental en la política y no como acciones independientes o aisladas.

Política de Prevención y Protección:

Se ha avanzado en la inclusión de los lineamientos del enfoque diferencial identificados en los instrumentos de la Política de Prevención y Protección (PPPP). Las entidades del Gobierno nacional que hacen parte de la Mesa Nacional de Prevención y Protección, con la asesoría del Grupo de Trabajo de Política Pública de Acción Social y de las entidades cuyas funciones incluyen dar lineamientos en materia de enfoque diferencial para los diferentes grupos poblacionales, han venido analizando la metodología para elaborar y formular Planes de Prevención con el propósito de incluir lineamientos de enfoque diferencial en este instrumento.

Dicho ejercicio iniciado y enunciado en el informe del 16 de marzo de 2011, durante el último trimestre, desarrolló la revisión de la metodología de los planes de prevención, la cual, está siendo ajustada partiendo de la inclusión de orientaciones específicas de acuerdo con la identificación de vulnerabilidades o afectaciones de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, grupos étnicos y personas con discapacidad en riesgo o víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la inclusión del enfoque diferencial en la metodología para la formulación de los planes de prevención y protección, permitirá definir acciones y estrategias específicas para su real asistencia y atención integral. Cabe anotar que este trabajo también se realizará con los planes de contingencia.

Política de Atención Integral Básica

En el marco de la Política de Atención Integral Básica se ha desarrollado un ejercicio interinstitucional de articulación entre las Políticas sectoriales que la conforman, partiendo de su revisión y ajuste individual. En este sentido es preciso resaltar los avances que a nivel de política sectorial se han presentado en derechos como identidad, salud, educación y protección integral a niños, niñas y adolescentes enmarcados en acciones de atención y protección. En la revisión se ha identificado que, como común denominador de las políticas sectoriales se encuentran los siguientes principios que facilitan la inclusión del enfoque diferencial: (i) Universalidad; (ii) Unidad; (iii) Integralidad; (iv) Equidad, (v) Intersectorialidad; (vi) Participación; y, (vii) Corresponsabilidad.

Es importante resaltar que las entidades que conforman la Mesa de la Política de Atención Integral Básica, en su gran mayoría, son entidades rectoras de algunas de las Políticas de enfoque diferencial, que han desarrollado acciones en materia de enfoque diferencial para cada uno de los grupos de especial protección constitucional.

Adicionalmente, es preciso tener presente que la política de retornos y reubicaciones ha previsto que su aplicación con enfoque diferencial depende principalmente de la aplicación de este principio en el goce efectivo de cada uno de los derechos establecidos en el marco de la política de Atención Integral Básica.

Política de Vivienda

La Política de Vivienda para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, plantea pasar de un enfoque orientado a atender la demanda, a un enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen oferta de vivienda.

Esto con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda de manera progresiva, integral y focalizada, con un enfoque de oferta, adecuando o diseñando instrumentos que tengan en cuenta las condiciones específicas de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia y los grupos poblacionales que la componen. Con interés de garantizar la atención a los sujetos de especial protección constitucional, conforme a las diferencias particulares y el grado de vulnerabilidad de la población.

La Política prevé mecanismos diferenciales de atención, los cuales están siendo desarrollados y diseñados con el apoyo de un equipo de expertos, y que serán parte del Decreto que modificará el 951 de 2011, donde se incluirán en los siguientes aspectos:

- (i) Medidas de acceso: se encuentran en revisión las fórmulas de calificación para acceder al SFV.
- (ii) Gestión: Se revisa la forma como será incluido este enfoque desde la definición de funciones y alcance de las gerencias integrales sociales. Estas gerencias deben elaborar diagnósticos que permitan identificar condiciones de la población y enfoque diferencial (líneas de atención a sujetos de especial protección constitucional).
- (iii) Planes de trabajo y acciones específicas: Se están coordinando acciones y elaborando planes de trabajo acorde con los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

Política de Generación de Ingresos

La Mesa de Generación de Ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia se ha enfocado en el levantamiento de información de diagnóstico para la incorporación del enfoque diferencial en la política. En este sentido, se encuentran en proceso de diseño instrumentos de diagnóstico para establecer las necesidades de los grupos de especial protección constitucional en materia de Generación de Ingresos. Para las poblaciones indígenas y afrocolombianas se tendrá en cuenta como insumo la información recogida en los procesos de consulta previa.

Política de Tierras

En el informe del 16 de marzo de 2011 se presentaron lineamientos en materia de protección y restitución de tierras y territorios colectivos, al respecto, es preciso aclarar que estos lineamientos exigen que su aplicación se de en el marco de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 – Ley de víctimas y restitución de tierras.

En un sentido similar, para el caso de los grupos étnicos, y de acuerdo con el artículo 205 de esta ley, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, luego de un proceso de consulta previa en el término de 6 meses a partir de su expedición, emita un decreto con fuerza de ley que regule los derechos y garantías de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom (Gitanas), en lo relativo a la asistencia, atención y reparación integral y restitución de tierras. Esta tarea avanza en tanto ha sido concertado con las comunidades indígenas el mecanismo de consulta y se ha constituido un equipo de consultores expertos para acompañar a estas comunidades en la definición de sus necesidades e intereses en la materia.

Política de Verdad, Justicia y Reparación Integral

La Mesa Nacional de la Política de Verdad, Justicia y Reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, incorpora el enfoque diferencial dentro de cada una de las estrategias definidas en cada uno de sus componentes del derecho a la verdad, justicia y reparación integral, la agendación del enfoque en la mesa nacional se dio con el apoyo del grupo de enfoque diferencial de Acción Social a través de su insumo “Enfoque Diferencial en la Política de Verdad, Justicia y Reparación para la Población Desplazada”, y de la participación en escenarios específicos de la mesa para abordar el tema.

Así mismo, de manera coherente con la nueva normativa definida a través de la Ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras, el enfoque se ha incorporado de tal forma que se garantice la atención, asistencia y reparación a los grupos de especial protección constitucional.

4.2 AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO A LOS AUTOS DE ENFOQUE DIFERENCIAL

4.2.1 INDÍGENAS – AUTO 004 DE 2009 y AUTO 382 DE 2010

El Gobierno nacional ha ratificado su compromiso de cumplir con los acuerdos establecidos con los pueblos indígenas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación del 22 de mayo de 2009 y de la Mesa Regional Amazónica del 29 de mayo de 2009 con respecto al proceso de consulta previa y formulación participativa del Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento Forzado o en Riesgo de Estarlo y de los 34 planes de salvaguarda étnica ordenados en el Auto 004 de 2009. Es así como actualmente se ha venido cumpliendo con uno de los procesos de Consulta Previa más grande que históricamente se haya adelantado en Colombia. En este proceso han participado alrededor de 5.000 indígenas entre los que se destacaron por su participación autoridades tradicionales, líderes y



lideresas de organizaciones indígenas y de la población indígena desplazada, beneficiarios todos de las órdenes emanadas por esta Alta Corporación.

En cuanto al proceso de consulta previa y formulación del Programa de Garantía de Derechos, a la fecha se han realizado 57 encuentros preparatorios en los que se socializó y explicó el Auto 004 de 2009 en todo el territorio nacional; 27 encuentros departamentales, 5 encuentros macrorregionales, así como espacios adicionales de trabajo y participación requeridos por los pueblos y las organizaciones indígenas con el objeto de complementar el ejercicio de formulación y diagnóstico de la situación indígena en el país frente a las afectaciones por el conflicto armado. Para desarrollar los pasos finales de este proceso se cuenta con tres procesos de formulación de propuestas en marcha, una de los pueblos amazónicos, liderada por la “Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana”, OPIAC; otra paralela orientada por la “Organización Nacional Indígena de Colombia”, ONIC, y “Autoridades Tradicionales”; y una final, coordinada desde la “Confederación Indígena Tayrona”, CIT.

El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, ha entablado conversaciones con estas organizaciones para acordar cómo proceder y culminar el proceso de construcción del Programa de Garantías, donde se ha establecido que los distintos procesos paralelos deben confluir en un solo documento que sea construido de manera acumulativa y progresiva, dejando registrados consensos, y dejando explícitos los disensos, los cuales se llevarán a las fases posteriores hasta que se logre un texto final. El proceso acoge cuatro momentos: a) La presentación de un documento borrador, que luego de instancias previas de filtro y refinación se concreta en una versión final de trabajo, b) Espacios de encuentro, discusión y concertación de este documento con las instituciones, c) Protocolización del o los documentos que surjan, en instancias propias, ya se trate de la Mesa regional Amazónica, o el Encuentro de Pueblos y, d) La presentación de este o estos documentos a la Mesa de Concertación Indígena.

Se han propuesto asimismo, dos instancias adicionales que no habían sido previstas hasta el momento, y que las organizaciones consideran importantes para darle solidez al documento final, y consisten, en primer lugar, en una reunión de directivos de las diferentes organizaciones, que se realizaría después de la protocolización del o de los documentos y antes de entregarlo (s) a la Mesa de Concertación, y en segundo lugar constituir una comisión técnica, que reciba el documento de esta Mesa y cree la versión entregable a la Corte Constitucional. Este proceso, por encontrarse en su fase final, habrá de finalizar en el presente año, de tal modo que se pueda contar con un Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas que pueda iniciar su ejecución en el año 2012.

En cuanto al proceso de formulación y consulta previa de planes de salvaguarda étnica, a modo de balance, el Equipo Interinstitucional del Gobierno nacional, adelantó la preconsulta y protocolizó acuerdos definitivos de ruta metodológica con 5 pueblos indígenas en el segundo semestre del 2009 y durante 2010 se adelantó la socialización e instalación de los mismos. Los pueblos Kichwa, Kokonuco, Totoró, Yanacona y Cofán, a la fecha ya tienen surtidas la etapa de formulación y se encuentra en la concertación institucional para su posterior implementación.

En el primer semestre del 2011 se adelantaron nuevos acuerdos de ruta metodológica, con contenidos técnicos y financieros bajo la estrategia de formulación de marcos lógicos para formular los Planes de Salvaguarda de los pueblos: Jiw, Siona, Coreguaje, Nukak Makuk, Nasa, Awa, Sikuni (medio río Guaviare), Wounnan, Camentsa, Tule, Eperara Siapidara, Nación Embera con 11 planes de trabajo para cubrir los Embera Chami, Embera Katio, Embera Dovidá en 17 departamentos. Por otra parte, se adelantan acercamientos comunitarios que permitan construir y concertar los marcos lógicos con los pueblos Uwa de Norte de Santander, Inga, Pijaos, Huitotos (Araracuara y Trapecio Amazónico), Zenu, y Wayuu.

En cuanto a los 4 pueblos de la Sierra Nevada agrupados en el CIT junto con los Yukpa y los Chimila, han solicitado al Gobierno nacional iniciar con los Planes de Salvaguarda cuando terminen de formular el capítulo regional del Programa de Garantías. El pueblo Uwa de Arauca, Casanare y Boyacá, se ha negado a iniciar la pre-consulta, hasta tanto las entidades de orden judicial no liberen a su líder, Ismael Uncancia, quien adelanta un proceso penal por Rebelión en Arauca. De acuerdo con lo expuesto, es necesario resaltar varias situaciones que, más que dificultades, representan características propias de un proceso de consulta previa que es novedoso en el país –como lo es consultar a la totalidad de un pueblo indígena y no a una comunidad específica – y que se está construyendo sobre la marcha con las autoridades y líderes indígenas:

1. Lograr unificar criterios metodológicos con respecto al procedimiento adecuado para llevar a cabo un proceso de consulta previa con la totalidad de miembros y autoridades de un pueblo indígena exige no sólo un alto esfuerzo en materia presupuestal y de capacidad institucional por la dispersión geográfica, sino también un ejercicio político de negociación y fortalecimiento organizativo, pues no siempre los pueblos indígenas responden a estructuras organizativas homogéneas y verticales, sino por el contrario, enfrentan divisiones internas que responden tanto a cuestiones históricas y culturales como a dinámicas organizativas regionales.
2. Este proceso de acercamiento y definición de metodologías de consulta previa con los pueblos indígenas acarrea unos tiempos y costos que, como ya ha sido mencionado en informes presentados con anterioridad, hacen que los tiempos para cumplir con un proceso de consulta previa deban ser flexibles y respetuosos de las dinámicas culturales, políticas y organizativas propias.
3. La escasa o nula vinculación de las entidades territoriales tanto en materia presupuestal para facilitar escenarios como en la participación con delegados para tomar decisiones en los procesos de consulta, dificulta igualmente cumplir con todas las garantías de un proceso de consulta previa, máxime si se tiene en cuenta que el cumplimiento de muchas de las acciones de un Plan de Salvaguarda depende en gran medida del compromiso a nivel territorial de las alcaldías municipales y de las gobernaciones, en particular para el caso de aquellas políticas que operan de manera descentralizada, como las de salud y educación, por ejemplo. Esta situación se ha hecho evidente en el caso del cumplimiento al Auto 382 de 2010 para el caso de las comunidades Hitnu y Makaguan del departamento de Arauca, situación que será expuesta en este informe con los respectivos avances en el cumplimiento de las órdenes de este Auto.



No obstante estas situaciones y dificultades, el Gobierno nacional mantendrá en pie su compromiso de llevar a buen término el cumplimiento de esta providencia.

4.2.2 AFROCOLOMBIANOS – AUTO 005 DE 2009

En materia de protección a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno nacional ha continuado con la ruta informada en el informe del 16 de marzo de 2011 y de informes previos del Auto 005 de 2009 y en el informe del Auto 100 de 2011, donde se establece que a partir de la directriz que ha dado el Ministerio del Interior y de Justicia y de acuerdo con el Decreto 3770 de 2008 que reglamenta la organización y las funciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, el proceso de consulta previa del Auto 005 de 2009 debe iniciar en las instancias de concertación nacionales para luego llegar a las instancias territoriales.

Esta ruta ha implicado tener que continuar en diálogo con la Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos, delegada por la Consultiva de Alto Nivel para establecer el mecanismo de llegada a las comunidades negras. Esta ruta ha implicado también concertar a nivel nacional y departamental los procesos de consulta antes de poder llegar a establecer un proceso de concertación con las comunidades negras beneficiarias, particularmente en el caso de la orden referente a la formulación de un Plan Específico de protección y atención para comunidades negras desplazadas y/o confinadas en 62 zonas reunidas en 50 municipios. La mayor dificultad evidenciada al momento es la exigencia de realización de Comisiones Consultivas Departamentales ampliadas, las cuales implican mayores costos en el proceso de participación y, consecuentemente, demoras en el proceso de inicio de la formulación y consulta previa de planes específicos a nivel comunitario en cada uno de los municipios.

En un sentido similar, el desconocimiento por parte de la Consultiva de la importancia de realizar los procesos en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada y de contar con su participación permanente, genera dificultades a la hora de garantizar la coordinación Nación-Territorio en el proceso de formulación e implementación de los planes específicos.

Como apuesta para lo que resta del 2011 y 2012, Acción Social y el Ministerio del Interior y de Justicia han venido trabajando en una propuesta de priorización de municipios señalados en el Auto 005 de 2009, con el objetivo de cumplir la meta de tener al finalizar 2011 al menos 10 planes específicos formulados y avanzar en el proceso de caracterización de territorios colectivos y ancestrales, de modo que la intervención del Gobierno sea integral y que la respuesta a las órdenes del Auto 005 de 2009 se constituya en un escenario de convergencia de la oferta institucional, de identificación de necesidades apremiantes que requieran formular nueva oferta especializada y acorde con el enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y la articulación de estos esfuerzos con los programas de desarrollo productivo y fortalecimiento organizativo de las agencias de cooperación internacional, buscando así la integralidad en la respuesta a las comunidades más afectadas por el desplazamiento forzado y el conflicto armado.



En el informe que se presenta, se hace referencia a las actividades que se han adelantado a nivel territorial a partir de marzo de 2011 en Bogotá, Cartagena, Soacha y Buenaventura. Posteriormente, se señalan los avances que ha habido desde marzo de 2011 con relación a la articulación interinstitucional con el Ministerio del Interior y de Justicia y con la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales.

En tercer lugar, y siendo consecuente con la relevancia de los mecanismos de participación que impone el cumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009 y de la normatividad vigente en materia de consulta previa para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, se presenta un informe sobre las dificultades con los que Acción Social ha encontrado, como responsable del cumplimiento de varias de las órdenes del Auto 005. En este mismo sentido y, de nuevo, con la intención de destacar la naturaleza participativa de este proceso, Acción Social hace un pronunciamiento frente a estas dificultades al tiempo que expone una propuesta por medio de la cual pretende llevar a buen término el Plan de Acción presentado a la Honorable Corte Constitucional el pasado 16 de marzo del año en curso.

Por último, se presentan los avances que reporta el Ministerio del Interior y de Justicia en lo referente al proceso de formulación e implementación del Plan de Caracterización de Territorios Colectivos y Ancestrales de comunidades negras, así como de los avances en materia de cumplimiento al Auto del 18 de mayo de 2010 y 384 de 2010, para la protección de las comunidades negras de los territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó en el municipio de Carmen del Darién, Departamento de Chocó.

4.2.3 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES – AUTO 251 DE 2008

El Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia “Mis Derechos Primero” fue lanzado el pasado 11 de marzo de 2010 y se constituye en un avance importante del Estado Colombiano, con el apoyo de la sociedad civil y las organizaciones de población desplazada, para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.

Para la puesta en marcha del Programa, el Gobierno nacional y los gobiernos locales han realizado diferentes acciones aunando esfuerzos, recursos y voluntades en la búsqueda del fortalecimiento institucional en los departamentos y municipios priorizados para la primera etapa. Durante este proceso ha sido necesario partir de la comprensión del desplazamiento forzado y los riesgos especiales y problemas transversales a los cuales niños, niñas y adolescentes se ven expuestos ante esta situación, y hasta ahora no habían sido contemplados e incluidos en la búsqueda de la garantía del goce efectivo de sus derechos.

El proceso de implementación ha sido lento, la institucionalidad ha debido sobrepasar varias dificultades que parten desde el desinterés de algunos actores hasta la situación

originada por la ola invernal, que afectó a la mayoría el territorio nacional incluyendo un porcentaje importante de los municipios priorizados, estos inconvenientes han obligado a definir nuevas estrategias de intervención, a ajustar el proceso y a redefinir los cronogramas.

En su puesta en marcha, el Programa para la Protección Diferencial de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, ha sido considerado como una ruta de acción para el actuar coordinado de las organizaciones y autoridades frente a esta problemática en el país, y como un referente adaptable a las necesidades y características del contexto social y del fenómeno específico en cada uno de los territorios.

Cabe anotar el compromiso de las entidades que forman parte del Comité Técnico Nacional del Programa: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Entidad Rectora de la Política Pública de niñez y adolescencia, Vicepresidencia de la República con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley y el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA), el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como entidad coordinadora.

En informe de avance del primer año del programa se evidenciará, si bien, las diferentes problemáticas y dificultades halladas en el primer año de implementación, también los avances y logros obtenidos en la apropiación del programa por parte de las entidades locales y sus comités como el avance en la atención, aclarando que se continúa de manera permanente en la búsqueda de mecanismos nacionales y locales que faciliten aún más la articulación y complementariedad para llegar al objetivo de brindar una atención integral sobre cada uno de los beneficiarios del programa Mis Derechos Primero.

4.2.4 PERSONAS CON DISCAPACIDAD – AUTO 006 DE 2009

Los resultados de avance comprendidos entre el segundo semestre de 2010 y primero de 2011 con relación al cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto No. 006 de 2004, con el objeto de superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, hacen referencia a cada uno los siguientes aspectos:

- Cualificación de los sistemas de información.
- Avances en el Programa para la Protección Diferencial de las Personas con Discapacidad y sus Familias frente al Desplazamiento Forzado.
- Seguimiento a la atención Integral para la protección de los derechos de las 15 personas cuya situación individual fue acreditada por la Corte Constitucional.

En el primer componente (Cualificación de los sistemas de información) se destacan los siguientes resultados: i) la ampliación en las coberturas de registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad (RLCD); ii) los avances en la identificación de las personas en situación de discapacidad en el Registro Único de

Población Desplazada (RUPD) con la inclusión de la pregunta 30 y la disminución de los sub registros de información a partir del nuevo esquema de captura; iii) la actualización de la información en el RUPD a partir de los cruces de información con el RLCD; iv) la identificación de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en la base de datos de Info Unidos y el cruce de datos con otras fuentes de información; y v) la identificación de necesidades básicas de las personas en situación de desplazamiento discapacitada (PSD-D) como resultado de la depuración de los registros y el análisis de los sistemas de información.

En el segundo componente, las acciones y resultados se concentraron en i) la socialización del Programa en las diferentes entidades territoriales; ii) la elaboración y la publicación de la Directriz y cartilla de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad y sus acciones de divulgación y socialización; iii) la articulación del SNAIPD y la Red UNIDOS para la superación de la pobreza extrema a través de la definición de una ruta interinstitucional de atención que facilite el acceso de la PSD-D a la oferta institucional en los servicios de Atención Integral Básica, para asegurar el goce efectivo de sus derechos; iv) el diseño e implementación de la estrategia UNFAFA del ICBF orientado a la atención de los niños, las niñas y los adolescentes –NNA en situación de discapacidad mediante la evaluación de riesgos y el acompañamiento psicosocial.

En el tercer componente (seguimiento a la atención integral de los 15 casos) Acción Social y el MPS vienen desarrollando acciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades a cargo de los diferentes actores frente a las medidas impartidas por la Honorable Corte, para lo cual lleva un registro individual de atención y mantiene un permanente contacto de coordinación tanto con las entidades y con los accionantes a efectos de garantizar el goce efectivo de sus derechos y brindar una respuesta oportuna a sus necesidades.

Finalmente en prospectiva se hace una apuesta al fortalecimiento de las acciones interinstitucionales para la implementación del Programa de Atención Integral en todo el territorio nacional, la cualificación de los sistemas de información para la caracterización de la población.

4.2.5 MUJER Y GÉNERO – AUTO 092 Y 237 DE 2008

El Gobierno nacional reafirma su compromiso y reconoce la gravedad de las situaciones que viven las mujeres que se encuentran en riesgo o que son víctimas del desplazamiento forzado; y a su vez reafirma la necesidad de superar las dificultades que se han presentado en la actuación del Estado y en la cualificación de la respuesta de las entidades del Gobierno, tendiente a mitigar y avanzar hacia la protección y materialización de derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

En el marco de la reformulación de la política de prevención y atención a mujeres en riesgo o víctimas del desplazamiento, es importante indicar el compromiso de las entidades que dinamizan cada uno de los programas: Alta Consejería Presidencial para la Mujer, Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Ministerio de

Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y el Ministerio del Interior y de Justicia, sobre los esfuerzos que han desplegado dichas entidades para la implementación de los 13 programas, así como la disposición en la construcción del “Plan Integral para la prevención y atención al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres en Colombia – Plan Integral”.

Sobre la implementación de los trece programas específicos se ha elaborado un informe detallado de los avances, dificultades y retos que han tenido hasta el primer semestre de 2011⁴⁹.

Por otra parte, en el proceso de rediseño de la política de prevención y atención a las mujeres en riesgo o víctimas del desplazamiento, las entidades del Gobierno nacional ratifican la importancia que la respuesta institucional frente al impacto diferencial, agudizado y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres sea más eficiente y eficaz, es así, que el último trimestre de 2011 se avanza en la construcción de una propuesta que organice las acciones institucionales en respuesta a mitigar los riesgo de género y atender a las vulneraciones desproporcionadas que produce el desplazamiento en la vida de las mujeres.

Con el objetivo de avanzar en la construcción participativa del PLAN INTEGRAL, se desarrolló una jornada de trabajo con las entidades del Gobierno nacional donde el ejercicio se orientó a un escenario de planificación institucional, donde se proyecta la necesidad de elaborar tres resultados en particular: 1. Generar un borrador de la matriz de resultados que podrían ser impulsados en cada uno de los ejes estratégicos, estructurados a partir del enfoque de derechos. 2. Generar un borrador del sistema de indicadores que podrían servir como herramienta de orientación para la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones contenidas en el plan. Y 3. Iniciar el desarrollo de una propuesta de coordinación interinstitucional que facilite el cumplimiento del plan de acción, a partir de los aprendizajes derivados del ejercicio de evaluación.

Para el Gobierno nacional es de fundamental importancia que en el proceso de construcción del PLAN INTEGRAL se de una participación efectiva de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y las organizaciones que las representan, así como de las Mesas de Seguimiento de la Sociedad Civil al Auto 092 de 2008 tanto a nivel nacional como local, para iniciar esta interlocución se sostuvo una reunión de carácter

⁴⁹ El informe incluye los programas que se enuncian a continuación: a. Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado. b. Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas. c. Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas. d. Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas. e. Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada. f. Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años. g. Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas. h. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas. i. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas. j. Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos. k. Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición. l. Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.



informativo con las Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, y se espera lograr un cronograma conjunto que permita establecer una periodicidad en las discusiones en materia de goce efectivo de los derechos de las mujeres en riesgo o desplazadas.

5 AVANCES EN LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO

5.1 INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional, en el marco de la implementación de la política pública dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia - PVDFV, ha emprendido esfuerzos por articular los distintos niveles de gobierno, dentro de las competencias que como Nación, departamentos y municipios tienen las autoridades con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Es así como el cumplimiento de las ordenes contenidas en el Auto 383 de 2010 son una contribución definitiva a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, especialmente al eje relacionado con la contribución suficiente de las entidades territoriales a la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento.

En esta medida, la información que se presenta en este capítulo, da continuidad a lo presentado por el Gobierno en los seis informes de respuesta al Auto de seguimiento 383 en lo corrido del año 2011, así como con el informe presentado el 1º de julio de 2010, toda vez que el proceso de fortalecimiento institucional ha exigido por parte de diversos actores la armonización, articulación e integralidad del trabajo para una mejor coordinación y operación de la política en el territorio.

El presente capítulo se divide en tres apartados principales, el primero de ellos aborda un marco general que señala los avances en los desarrollos de política que impactan la relación de la nación con las entidades territoriales, en este sentido se encuentran las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como la definición de responsabilidades y competencias y la flexibilización de la oferta.

El segundo apartado aborda los avances en los instrumentos utilizados para medir la capacidad presupuestal real de las entidades territoriales, tales como la fórmula individualizadora, el análisis de la inversión de las administraciones departamentales en prevención del desplazamiento y atención a víctimas del desplazamiento forzado por la violencia con base en el Formato Único Territorial – FUT, así como las acciones adelantadas en cumplimiento de la orden 2ª del Auto de seguimiento 383 relacionadas con las solicitudes de apoyo presupuestal que realizarán las entidades territoriales.

Finalmente, el tercer apartado aborda las estrategias de acompañamiento de las entidades nacionales a las entidades territoriales contemplando la asesoría, el acompañamiento técnico y la valoración de la capacidad institucional.

5.2 MARCO GENERAL

5.2.1 ESTRATEGIAS CONTEMPLADAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

En la ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se contemplan las estrategias y acciones descritas en el capítulo primero del informe

presentado el 16 de marzo de 2011 a la Corte Constitucional (en respuesta a las ordenes proferidas en el auto 383 de 2010) en lo que a política pública dirigida a PVDFV se refiere.

En este orden de ideas la ley sancionada, recoge la propuesta del proyecto de ley del PND que cursaba en el Congreso de la República sin modificación alguna, garantizándose con ello, que las estrategias planteadas en materia de coordinación y articulación nación territorio dentro de la política dirigida a la PVDFV en el PND (de acuerdo con lo ordenado en el numeral catorceavo del auto 383 de 2010) se mantienen, y se ajustarán y articularán para su implementación con las acciones estipuladas en otras normativas, como la ley 1448 de 2011 por la cual se profiere la ley de víctimas y restitución de tierras. Sobre este tema en particular, es pertinente remitirse al capítulo 2 de este informe.

Por tanto, recogiendo las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento 383 de 2010 y los problemas detectados a través de los ejercicios de apoyo y asistencia técnica realizados en el marco de la implementación de la Estrategia de Articulación Nación - Territorio, el Gobierno nacional diseñó una estrategia específica de articulación de oferta como parte estructural de la Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Dicha estrategia, que fue presentada a la Corte Constitucional en el informe del 16 de marzo de 2011 en cumplimiento a la orden 13 del auto 383 de 2010, fue estructurada a partir de los lineamientos e instrumentos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Vale la pena recordar que el objetivo de la estrategia en mención es responder puntualmente a las necesidad de un instrumento de articulación de la oferta institucional nacional y la territorial que: (i) permita una articulación adecuada de los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales que pueda ser puesta en marcha a partir del año 2012; (ii) incorpore las necesidades detectadas en los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de lo ordenado en el Auto de seguimiento 314 de 2009 y los programas territoriales desarrollados para atenderlas; (iii) asegure que los recursos previstos en los PIUs sean efectivamente asignados y ejecutados, y sean incluidos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos; (iv) establezca una tipología de proyectos que permitan la concurrencia de los recursos de los distintos niveles territoriales, y promueva soluciones regionales que mejoren la utilización de recursos escasos; (v) identifique los obstáculos que han impedido la utilización de los instrumentos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y proponga mecanismos para superar las dificultades; y (vi) establezca un sistema de monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de tales programas y permita hacer una planeación efectiva para corregir las falencias u obstáculos detectados.

La propuesta entregada a la Corte Constitucional en el informe del 16 de marzo estipula en su cronograma de implementación dos grupos de actividades. Por una parte se encuentran las actividades asociadas a herramientas transversales, entre las cuales están: (i) el fortalecimiento a la articulación territorio-territorio, (ii) la formulación de “proyectos madre” como tipología especial de proyectos de inversión nacional, y (iii) la orientación sobre la articulación de los tiempos de planeación entre los niveles de gobierno. Por otra parte, en el otro grupo se plantean actividades asociadas al diseño y ajuste de herramientas de identificación de necesidades y gestión de soluciones integrales de manera que sea posible proveer soluciones integrales donde confluyan los

esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno. En este segundo grupo de actividades se encuentran: (i) el ajuste a las herramientas de recolección de la información para la definición centralizada de necesidades, (ii) la implementación de la institucionalidad para la gestión de soluciones integrales, (iii) la consolidación de una herramienta para realizar seguimiento a los acuerdos departamentales, y (iv) la utilización de los PIU reformulados como insumo para los criterios para la regionalización sectorial de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación.

A continuación se presenta una breve reseña del progreso en la implementación de las actividades mencionadas en el párrafo anterior.

Implementación de herramientas transversales

- i. Fortalecimiento a la articulación territorio-territorio: Durante el primer semestre de 2011 se ha trabajado en el fortalecimiento a la articulación territorio-territorio a través del acompañamiento técnico a los Comités Departamentales Ampliados en el marco del cumplimiento a la orden 20 del Auto de seguimiento 383 de 2010. Los principales resultados se encuentran en el apartado 3 del presente capítulo.
- ii. Formulación de “proyectos madre” como tipología especial de proyectos de inversión nacional: Tal como se mencionó en el informe del 16 de marzo, los “proyectos madre” hacen parte de las posibles tipologías de formulación de proyectos de acuerdo a lo definido en el *Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN (2006)* y en esta medida se ha previsto en la programación presupuestal 2012 del Departamento Nacional de Planeación un proyecto “madre” bajo la denominación: “Apoyo a entidades que atienden población en situación de vulnerabilidad”. A través de este proyecto se podrá hacer distribuciones de recursos durante la vigencia 2012 para aquellas iniciativas que resulten de las necesidades de entidades del Gobierno Nacional Central para atender las solicitudes de las entidades territoriales.
- iii. Orientación sobre la articulación de los tiempos de planeación entre los niveles de gobierno: Con el fin de dar cumplimiento a esta actividad, se están definiendo los principales lineamientos que deben ser tenidos en cuenta por parte de las Entidades territoriales para garantizar la coherencia en los ciclos de planeación. Estos lineamientos se incluirán en una cartilla, la cual se encuentra en revisión y será utilizada por los próximos mandatarios.

Diseño y ajuste de herramientas de identificación de necesidades y gestión de soluciones integrales

En concordancia con el cronograma de actividades entregado a la Corte Constitucional en el informe del 16 de marzo, este segundo grupo de actividades no presenta aún resultados específicos, ya que se encuentra en fase de diseño. Entre los principales avances se destaca:

- i. La revisión de los formularios de encuesta de la Red UNIDOS para garantizar su armonización con la medición del Goce Efectivo de Derechos y la caracterización de la población desplazada. A partir de esta revisión se ha reconocido la posibilidad de

calcular varios de los indicadores del componente de atención integral básica. Igualmente, se ha hecho evidente la necesidad de desarrollar nuevos módulos para capturar la información que permita el cálculo de los indicadores correspondientes a prevención y protección, así como verdad justicia y reparación.

- ii. La elaboración de los términos de referencia para contratar la consultoría que defina la institucionalidad y protocolo de gestión para concertar prioridades y compromisos entre niveles de gobierno, de acuerdo a la capacidad de ejecución y disponibilidad de recursos, con el fin de garantizar la asignación de oferta para la materialización de soluciones integrales.
- iii. La elaboración de los términos de referencia para contratar la consultoría que defina las reglas técnicas mediante las cuales se establecen las soluciones necesarias para garantizar el restablecimiento social y económico de cada hogar de manera integral.

5.2.2 ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

Como se señaló en el informe presentado el 16 de marzo de 2011, la estrategia de articulación Nación – Territorio fue ajustada teniendo en cuenta el modelo de gestión social integral. La estrategia ajustada tiene un **proceso institucional** que podrá desarrollarse en cuanto se completen las siguientes actividades: (i) Clarificación de competencias y responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, en relación con la prevención y atención del desplazamiento forzado por la violencia. (ii) Definición de las rutas para prevenir y atender el desplazamiento. (iii) Flexibilización de la oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada, identificadas por las entidades territoriales en materia de desplazamiento. (iv) Suministro de asistencia técnica de las entidades nacionales a las territoriales, en relación con los planes integrales únicos y la definición de incentivos tanto positivos como negativos. (v) Autoevaluación de la capacidad institucional y realización de un plan de acción para corregir las falencias encontradas en las entidades territoriales. (vi) Implementación de la fórmula de individualización de las entidades que no contribuyen suficientemente a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Adicionalmente, la estrategia ajustada tienen un **proceso con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia** cuya realización requiere: (i) Participación efectiva de la población desplazada por la violencia. (ii) Espacios y mecanismos de participación definidos. (iii) Determinación de incentivos positivos y negativos. (iv) Organización de la población en situación de desplazamiento. (v) Representatividad de la población desplazada en sus organizaciones. (vi) Capacidad de incidencia de la población desplazada.

En la medida en que se vayan cumpliendo los requisitos de los procesos institucional y poblacional, podrá implementarse la estrategia de articulación Nación – Territorio ajustada, cuya puesta en práctica se realizará con los nuevos mandatarios locales.

5.2.3 RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIAS

El 16 de marzo de 2011 se presentó a la Corte Constitucional, una estrategia para clarificar las competencias y responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, en relación con la prevención y la atención del desplazamiento. En desarrollo del cronograma propuesto, se elaboró una matriz para que las mesas del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, suministraran información que permitiera identificar las entidades competentes (a nivel nacional, departamental, distrital y municipal), las competencias y responsabilidades, las normas que justifican la distribución de competencias y responsabilidades, las falencias en dicha distribución y los mecanismos para superarlas.

La información suministrada por las mesas fue complementada y adecuada a los requerimientos de la orden 9 del Auto de seguimiento 383 de 2010, por los integrantes del equipo técnico responsable de la estrategia (integrado por representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, del Departamento Nacional de Planeación, y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional).

Actualmente se tienen unas matrices en las que pueden identificarse las entidades competentes, sus competencias, las normas que soportan la distribución de las mismas, así como las falencias de la misma, para cada uno de los siguientes temas: (i) Atención integral básica. (ii) Generación de ingresos. (iii) Tierras. (iv) Verdad, justicia y reparación. (v) Vivienda. (vi) Prevención y protección. (vii) Retornos y reubicaciones. (viii) Sistemas de información. (ix) Articulación entre las entidades nacionales así como entre estas y las territoriales. (x) Participación. (xi) Presupuesto.

Este diagnóstico sobre la distribución de competencias y responsabilidades prevista en el sistema jurídico colombiano, permitirá formular mecanismos que permitan superar las falencias identificadas, e integrar los responsables y las responsabilidades previstas en la política del desplazamiento forzado por la violencia, a la política de víctimas y restitución de tierras, actividades que se planea iniciar el 5 de julio de 2011.

5.2.4 FLEXIBILIZACIÓN DE LA OFERTA

En el marco de la respuesta del 16 de marzo, lo relacionado con la orden tercera del auto 383 de 2010 el Gobierno Nacional presentó el planteamiento general sobre la flexibilización de la oferta para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y un plan de trabajo detallado para determinar los mecanismos y estrategias para la flexibilización de la oferta. Este proceso ha iniciado como se planteó y se han incluido nuevos insumos producto del cumplimiento de otras órdenes como las referentes a la clarificación de competencias, certificación de las entidades territoriales y el diagnóstico de la capacidad de gestión de las entidades del SNAIPD. En relación al cronograma establecido se han presentado avances en la caracterización y categorización de la oferta.

5.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA MEDIR LA CAPACIDAD PRESUPUESTAL REAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

5.3.1 FORMÚLA DE INDIVIDUALIZACIÓN

Los resultados de la fórmula de individualización diseñada con el fin de identificar a las entidades territoriales que cumplieran con las tres condiciones señaladas en la orden cuarta del Auto 383 de 2010, es decir, que contaran con recursos presupuestales para atender a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, presentaran una situación crítica en materia de desplazamiento forzado e incumplieran con sus responsabilidades con la población desplazada, fueron parte de la respuesta dada por el Gobierno nacional en el informe entregado a la Corte Constitucional el pasado 16 de marzo.

Como parte del proceso para dar cumplimiento de forma integral a la mencionada orden, en el informe se presentó un cronograma de actividades en el que en primer lugar se requería de la actualización de la fórmula con base en la información presupuestal, de recepción de desplazados y expulsión de víctimas de la violencia para la vigencia 2010, en segundo lugar, y de acuerdo con lo indicado en la orden la socialización de los resultados a los departamentos y municipios concernidos para concluir con la definición final y corroborada de las entidades territoriales que de forma injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades en materia de desplazamiento forzado y que serían objeto de las medidas propuestas para superar esa situación.

El ejercicio realizado con la información del año 2009 partió de calcular el **índice de capacidad de inversión** – ICI, elaborado para calcular el primer componente de la fórmula, es decir, la disponibilidad de recursos, el cálculo arrojó que 605 municipios y todos los departamentos con excepción de Magdalena⁵⁰, Vaupés, Amazonas, Chocó y San Andrés presentaron un indicador de capacidad de inversión alto. Las variables tenidas en cuenta fueron i) generación de recursos propios, ii) participación de los recursos de transferencias, iii) magnitud de la inversión pública, iv) uso de los ingresos corrientes de libre destinación y cuando aplicara v) participación de los recursos de regalías y vi) superávit.

En cuanto al componente de la **situación crítica** de las entidades territoriales, se calculó para los municipios según superaran el promedio simple del total de municipios del país, de las cuatro variables definidas, i) presión, ii) concentración de la recepción, iii) intensidad y iv) concentración de la expulsión, dando como resultado que 412 municipios presentaron una situación crítica en el año 2009. En el caso de los departamentos la metodología fue diferente y consistió en considerar con situación crítica a aquellos departamentos en donde más del 20% de sus municipios, de acuerdo con el cálculo descrito arriba, hubieran resultado como críticos. El resultado indicó que 27 departamentos enfrentaron una situación crítica en materia de desplazamiento en la vigencia 2009.

Finalmente, la valoración del **cumplimiento o no de las responsabilidades** con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia por parte de las entidades territoriales, se calculó teniendo en cuenta i) el porcentaje de inversión en desplazamiento con respecto al total de la inversión de cada municipio y departamento y ii) la equivalencia

⁵⁰ El departamento de Magdalena se encuentra en el límite del umbral con un indicador del 60.9%. Se considera alta capacidad de inversión a partir de 61%.

per cápita de la inversión. Las entidades territoriales que no superaran el promedio simple en alguna de las dos variables fueron categorizadas como entidades que incumplen encontrando así que de los 674 municipios⁵¹ objeto de análisis, sólo 34 superaron el porcentaje de la primera variable y para el caso de la segunda, sólo 123 municipios orientaron más del 2.14% de sus recursos de inversión a la atención de la población desplazada.

En conclusión se presentó en el informe del 16 de marzo que:

Una vez se contó con la información para todos los municipios y departamentos tanto del indicador de capacidad de inversión, la identificación de la situación crítica y del incumplimiento de responsabilidades, se realizó el siguiente proceso, con base en los rangos de calificación definidos para cada componente de la fórmula: se identificaron los municipios con situación crítica de desplazamiento (412); para este universo se identificó cuáles tienen capacidad de inversión, resultando que 221 de los 412 cuentan con alta capacidad de inversión. Para estos 221 se analizó su cumplimiento de las responsabilidades de atención a la población desplazada, evidenciándose (con base en la información reportada por las propias entidades territoriales) que 218 municipios incumplen.

En el caso de los departamentos 27 presentan situación crítica de desplazamiento, de éstos 25 registran capacidad de inversión alta y de dicho grupo sólo 4 cumplen con sus responsabilidades frente a la población desplazada, es decir se identifican 21 departamentos con incumplimiento.

Como se mencionó anteriormente, el detalle del ejercicio realizado se encuentra en los anexos correspondientes del informe. Para el Gobierno nacional, una vez se actualice la fórmula con base en la información del año 2010 y se dé el proceso de retroalimentación con las entidades territoriales concernidas, los resultados obtenidos serán de utilidad por un lado, como información de contraste para efectos de analizar la condición de los municipios y departamentos en relación con la solicitud de apoyo presupuestal que presenten al Gobierno en cumplimiento de la orden 2 del Auto 383 de 2010, y por otro, como fuente de caracterización e individualización de las entidades territoriales que permita analizar las condiciones específicas y tomar medidas diferenciadas que lleven a garantizar que se cumplan las responsabilidades de los mandatarios locales en el marco de la implementación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación y con ello se alcance el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento y se prevengan los hechos que generan desplazamiento.

5.3.2 ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES EN PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.

⁵¹ Municipios que reportaron de forma oportuna y consistente la información en el Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal – SICEP.

Durante el año 2010 se llevó a cabo el proceso mediante el cual se pasó de solicitar la información relacionada con la inversión de municipios y departamentos en la atención de la población desplazada a través del Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal -SICEP, a incluir en el Formulario Único Territorial -FUT las categorías correspondientes para contar con la respectiva información presupuestal en materia de desplazamiento, además de identificar las características de la población atendida mediante los programas y proyectos de las entidades territoriales.

Lo anterior obedeció a diferentes disposiciones normativas, en primer lugar el Decreto 1997 de 2009 indica por un lado, que el Departamento Nacional de Planeación “elaborará y actualizará el instrumento de recolección de información, sobre la ejecución presupuestal para la atención a la población desplazada en el Formulario Único Territorial – FUT”, y por otro, que es responsabilidad de alcaldes y gobernadores “incluir en los proyectos de presupuesto anual presentados para aprobación de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, las partidas necesarias para atender el Plan Integral Único⁵² (...)”. Adicionalmente, el Decreto 3402 de 2007 estipula que “El Formulario Único Territorial será de obligatorio diligenciamiento y presentación por el sector central de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para tal efecto, deberán incluir la información solicitada de los diferentes sectores de competencia de la respectiva entidad territorial (...)”

En ese orden de ideas, a continuación se presentan los principales cambios relacionados con el proceso de transición del SICEP al FUT:

1. La información se reporta de forma trimestral y no anual.
2. La información se reporta de acuerdo con los componentes de la política y no sectorialmente.
3. Se puede identificar el presupuesto apropiado y no sólo lo ejecutado.
4. A través de la información reportada en la categoría desplazados 2, que antes no existía, se busca identificar las características de la población atendida de acuerdo con criterios de edad, sexo, etnia y condiciones especiales.

Cabe mencionar que la actualización y creación de las categorías se realizó de forma conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación y fue ajustado teniendo en cuenta las recomendaciones de algunas entidades territoriales.

Con el fin de presentar, de forma general los principales resultados del reporte realizado de la vigencia 2010, a continuación se expone el análisis de la ejecución de las administraciones departamentales. Cabe señalar que está en proceso de análisis la información municipal.

Ejecución administraciones departamentales

⁵² El Plan Integral Único comprende los programas y proyectos formulados por las administraciones territoriales, orientados a implementar la política dirigida a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. En ese sentido, debe contar con disponibilidad presupuestal para ejecutar las diferentes acciones allí contempladas.

La información correspondiente a la ejecución de recursos en la implementación de la política de desplazamiento para la vigencia 2010 fue reportada de forma consistente⁵³ a través del FUT por 24 de los 32 departamentos del país, de los cuales San Andrés y Guainía indicaron que no se realizó inversión en este concepto. Los ocho departamentos que no diligenciaron la categoría de desplazados 1 fueron Bolívar, Sucre, Chocó, Cauca, Cesar, Norte de Santander, Magdalena y Tolima.

Se observa que con respecto al presupuesto programado, sólo las administraciones de Guaviare, Vaupés y Vichada no realizaron ajustes, mientras que los departamentos de Amazonas, Caquetá, Cundinamarca y Santander efectuaron modificaciones que llevaron a una reducción del presupuesto programado, en el caso del departamento de Santander de tan solo \$100.000, el resto de departamentos incrementaron el presupuesto inicial.

En cuanto la ejecución de los recursos, las Gobernaciones de Amazonas, Boyacá, Guaviare y La Guajira reportaron una ejecución del 100% de los recursos programados, con excepción de Putumayo, Quindío, Nariño y Valle del Cauca, la ejecución fue superior al 80%. Vale la pena resaltar el caso de Valle del Cauca en donde sólo se ejecutó el 15% de los recursos definidos en el presupuesto definitivo. En el siguiente cuadro se presentan las cifras correspondientes.

Cuadro N° 5.1
Presupuesto administraciones departamentales, 2010
Miles de pesos

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECURSOS EJECUTADOS	
Amazonas	2.468.514	2.382.465	2.382.465	1 00%
Antioquia	59.121.185	71.434.166	62.872.819	8 8%
Arauca	1.354.825	3.175.429	2.910.516	9 2%
Atlántico	1.557.980	1.711.442	1.426.707	9 3%
Boyacá	1.033.020	1.290.151	1.290.151	1 00%
Caldas	2.105.084	2.211.717	1.771.534	8 0%
Caquetá	14.864.635	13.123.655	12.401.569	9 4%
Casanare	526.306	3.176.681	2.690.817	8 5%
Córdoba	526.975	1.565.042	1.526.559	9 8%

⁵³ La información de Santander fue ajustada en la medida que aparentemente fue reportada en pesos y no en miles como lo exige el formato.



Cundinamarca	3.092.866	2.388.866	2.292.866	9 6%
Guaviare	949.344	949.344	949.344	1 00%
Huila	2.740.276	2.755.776	2.737.776	9 9%
La Guajira	1.019.196	1.766.369	1.766.192	1 00%
Meta	5.458.521	6.211.834	5.418.964	8 7%
Nariño	708.961	778.961	331.042	4 2%
Putumayo	1.056.001	3.077.030	2.144.304	7 0%
Quindío	1.215.726	1.409.526	608.694	4 3%
Risaralda	3.248.572	2.507.078	2.236.873	8 9%
Santander	1.798.055	1.797.955	1.639.715	9 1%
Valle del Cauca	3.263.256	4.149.756	608.000	1 5%
Vaupés	71.870	71.870	60.915	8 5%
Vichada	120.000	120.000	120.000	1 00%
Total	108.301.168	128.055.113	110.187. 822	

En relación con la participación de los recursos reportados por las gobernaciones dirigidos al tema del desplazamiento forzado por la violencia, con respecto al monto total de recursos registrados como gastos de inversión en el Formulario Único Territorial, se encontró que la administración departamental de Caquetá (6%) es la que proporcionalmente destinó más recursos, seguida de Amazonas (3%) y Antioquia (3%), del resto de departamentos sólo Guaviare y Risaralda destinan más del 1% del total de sus recursos de inversión a la prevención o atención del desplazamiento.



Cuadro N° 5.2
Inversión en prevención del desplazamiento y atención de las víctimas, con respecto a la inversión total de las administraciones departamentales, 2010
Miles de pesos

DEPARTAMENTO	TOTAL INVERSIÓN	INVERSIÓN EN PD	PORCENTAJE
Caquetá	206.207.950	12.401.569	6,01%
Amazonas	76.190.910	2.382.465	3,13%
Antioquia	2.252.993.730	62.872.819	2,79%
Guaviare	67.041.498	949.344	1,42%
Risaralda	217.357.595	2.236.873	1,03%
Putumayo	246.491.523	2.144.304	0,87%
Arauca	457.733.450	2.910.516	0,64%
Caldas	327.997.850	1.771.534	0,54%
Meta	1.010.598.738	5.418.964	0,54%
Huila	678.518.332	2.737.776	0,40%
Quindío	172.084.962	608.694	0,35%
Casanare	796.192.555	2.690.817	0,34%
La Guajira	547.572.125	1.766.192	0,32%
Atlántico	572.901.799	1.426.707	0,25%
Cundinamarca	1.023.896.687	2.292.866	0,22%
Córdoba	698.783.039	1.526.559	0,22%
Vichada	65.607.014	120.000	0,18%
Boyacá	794.706.116	1.290.151	0,16%
Santander	1.024.900.509	1.639.716	0,16%
Vaupés	47.848.403	60.915	0,13%
Valle del			0,10%



Cauca	639.114.417	608.000	
Nariño	537.107.488	331.042	0,06%
Total	12.461.846.690	110.187.822	0.88%

Como se mencionó en el aparte introductorio, las categorías de desplazados del FUT están diseñadas de acuerdo con los componentes de la política, en ese sentido hay actividades específicas en los ámbitos de la prevención y la protección, la atención integral básica y la verdad, justicia y reparación, teniendo en cuenta la importancia de los ejes transversales, se incluyó la posibilidad de reportar acciones en materia de retornos o reubicaciones, participación de la población desplazada y capacidad institucional.

A continuación se presenta cómo se orientó y ejecutó la inversión de acuerdo con los componentes de la política

Prevención y Protección:

De los 22 departamentos que reportaron información, 9 registraron apropiación de recursos para el componente de prevención y protección, entre ellos Antioquia, Caldas, Amazonas, Casanare, Huila, Meta, Vaupés, Putumayo y Valle del Cauca, en el caso de las dos últimas gobernaciones la ejecución fue del 17% y el 0% respectivamente. Del total de recursos considerados en el presupuesto definitivo (\$27.660 millones) se ejecutó cerca del 70% correspondiente a \$ 19.177 millones con la siguiente participación.

Cuadro N° 5.3
Inversión en el componente de Prevención y Protección
Administraciones departamentales, 2010
Millones de pesos

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECURSOS EJECUTADOS	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	PARTICIPACIÓN EN EL COMPONENTE
Amazonas	105.471	105.471	100%	0,5%
Antioquia	25.003.210	17.099.333	68%	89%
Caldas	206.180	206.180	100%	1,1%
Casanare	526.306	483.157	92%	2,5%
Huila	5.000	5.000	100%	0,0%
Meta	1.612.000	1.245.797	77%	6,5%
Putumayo	60.000	10.455	17%	0,1%
Valle del Cauca	120.000	-	0%	0,0%
Vaupés	21.870	21.870	100%	0,1%
Total	27.660.037	19.177.263	69%	100%

Atención Integral

El componente de atención integral está conformado por los derechos a la atención humanitaria, la atención integral básica que a la vez comprende educación, salud, abordaje psicosocial, identidad, alimentación y reunificación familiar, la vivienda, tierras y generación de ingresos. Sólo la administración departamental del Vichada no realizó inversión en este componente.

A continuación se presenta la participación de cada Gobernación en el total registrado en el componente de atención integral, de acuerdo con las categorías departamentales:

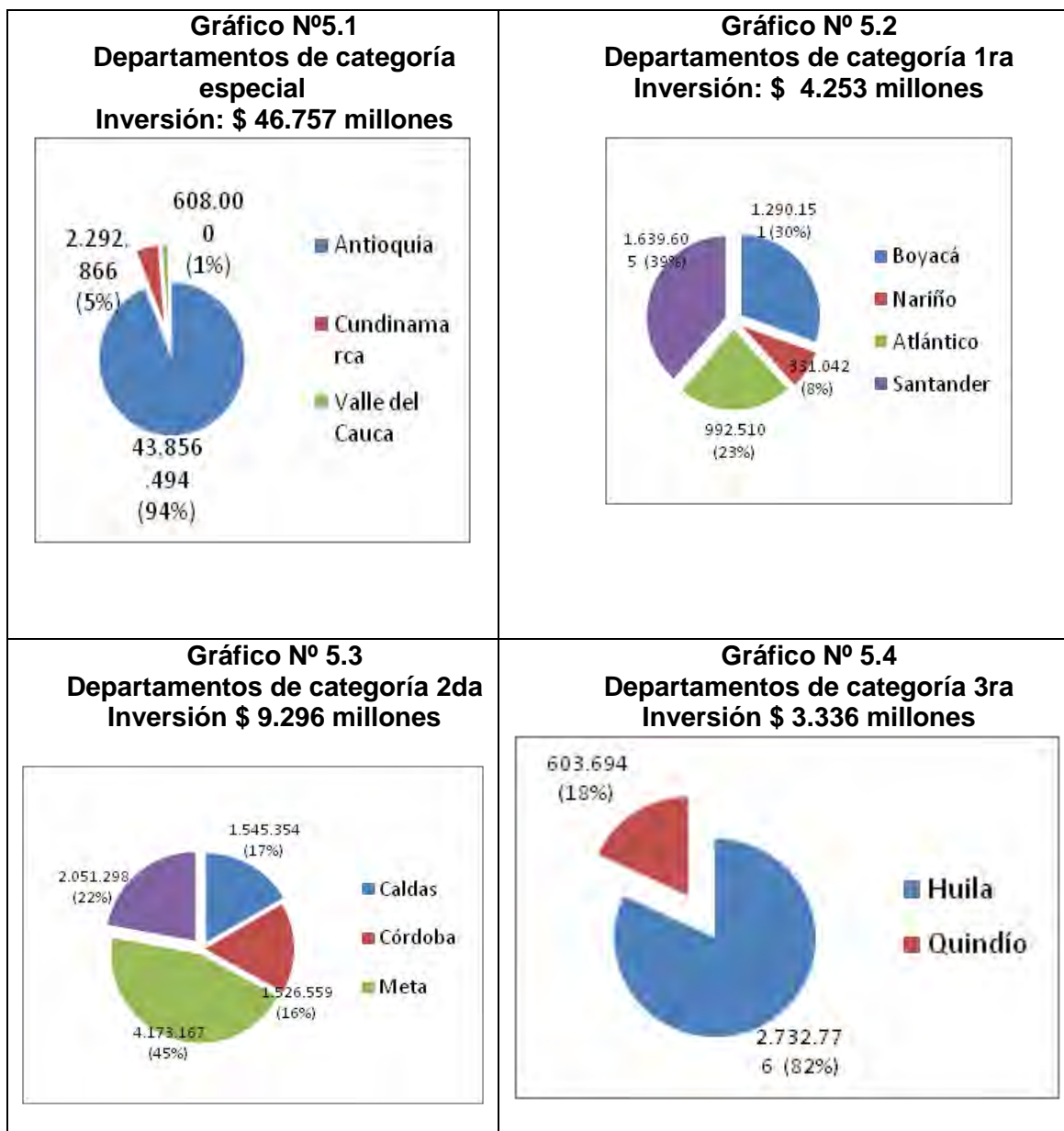
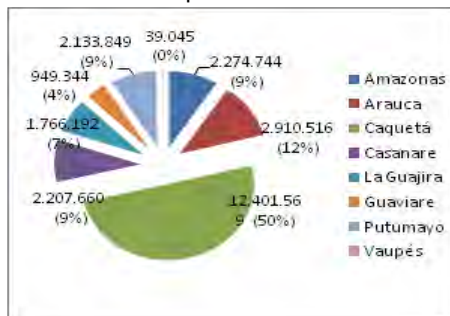


Gráfico N° 5.5
Departamentos de categoría 4ta
Inversión \$ 24.682 millones

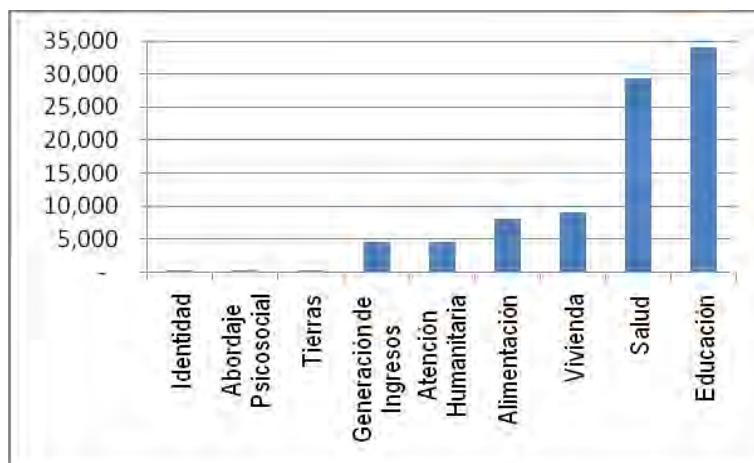


La información gráfica permite identificar a la Gobernación de Antioquia como una de las que más inversión ejecuta en materia de atención integral, más del 90% de los recursos de los tres departamentos de categoría especial corresponde a esta administración. De los siete departamentos que pertenecen a la categoría tercera, cinco no reportaron la información contando de esa forma sólo con los datos de los departamentos del Huila y Quindío, en donde se observa una alta diferencia porcentual en términos de participación en los recursos destinados a la atención integral, lo que puede responder a las características e intensidad del desplazamiento en estos departamentos.

En el caso de los departamentos de categoría quinta sobresale la participación de Caquetá que como se vio anteriormente, en términos de proporción de recursos con respecto al total de la inversión es la más alta del país (6%). En primera instancia la información no se considera inconsistente, sin embargo, como parte del proceso de retroalimentación con las entidades territoriales en el marco del cumplimiento de la orden cuarta del auto 383 de 2010, relacionada con la implementación de la orden de individualización, se procederá a verificar.

Se ejecutaron en total para el componente de atención integral \$ 89.787 millones, los cuales tuvieron la siguiente distribución de acuerdo con los derechos que lo integran:

Gráfico N° 5.6
Participación de los derechos de atención integral en la ejecución, 2010



Los derechos en los que se registró mayor ejecución de recursos fueron educación y salud con el 38% y 33% respectivamente. La sumatoria de los recursos invertidos para garantizar los derechos de identidad, abordaje psicosocial y tierras no fue superior a \$ 200 millones, mientras que se observa una importante orientación del total de recursos para garantizar el acceso a la vivienda (10%) y la alimentación (9%). La participación porcentual de las acciones para la generación de ingresos y la atención humanitaria fue del 5%. Es importante señalar que la alta orientación de recursos a educación y salud está directamente relacionada con la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones a las administraciones departamentales para financiar proyectos en estos sectores, para los cuales esta es la principal fuente de de financiación

Verdad, Justicia y Reparación

Como se mencionó previamente, se consideró importante incluir el componente de verdad, justicia y reparación pese a la ausencia de lineamientos con respecto a las competencias de las entidades territoriales en la materia. Sólo el departamento de Santander registró ejecución por este concepto en la actividad “Actos públicos de reconocimiento y conmemoración a víctimas del desplazamiento”, financiada con ingresos corrientes de libre destinación. La inversión ascendió a \$ 110 millones aproximadamente. Cabe anotar que el departamento del Valle del Cauca realizó una apropiación de \$137 millones, no obstante, estos recursos no fueron comprometidos.

Ejes transversales

En el siguiente cuadro se presenta la orientación de la ejecución a los componentes transversales de la política, cabe resaltar que sólo el departamento de Caldas destinó recursos a garantizar la participación de la población desplazada y que la inversión del departamento del Vichada fue exclusiva para el retorno o la reubicación.

Cuadro N°5.4
Ejecución en componentes transversales

COMPONENTE TRANSVERSAL	DEPARTAMENTO	EJECUCIÓN (Miles de pesos)
Retorno o reubicación	Antioquia	1.302.275
	Amazonas	2.250
	Quindío	5.000
	Vichada	120.000
Capacidad institucional	Antioquia	614.717
	Risaralda	185.575
	Atlántico	434.196
Participación de la PD	Caldas	20.000
Total		2.684.013

Finalmente, con respecto a las fuentes de financiación usadas, se encuentra que de forma consistente con el uso dado, la mayor participación es de los recursos del Sistema General de Participaciones en un 28%, los ingresos corrientes de libre destinación, con destinación específica, las regalías y la cofinanciación presentan un comportamiento similar en la medida que oscilan entre el 10 y el 20%. Cabe mencionar que sólo el departamento del Atlántico uso recursos del crédito para la implementación de la política de desplazamiento forzado.

Cuadro N°5.5
Principales fuentes de financiación

FUENTE	VALOR (Miles de pesos)	PORCENTAJE
Sistema General de Participaciones	30.997.885	28%
Ingresos Corrientes de Libre Destinación ⁵⁴	19.609.419	17%
Regalías	15.254.669	14%
Ingresos Corrientes con Destinación Específica	14.118.315	13%
Cofinanciación	11.624.748	11%
FOSYGA y ETESA	10.193.461	9%
Otras fuentes	8.347.333	8%
Crédito	41.993	0,04%

⁵⁴ En el reporte enviado, los departamentos de Nariño y Vaupés registraron datos en la columna correspondiente a "Ingresos Corrientes de Libre Destinación (excepto el 42% de libre destinación municipios categoría 4,5 y 6) - EXCLUSIVO MUNICIPIOS" en ese sentido, los valores registrados fueron ingresados a la fuente correspondiente a Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

La ejecución de la vigencia 2010 aumentó en un 28% con respecto a lo reportado en el año 2008 (\$79.668 millones) y en un 59% en relación a la del año 2009 (\$44.818 millones). Lo anterior puede ser el resultado del proceso de apropiación y compromiso con la política de prevención y atención a la población desplazada en el territorio, del acompañamiento brindado de forma presencial y a distancia para el correcto diligenciamiento de los formatos y a los cambios que presenta el FUT frente al SICEP en la medida que abarca de manera integral todos los componentes de la política.

5.3.3 SOLICITUDES DE APOYO PRESUPUESTAL AL GOBIERNO NACIONAL

Con el propósito de brindar orientaciones a las entidades territoriales para que den correcto cumplimiento a la orden segunda del auto 383 de 2010 que establece que antes del 30 de julio las autoridades de departamentos y municipios que requieran apoyo presupuestal del Gobierno nacional deben presentar la respetiva solicitud debidamente sustentada, las entidades integrantes del equipo interinstitucional de acompañamiento establecieron un procedimiento general y diseñaron una propuesta de ficha para que las entidades territoriales que lo consideren la usen.

El objetivo de la ficha es que la totalidad de municipios y departamentos del país cuenten con los mismos parámetros para realizar la solicitud de apoyo presupuestal, de tal forma que el proceso sea transparente y único para todas las entidades territoriales, además de facilitar la consolidación y análisis por parte del Gobierno nacional.

La ficha está compuesta por tres partes, la primera consiste en información general que cada entidad territorial solicitante debe diligenciar y que permite contar con datos básicos como la categoría municipal, el índice de necesidades básicas insatisfechas, la afectación o no del municipio por la ola invernal y la identificación de si adelanta programas de saneamientos fiscal; en segundo lugar se encuentra un aparte denominado *Información PIU* en donde se busca conocer si el departamento o municipio cuenta con esta herramienta y está actualizada, además de preguntar cifras con respecto a la población total, expulsada y recibida y el total de proyectos a solicitar.

Finalmente, se encuentra el cuadro para realizar las solicitudes. El cuadro se diseñó teniendo en cuenta los componentes de la política y los derechos asociados a cada uno de ellos; así mismo, para cada derecho se consultó a las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, responsables de las políticas específicas, con el fin de definir los componentes del derecho (Ver anexo 4)

Tanto el procedimiento general, como la ficha mencionadas se trabajaron con las entidades nacionales para poder definir los componentes que se debían contemplar en cada uno de los derechos, y posteriormente se aprobaron en la sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del día 5 de mayo de 2011.

Teniendo en cuenta que el componente operativo de los Planes de Desarrollo y los Planes Integrales Únicos se refleja en programas y proyectos y que para acceder a recursos del Gobierno nacional y de la cooperación internacional es necesario formular

proyectos, se consideró coherente y apropiado que la solicitud fuera en estos mismos términos pero sin exigir una metodología específica, simplemente, registrando información básica con la cual se pueda afirmar que la solicitud está debidamente sustentada.

Entre la información que se requiere para cada proyecto se encuentra el nombre, objetivo y estado, haciendo referencia con este último a si el proyecto se está formulando, está en proceso de ejecución, en ejecución o suspendido. Con el fin de observar la relación de las solicitudes con los procesos de planeación propios de la gestión territorial se indaga si el proyecto hace parte del PIU o del Banco de Proyectos de la entidad territorial. Adicionalmente, se hacen preguntas con respecto a la población meta, el tiempo, financiación del proyecto y uso de los recursos, en ese sentido, se busca identificar si el proyecto beneficia a grupos poblacionales de especial protección, si el proyecto va a ser cofinanciado ya sea por la entidad solicitante, por el departamento para el caso de los municipios o por otras entidades y por último cómo se tiene prevista la distribución de los recursos según los cuatro componentes del gasto definidos.

Es importante anotar que la ficha cuenta con un instructivo y glosario que facilitan su diligenciamiento, así mismo, se hace claridad con respecto al uso discrecional de esta herramienta por parte de las entidades territoriales, es decir, si algún municipio o departamento envía su solicitud haciendo uso de otra metodología igual será objeto de análisis por parte del Gobierno nacional. Como se mencionó en el aparte anterior, la exposición sobre el correcto diligenciamiento de la ficha se ha presentado en el marco de los encuentros PIU realizados en 31 departamentos y a través de los correos institucionales se ha dado respuesta oportuna a 24 consultas relacionadas con este tema, tres de las cuales las realizaron las Gobernaciones y veintiuna municipios de 12 Departamentos. Los temas consultados fueron la orden 2, los indicadores de goce efectivo, caja de herramientas, vivienda, regalías, plan integral único, caracterización y prevención.

Por otro lado, en relación al procedimiento general, éste inicia con el envío oportuno y completo de la solicitud por parte de las entidades territoriales al Ministerio del Interior y de Justicia, ya sea mediante correo certificado o radicando los documentos en la oficina de correspondencia hasta la fecha indicada. Posteriormente se procede a consolidar las solicitudes que hayan cumplido con la revisión de completitud, lo que implica que la solicitud haya sido realizada por el representante legal del departamento o municipio y que incluya los soportes, ya sea la ficha o una metodología propia, en los que se encuentre la información que permita analizar si la solicitud está debidamente sustentada.

Una vez se cuente con el total de solicitudes, éstas serán remitidas de acuerdo con el derecho o sector relacionado a las respectivas entidades, para los casos en los que no haya una única entidad responsable, por ejemplo, generación de ingresos, se conformarán mesas con todas las entidades involucradas. Así, se contará con un análisis sectorial que dé cuenta de la viabilidad de las solicitudes de acuerdo con las políticas propias del sector. Cabe anotar que para efectos de revisar y contextualizar las solicitudes según las dinámicas locales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y Acción Social prepararán la información de contraste, que hace referencia a datos básicos de cada municipio y departamento que permitirán analizar las solicitudes a la luz de cifras presupuestales, socioeconómicas y de desplazamiento actualizadas. Los resultados de la fórmula de individualización que para la fecha estará

actualizada y corroborada con las entidades territoriales será uno de los principales insumos de la denominada información de contraste.

De forma paralela al anterior paso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta el monto global y la orientación de los recursos solicitados, realizarán los respectivos análisis preliminares e indicativos con el fin de determinar las implicaciones de la orden en la formulación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2012 y siguientes.

Continuando con la explicación del proceso, una vez los sectores hayan revisado las solicitudes enviadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, se pasará a evaluar y conceptuar con respecto a la viabilidad de cada proyecto o propuesta de proyecto presentado, para ello se conformará una mesa de decisión que estará integrada por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, Acción Social y el respectivo sector. El objetivo de la mesa es concertar la respuesta a enviar antes del 30 de septiembre de 2011, a cada una de las entidades territoriales que solicitaron el apoyo presupuestal. Se ha previsto que la respuesta puede estar orientada a aprobar la solicitud en su totalidad, a aprobarla de forma parcial o a negarla, así mismo, es posible que en algunos casos se requiera mayor información o se identifique proyectos o propuestas de proyectos potencialmente viables pero que precisan acompañamiento de los sectores para formularlos y ejecutarlos adecuadamente.

La información recolectada mediante las solicitudes, independientemente del resultado positivo o negativo con respecto a la viabilidad de apoyo por parte del Gobierno nacional, va a ser una de las principales fuentes de discusión en relación a las prioridades de la población víctima del desplazamiento forzado y a las diferentes situaciones territoriales del país, que deberá ser tenida en cuenta para fortalecer o ajustar la política. Los resultados permitirán identificar en qué derechos se demandan mayores recursos, qué departamentos demuestran mayor coordinación con sus municipios en la medida que las solicitudes están articuladas, en qué casos no hay lugar a la concurrencia sino a la subsidiaridad, en qué entidades territoriales se podría presumir falta de voluntad, entre otros aspectos.

5.4 ESTRATEGIAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LAS ENTIDADES NACIONALES A LAS TERRITORIALES

Para efectos del presente informe, en coherencia con anteriores informes incluido el del 16 de marzo de 2011 (Auto 383 de 2010), es importante precisar los conceptos involucrados en la estrategia del Gobierno nacional, con relación a la coordinación de la nación con el territorio, de tal forma que facilite la presentación de los avances logrados en cada uno de los factores, pero a su vez, se visibilice la armonización, articulación e integralidad del trabajo en el marco del proceso de fortalecimiento institucional como componente definitivo para una mejor coordinación y operación del Sistema en el territorio.

La divulgación es una actividad regular, permanente en el tiempo y progresiva en cobertura y profundidad. Como se expresó en el informe del 1 de Julio de 2010, está

orientada a mantener un flujo de información permanente con las entidades territoriales sobre la oferta institucional nacional, las modificaciones de política pública en atención integral a la población víctima del desplazamiento, los mecanismos de implementación de la política pública y los requerimientos de las entidades territoriales al nivel nacional y viceversa.

La divulgación, para este caso, antecede a la asistencia técnica y acude a documentos escritos –guías, cartillas, plegables, etc.- TIC's, presentaciones en los escenarios e instancias del Sistema, entre otros.

La asesoría es la actividad mediante la cual se brinda orientación y apoyo a las entidades territoriales y demás miembros del SNAIPD en el territorio para que éstas puedan desarrollar sus funciones y competencias en relación con la implementación de la Política Pública de Prevención y Atención Integral a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado. Ésta se brinda por demanda para consultas específicas, como también por oferta.

Este trabajo ha permitido mejorar la comprensión de las diferentes situaciones en las cuales se encuentran las instituciones que solicitan y reciben la asesoría. Así mismo, es un apoyo ofrecido desde el nivel nacional a las entidades territoriales especialmente a la hora de resolver dudas específicas y aquellas sectoriales de política en el marco de los ajustes o formulación de los planes integrales únicos. La asesoría tiene un carácter complementario a los procesos de divulgación, formación y asistencia técnica; la oferta desde el nivel nacional es permanente para quien la requiera en un momento y ante una situación problemática específica.

La asistencia técnica consiste en la actividad de transferencia sistemática de conocimiento y apoyo para la gestión de la Política Pública en el territorio, lo que se traduce en el apoyo que desde el nivel nacional se ofrece a las entidades territoriales y a los actores del Sistema para realizar la acción e incluye el seguimiento y acompañamiento específico para alcanzar los objetivos propuestos como también el apoyo con el diseño, entrega e instrucciones para el uso de instrumentos técnicos.

Esta labor se caracteriza, entre otros, por la oportunidad, la eficacia, la pertinencia y la calidad conceptual dentro del enfoque de proceso de planificación, especialmente. Para esta labor cada una de las entidades territoriales ha avanzado en el cumplimiento de acciones establecidas en la ruta crítica para la asistencia técnica – PIU (Ver Anexo 4)

Las tres anteriores actividades están orientadas a generar y fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de competencias en los territorios para la gestión de la Política Pública de Prevención y Atención Integral a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado. Son sistémicas e interdependientes, lo cual exige que sean regulares y que estén presentes en el tiempo; no son actividades coyunturales o de una oportunidad. Responden a un proceso que tiene como resultado que los actores del Sistema en el territorio conozcan la Política en tiempo real y desarrollen competencias y capacidad para su gestión.

En ese sentido, la capacidad institucional se refiere a la existencia de habilidades y recursos de la entidad territorial, para una efectiva y eficiente gestión orientada a la

obtención de resultados con relación a la atención integral a población víctima de desplazamiento forzado. La gestión con base a resultados implica el desarrollo de diversos procesos que deben confluir en la construcción de un Plan Integral Único, en el marco de los Comités Territoriales y su adecuada articulación interinstitucional, así como la participación de la población desplazada y la inclusión del tema en los respectivos presupuestos territoriales.

5.5 ASESORIA Y ASISTENCIA TÉCNICA

En relación con la divulgación y capacitación:

Teniendo en cuenta que una de las principales dificultades de las entidades territoriales es el conocimiento y la apropiación de la política pública, se llevó a cabo la identificación de las áreas temáticas, que los CTAIPD y los respectivos enlaces de las administraciones locales requerían conocer y/o profundizar. De acuerdo con los resultados de esta demanda de capacitación y divulgación, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y Acción Social, desarrollaron entre el segundo semestre del año 2010 y el primero del 2011, una serie de jornadas de divulgación de política, a las entidades territoriales.

De igual forma, al conocer las debilidades técnicas de los funcionarios de las entidades territoriales, se llevaron a cabo jornadas de capacitación en política sectorial, con énfasis en temas como: vivienda, planeación, tierras y presupuesto, a través de un trabajo coordinado con el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios del Interior y de Justicia, de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial, y Hacienda y Crédito Público, con la confluencia de los diferentes procesos de Acción Social.

A las jornadas de divulgación y capacitación fueron convocados los diferentes Secretarios de despacho (Gobierno, Hacienda, Presupuesto, entre otros) además de los enlaces departamentales y municipales de desplazados de cada uno de las entidades territoriales priorizadas y no priorizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Así mismo, se elaboraron presentaciones, plegables, y otros medios para la promoción y divulgación de la política pública, sus lineamientos, programas, proyectos, a fin de que sean un soporte para cada una de las entidades territoriales en su trabajo específico de planeación e implementación del Plan Integral Único. Complementariamente y con el fin de presentar herramientas que faciliten la gestión institucional local para la atención a la población víctima, se elaboró y socializó la Caja de Herramientas de la Política Pública de Atención a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, la cual tienen como objetivo principal orientar técnicamente a las administraciones territoriales en la planificación, implementación y coordinación de la política pública; para mejorar la respuesta institucional en la atención integral a la población desplazada. La socialización de estas herramientas, incluyó en cada uno de los territorios, la exposición de la matriz de valoración cualitativa del PIU, que se había trabajado desde el año 2010, y dando alcance a las órdenes del Auto 383 de 2010, se ajustó y se ha venido trabajando con las entidades territoriales, como instrumento de línea base para actualizar el respectivo Plan Integral Único.

Como mecanismo complementario a la divulgación de la política pública, se publicó en las páginas oficiales de las cuatro entidades los documentos, instrumentos y otros aspectos de conocimiento e interés para las entidades territoriales.

Cada una de estas acciones en el marco del trabajo interinstitucional, se desarrolló en el 80% de las entidades territoriales lo que corresponde aproximadamente a 807 municipios y departamentos del país, la principal dificultad que se encontró en los ejercicios de capacitación de la política corresponde a la participación de algunas entidades del Gobierno Nacional en los espacios y/o escenarios de divulgación de la política sectorial, acorde a su competencia

En relación con la asesoría:

La asesoría a las entidades territoriales se ha desarrollado a través de varias acciones de acuerdo con los niveles de capacidades técnicas y avances en el proceso de planificación en la atención a los colombianos víctimas del desplazamiento.

En ese sentido, la asesoría se adelanta recepcionando y clasificando las consultas, inquietudes y preguntas relacionadas con la Política y su implementación, en relación con la metodología de ajuste de los Planes Integrales Únicos elevadas por los servidores públicos de las entidades territoriales, los profesionales de las unidades territoriales de Acción Social y otros actores del Sistema en el territorio que llegan por diversos medios. Las mismas son canalizadas a las entidades nacionales que sectorialmente tienen la responsabilidad de liderar la política y sus programas, para que desde ellas se dé respuesta al territorio.

Esta tarea de asesoría se está desarrollando, a través de la mesa de ayuda virtual por medio de los correos piu@minhacienda.gov.co, piu@mij.gov.co, piu@dnpc.gov.co y piu@accionsocial.gov.co, y utilizando las diferentes herramientas tecnológicas con las que cuentan las entidades, sean estas, Videoconferencias con la presencia de los funcionarios responsables del tema, el sistema comunicador con el que cuenta Acción Social, que en tiempo real mantiene en comunicación a todos los funcionarios y colaboradores de la entidad, y a través de las líneas telefónicas fijas y móviles.

De igual forma, la asesoría se adelanta de manera directa en los diversos espacios de coordinación como son las mesas temáticas municipales y departamentales, los comités municipales y departamentales y los comités ampliados, además de reuniones de trabajo sectoriales programadas entre las diferentes instancias nacionales y territoriales en las que se comparten y socializan los lineamientos para la implementación de la Política Pública y su planificación territorial.

En el marco de las acciones del trabajo interinstitucional de las cuatro entidades la asesoría se adelanta en una serie de encuentros y talleres regionales durante el primer semestre del año 2011, con el propósito de apoyar la formulación y/o actualización de los PIU, de las administraciones actuales (Anexo 4). En estos encuentros se capacitaron a los funcionarios de las administraciones municipales, distritales y departamentales sobre las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010 relativas a dicha herramienta, así como sobre la estrategia de acompañamiento técnico que el Gobierno nacional utiliza en coordinación con los actuales mandatarios para dar

cumplimiento de las mismas. El total de entidades territoriales que participaron en dichos encuentros fue de 420 (Ver anexo 4).

En relación con la asistencia técnica:

Teniendo en cuenta que la asistencia técnica se desarrolla de manera sistemática y en coherencia con los niveles de avances y las dificultades de las entidades territoriales en su gestión institucional específica para atender a la población víctima del desplazamiento, por medio de los enlaces municipales y departamentales se identificaron las prioridades y requerimientos del sistema territorial en relación la formulación y puesta en marcha del PIU. (Anexo 4)

En general las actividades que demandan asistencia se concentran en áreas temáticas como: caracterización de la población desplazada, construcción de planes operativos, inclusión del enfoque diferencial en los PIU, estrategias para fortalecer la coordinación entre el departamento y los municipios, funcionamientos y formalización de las instancias de coordinación, inclusión del PIU al presupuesto local y política sectoriales específicas para la garantía del GED.

Para asistir cada uno de los requerimientos específicos, el Gobierno nacional ha venido desarrollando en el marco de la Estrategia de Coordinación Nación – Territorio, el acompañamiento permanente a los respectivos enlaces de las administraciones locales, quienes cuenta con la asistencia técnica de un asesor de política pública del Ministerio del Interior, un asesor de política pública y un profesional en terreno de Acción Social, un asesor del SISCT del Ministerio del Interior y un asesor del SISCT de Acción Social. Además en el marco de la estrategia y de acuerdo con área temática del apoyo, se cuenta con la asistencia técnica del las otras entidades parte del equipo interinstitucional.

Éste trabajo interinstitucional, entre otras acciones de asistencia a las áreas temáticas, se ha enfocado en la concertación y coordinación con entidades del nivel nacional del SNAIPD, de las actividades, agendas y para el desarrollo de la actividad de asistencia técnica, acorde con el cronograma preestablecido, así mismo se ha desarrollado el seguimiento a compromisos y acuerdos a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC's, y se han movilización los actores de las diferentes entidades y procesos de las mismas, para coordinar y adelantar acciones específicas en el territorio, en especial para actividades derivadas de los autos de seguimiento. Adicionalmente, se ha llevado a cabo la retroalimentación a los gobiernos territoriales sobre los avances en el trabajo de instrumentalización e implementación de la Política, en el caso específico de la formulación y/o actualización de los PIU.

Finalmente, teniendo en cuenta las dificultades de las Entidad territoriales para llevar a cabo los ejercicios de caracterización del PIU, la Red Nacional de Información – RNI que administra Acción Social, realizó con base a los sistemas y registros de atención⁵⁵, un ejercicio de focalización que permitió establecer la población que reside en cada jurisdicción (municipio, departamento), y que por ende constituye la población objetivo del ente territorial. Dicha información de focalización fue entregada a cada departamento,

⁵⁵ Las bases o sistemas consultadas para el ejercicio fueron: SISBEN, el Sistema de Información de Familias en Acción - SIFA, y el sistema de información de la Estrategia UNIDOS – INFOUNIDOS

considerando para todos los casos los protocolos de confidencialidad, como insumo para ubicar a la población e iniciar el levantamiento de información, y validar y/o complementar la información de caracterización que debe ser consignada en el PIU.

El trabajo de asesoría técnica, sistemática y permanente se llevó a cabo en 40% de las entidades territoriales, correspondiente a los 255 municipios priorizados más 226 municipios quienes en la marcha se adicionaron a la asistencia, y 30 departamentos priorizados país.

5.6 VALORACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Con el fin de identificar con mayor especificidad los avances y dificultades de las entidades territoriales, en relación con su capacidad institucional para planificar, gestionar e implementar la política pública dirigida a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a nivel territorial, y dando alcance a la orden décimo sexta del Auto 383 de 2010, el Gobierno Nacional, diseñó e implementó a través del Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – RUSICST, un plan de mejoramiento que contribuye a superar, de manera progresiva, las dificultades y falencias que afectan dicha capacidad de las entidades territoriales.

Dicho plan de mejoramiento, se establece a partir de los resultados arrojados por el proceso de autoevaluación y evaluación que realiza la respectiva entidad territorial respecto a su capacidad institucional; las actividades de mejora son propuestas por cada una de acuerdo con las falencias y dificultades señaladas.

Tal como se señaló en el informe del 1 junio de 2011 presentado a la Honorable Corte Constitucional, las categorías y variables para el plan de mejoramiento, la evaluación y autoevaluación de la capacidad institucional, se establecieron teniendo en cuenta el modelo de operación por procesos del sector público, tal como lo señala la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 basada en la Ley 489 de 1998, así:

- Procesos estratégicos: Plan Integral Único y Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada.
- Procesos Misionales: Participación y Articulación Interinstitucional
- Procesos de Apoyo: Capacidad Técnica y Presupuesto
- Proceso de Evaluación: Seguimiento y Evaluación

A partir de los resultados de la primera valoración de la capacidad institucional de las entidades territoriales, realizada con la información reportada por los 408 municipios y 16 gobernaciones en el primer trimestre de 2011, se señalan las principales conclusiones:

- La mayoría de las entidades territoriales se encuentran en un nivel medio con respecto a su capacidad institucional en todos sus procesos. Frente a esto es importante resaltar que el 61,27% de las alcaldías, correspondiente a 250, y el 75% de gobernaciones correspondiente a 12, establecieron un Plan de Mejoramiento, identificando acciones y recursos necesarios que permiten superar las falencias identificadas.

- Los municipios que obtuvieron mejores resultados son, en términos generales, aquellos que presentan una dinámica de desplazamiento mayor y especialmente aquellos municipios receptores de población desplazada.
- Con relación a los procesos estratégicos se evidencia la existencia del Plan Integral Único en las entidades territoriales donde la etapa de formulación con la participación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, y a su vez, contienen elementos robustos de caracterización al reconocer las dinámicas del desplazamiento e identificar a la población desplazada en el territorio. Así mismo, es evidente la existencia y aprobación de los Comités Territoriales para atender a la población desplazada al interior de las administraciones locales.
- Las principales dificultades en los procesos estratégicos, se centran en el PIU, el desconocimiento de la oferta institucional, la falta de inclusión de programas y proyectos en los planes, la ausencia de planes de acción con metas específicas para atención a la población desplazada y el desconocimiento de las funciones de los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada.
- Con relación a los procesos misionales, se presentan dificultades en la articulación interinstitucional y en menor medida en la participación de la población víctima del desplazamiento forzado. Las debilidades en la articulación, responden en parte al no establecimiento de acuerdos para la consecución de programas, proyectos y actividades con entidades nacionales, departamentales, internacionales y/u otras. La dificultades de articulación se evidencia, también, al interior de cada uno de los entes territoriales, pues se sigue observando que la responsabilidad de la planificación y la atención recae sobre las secretarías de gobierno, tanto municipales y departamentales. En contados casos, dichas responsabilidades son compartidas por todas las secretarías, es especial las de Gobierno, Planeación y hacienda o presupuesto, según el caso. Este tema, demanda mayores esfuerzos de liderazgo de los mandatarios locales.
- En referencia a los proceso de apoyo, la principal dificultad se evidencia en el presupuesto, especialmente en la identificación de los factores que inciden en el compromiso presupuestal de cada uno de los derechos y la ejecución de recursos.
- Frente al proceso de seguimiento y evaluación, se presentan algunas acciones de monitoreo a la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento, sin embargo se identifican las falencias de las autoridades locales en la vinculación y medición de los indicadores de goce efectivo.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la información que reportan las autoridades locales a través de la herramienta de Reporte Unificado, el equipo interinstitucional, en especial el Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social realizarán una verificación de la información en terreno, contrastando lo informado con los soportes que reposan en las administraciones. Este ejercicio será complementario con el proceso de certificación que se adelanta para las entidades territoriales frente a la contribución en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.



República de Colombia

Libertad y Orden

Prosperidad
para todos



6 ESFUERZO PRESUPUESTAL PARA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

En este capítulo se presenta el análisis del avance en materia de esfuerzo presupuestal que ha realizado el Gobierno nacional para la prevención, atención y reparación integral a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y el informe de respuesta a la orden 21 del Auto de seguimiento 383 de 2010, referente a la utilización de la figura de la excepción de inconstitucionalidad para lograr el Goce Efectivo de Derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional

6.1 RECURSOS PARA GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

6.1.1 INTRODUCCIÓN

El esfuerzo en materia presupuestal que ha realizado el Gobierno nacional para el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia ha sido de carácter incremental y sostenido. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, como en los Planes de Desarrollo anteriores, se evidencia que el Gobierno nacional refuerza su compromiso con la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. No sólo a nivel de recursos se han hecho importantes esfuerzos, sino en cuanto a rediseño de política y enfoque en el restablecimiento de derechos económicos para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. En este apartado se hará énfasis en los avances de tipo presupuestal que se han logrado en el último año, partiendo de un resumen general de lo ocurrido en los últimos 14 años, es decir, con posterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997.

6.1.2 ANTECEDENTES

En los años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 387 de 1997 - período 1998-2004 -, la programación y ejecución de recursos para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia era un proceso que enfrentaba debilidades y retos, dado que no se contaba con información ni caracterización precisa de la población objeto de atención. Sin embargo, esto no limitó la asignación de recursos a las entidades encargadas de la ayuda de emergencia y de brindar la asistencia social y económica, tales como: Red de Solidaridad Social, Ministerio de Salud, INCORA y la Presidencia de la República. Adicionalmente, los proyectos de inversión a los que se apropiaron recursos no eran exclusivos para atender a población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, lo que dificultaba el seguimiento.

En concordancia con la tendencia creciente del fenómeno del desplazamiento, la necesidad de aumentar los recursos, los proyectos de inversión y de diseñar políticas y programas focalizados específicamente en la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia fue aumentando. Adicionalmente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T – 025 de 2004, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de la población desplazada, determinando con ello que, dicha población víctima se encontraba en especial vulnerabilidad al no contar con el goce efectivo de los derechos correspondientes. Igualmente, señaló en la sentencia una serie de aspectos problemáticos, que consideraba debían ser resueltos para que tal Estado de Cosas Inconstitucional se entendiera superado. Entre los aspectos principales, se encontraba el tema presupuestal y de asignación de recursos.

Como se ha indicado en los informes entregados en cumplimiento a las órdenes impartidas a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, el Gobierno nacional ha emprendido, entre otras, las siguientes acciones:

- Expedición del Decreto 250 de 2005: Este decreto dio origen al “*Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada*”, el cual incluye los objetivos de la política, las estrategias y actividades que el Estado colombiano desarrollaría para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y para atender integralmente a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDFV).
- Aprobación del Documento CONPES 3400 de 2005: el cual determinó el cronograma que señaló el tiempo y los mecanismos por los cuales se destinarían los recursos para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada. Se estimó un monto de \$3,97 billones de 2005 entre 2007 y 2010, los cuales se distribuían en un 75% con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación (\$2,9 billones) y el 25% restante con cargo a las entidades territoriales (\$990 mil millones).
- Actualización del cronograma incluido en el Documento CONPES 3400 de 2005, en respuesta al Auto 218 de 2006: Se obtuvo una cifra de inversión de la Nación del orden de los \$3,5 billones, superior en \$600 mil millones al monto correspondiente a la participación del 75% determinada en este documento.
- A partir de la vigencia 2006 y en las siguientes vigencias fiscales, el Gobierno nacional incorporó un artículo en la Ley Anual de Presupuesto, mediante el cual se ha establecido el mandato a los órganos del presupuesto general de la Nación que tienen bajo su responsabilidad la prevención, atención integral y reparación de la PVDFV en el sentido de dar prioridad en la ejecución de sus presupuestos orientados a la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia. Esta disposición ha propiciado avances, en el fortalecimiento de los recursos, principalmente de inversión, que se destinan a esta política.
- Desde la vigencia 2006 y en adelante, se pueden observar en el Anexo 5, del Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación los proyectos de inversión orientados a la política de prevención y atención a la población

desplazada identificados con la leyenda “Atención a la Población Desplazada – APD”. Este esquema de presupuestación, se ha mantenido en cada uno de los presupuestos anuales del 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 lo que efectivamente ha permitido optimizar la información presupuestal para el seguimiento a las políticas.

- En la formulación de proyectos de inversión se incluyó el modulo de focalización, el cual permite identificar a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia como beneficiaria del proyecto.
- En el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI que permite el seguimiento financiero a los compromisos, obligaciones y pagos de los proyectos, se cuenta con información específica para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- Inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”⁵⁶ de una estimación para todo el cuatrienio de alrededor de \$4 billones, a precios de 2006. Esta proyección inicial contenida en el Plan ha sido superada en los presupuestos de cada una de las respectivas vigencias, de manera que el esfuerzo real de la Nación ha superado en más de \$659 mil millones de 2010 esta cuantificación inicial.
- Priorización del presupuesto para PVDFV, lo que implica no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a esta población y mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se hagan a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos y corregir las falencias detectadas.

6.1.3 EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN Y MONTO DE INVERSIÓN

Aunque en informes anteriores se ha hecho referencia a la evolución favorable del monto de recursos para atención a la PVDFV, en este apartado se hará un recuento breve de cómo ha sido la composición de la inversión a nivel de sectores y montos.

Como se observa en el Gráfico No. 6.1, en el período 1999-2002 la inversión ascendió a \$543.109 millones de 2010. Estos recursos fueron ejecutados principalmente por la Red de Solidaridad Social, el INCORA y el Ministerio de Salud. El enfoque era en proyectos para asistencia integral a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para la adjudicación de tierras y para la afiliación al régimen subsidiado. Además, en el año 2001 se inició la asignación de recursos al Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo Tecnológico (FOMIPYME) para población desplazada. Lo que indica que la política pública no sólo tiene una orientación a la asistencia básica, sino también a la estabilización socioeconómica.

⁵⁶ Ley 1151 de 2007.

En el período 2002-2006, el monto de recursos ascendió a \$2 billones de pesos, lo que indica un crecimiento de 268% con respecto al período inmediatamente anterior. Para ese momento, la Red de Solidaridad Social ya había empezado a ejecutar el proyecto de prevención y atención del desplazamiento forzado, a través del cual, hasta la fecha, se canaliza la ayuda humanitaria de emergencia. También esta entidad invierte en la integración de la PVDFV a mercados laborales a través de iniciativas para la generación de ingresos.

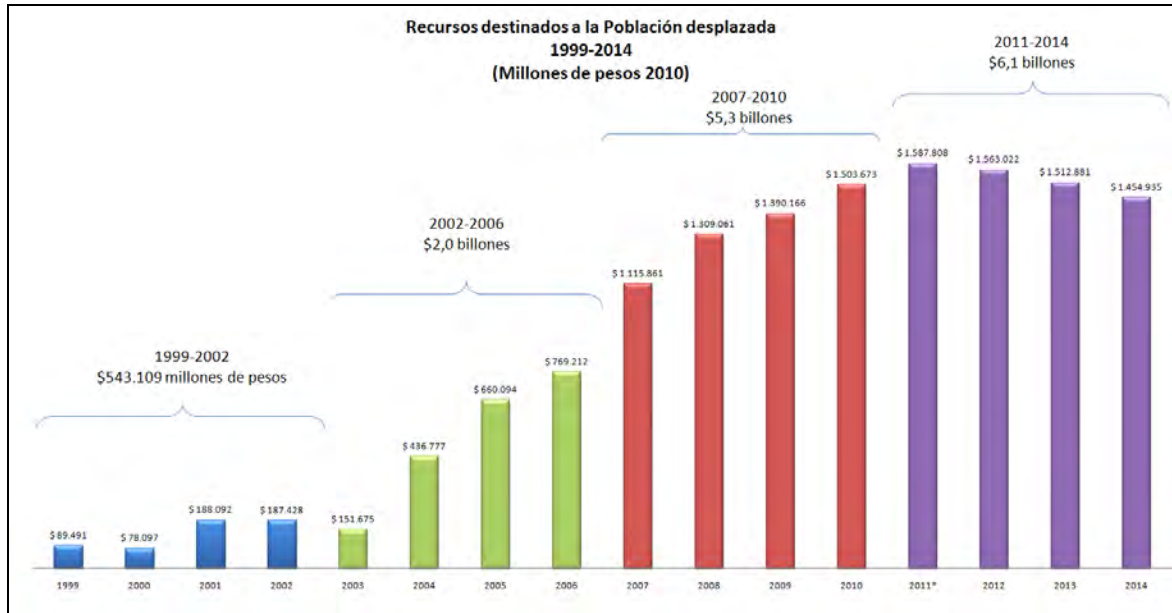
En cuanto al subsidio familiar de vivienda; en este período se comienza la asignación a la población desplazada por parte del INURBE (posteriormente Fonvivienda) en el área urbana y del Ministerio de Agricultura en lo rural. El Ministerio de Salud continúa con su programa de ampliación de afiliación en salud e implementa proyectos para poblaciones en condiciones especiales (inimputables, discapacitados y desplazados). El Ministerio de Educación da inicio a programas de atención a la población desplazada. El SENA trabaja en programas de intermediación laboral. El ICBF, por su parte, destina recursos para la atención y protección de la niñez y la familia.

En el año 2005 Acción Social empieza a ejecutar los recursos de la Red de Solidaridad Social, y además, se constituye en la agencia encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD). En 2006 esta entidad diseñó programas como la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), empleo en acción y familias en acción. Estos programas han continuado reforzándose en recursos y en acciones y aún hacen parte de la inversión pública nacional.

Entre 2007 y 2010, la identificación y seguimiento de los recursos para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia se hace con mayor precisión que en los años anteriores, dado que se crean proyectos exclusivos para la atención de esta población. Acción Social fortaleció su accionar no sólo por el número de proyectos en ejecución, sino por el monto de recursos que empezó a ejecutar. Generación de ingresos, familias en acción, atención psicosocial hacen parte de los nuevos proyectos que se ejecutaron en ese cuatrienio y que aún continúan.

La Registraduría ya contaba con un programa específico de identificación para población desplazada. En Fonvivienda se fortalecen los recursos para subsidio familiar de vivienda, dado que se incrementan de \$87.000 millones \$400.000 millones, como consecuencia de la aplicación del Decreto 1290 de 2008. El sector educación diseñó e implementó el programa de infraestructura educativa en zonas de alto riesgo de desplazamiento, lo que implicó recursos anuales por encima de los \$80.000 millones.

Gráfico No. 6.1
Recursos destinados a la prevención, atención y reparación de la población
víctima del desplazamiento forzado por la violencia (1999-2014)
 Millones de pesos 2010



Fuente: DNP- DIFP (2011)

Cuando se hace el análisis de lo que ha significado la inversión para la atención a la PVDFV dentro de la inversión total de la Nación, se ratifica la evolución positiva que ha tenido el gasto específico para esta población. Mientras que en 1999 la apropiación para hacer frente a la problemática del desplazamiento forzado alcanzaba sólo el 0,54% del presupuesto de inversión, en las vigencias 2010 y 2011 ha estado por encima del 5% de la inversión total.

Vale la pena mencionar que en estos recursos sólo están incluidos aquellos que son identificados en proyectos que son exclusivos para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Sin embargo, el esfuerzo de la Nación es mayor si se tiene en cuenta que en este cálculo del monto de apropiación para PVDFV no se contabilizan los costos de salud y educación, asociados con la cobertura total existente (Ver Tabla 6.1).

Tabla No. 6.1
Participación de los recursos para prevención, atención y reparación de la
población víctima del desplazamiento forzado por la violencia dentro del total de
inversión nacional

Millones de pesos

AÑO	Apropiación Definitiva	Apropiación Desplazados	Parti. %
1999	8.551.397	45.785	0,54%
2000	7.620.833	43.644	0,57%
2001	11.466.406	114.309	1,00%
2002	10.632.661	122.617	1,15%
2003	8.962.855	106.164	1,18%
2004	11.175.575	325.567	2,91%
2005	12.598.451	519.071	4,12%
2006	14.981.812	634.244	4,23%
2007	18.062.219	961.270	5,32%
2008	21.429.959	1.191.920	5,56%
2009 *	24.429.404	1.362.908	5,58%
2010 *	25.161.636	1.503.673	5,98%
2011 **	28.966.389	1.635.442	5,65%

Inversión

** Apropiación Vigente a 31 de mayo de 2011

Nota: No contiene subsidio a los combustibles en los años 2007, 2008 y 2009. La caída en la participación de la inversión de desplazados entre 2010 y 2011 se explica porque en el 2010 se aplazó y recortó el presupuesto de inversión en mas de 1 billón de pesos

6.1.4 EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LA PVDFV

El esfuerzo presupuestal de la Nación de priorizar la asignación de recursos para la atención de la PVDFV ha estado acompañado de un esfuerzo constante por alcanzar altos niveles de ejecución.

Como se observa en la siguiente gráfica, en la vigencia anterior el porcentaje de ejecución fue del 91%. Este resultado, inferior en siete puntos porcentuales al correspondiente a la vigencia 2009, se explica, principalmente, porque el Ministerio de la Protección Social presentó un nivel de compromisos del 20% de los recursos del proyecto “Ampliación renovación de la afiliación de régimen subsidiado-subcuenta de solidaridad FOSYGA - Atención a la Población Desplazada (APD) a nivel nacional”. Este nivel de ejecución se presentó debido a que las entidades territoriales no realizaron la totalidad de contratación con recursos de la nación, sino con sus recursos propios. Lo anterior evidencia el compromiso por parte de las entidades territoriales han adquirido en este aspecto para

ejecutar recursos que beneficien a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Gráfico No. 6.2



Fuente: MHCP

6.1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS”

Mediante Ley 1450 del 16 de junio de 2011 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. En el artículo 4 de esta Ley se hace referencia al Plan de Inversiones Públicas 2011-2014 y se estipula que en total tendrá un valor de \$564 billones, a pesos constantes de 2010. Este monto incluye recursos del Gobierno nacional, del sector descentralizado, de las entidades territoriales, del sector privado y del Sistema General de Participaciones.

Los recursos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia continúan siendo prioritarios para el Gobierno nacional y por ello se contempla una estrategia específica para esta población denominada “Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”. El pilar de la estrategia es “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”. El monto de inversión proyectado asciende a \$7,9 billones de 2010, dentro de los que se encuentran recursos del Gobierno nacional por \$5,0 billones de 2010, de las entidades territoriales por \$2,3 billones de 2010 y \$633.786 millones de 2010 del sector privado.

Sin embargo, resulta pertinente aclarar que los recursos del Gobierno nacional que se encuentran en la estrategia “Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia” no son los únicos que le apuntan a la atención de esta población, dado que en las demás estrategias se encuentran proyectos destinados a este fin.

En la siguiente tabla se observan los recursos por sector y por programa que se encuentran incluidos en las distintas estrategias del Plan de Inversiones del Plan Nacional

de Desarrollo 2011-2014. En total son \$6,1 billones de 2010 (cifra que aparece en el gráfico No. 1) para el período antes mencionado.

Tabla No. 6.2
Recursos para Atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia - Plan de Inversiones 2011-2014
(Millones de pesos constantes de 2010)

SECTOR / PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
ACCION SOCIAL	765.475	760.040	720.021	671.950	2.917.485
Atención Humanitaria de Emergencia	492.316	382.122	354.065	320.465	1.548.968
Coordinación Política de Atención al Desplazamiento	80.895	80.895	80.895	80.895	323.582
Educación- Familias en Acción	145.631	190.419	186.689	181.251	703.990
Generación de Ingresos APD	20.219	58.892	50.823	43.175	173.109
Generación de Ingresos APD- Ola Invernal	8.907	28.825	27.985	27.170	92.886
Red seguridad alimentaria - RESA - Batuta	7.797	9.462	10.412	10.108	37.779
	9.709	9.426	9.151	8.885	37.171
AGRICULTURA	91.262	91.262	91.262	91.262	365.049
Generación de Ingresos	60.194	60.194	60.194	60.194	240.777
Vivienda rural	31.068	31.068	31.068	31.068	124.272
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	6.214	5.850	5.685	5.525	23.273
Generación de Ingresos	6.214	5.850	5.685	5.525	23.273
EDUCACIÓN	87.802	-	-	-	87.802
Infraestructura Educativa	87.802	-	-	-	87.802
INTERIOR Y JUSTICIA	1.000	1.702	1.702	1.702	6.105
Protección	1.000	1.702	1.702	1.702	6.105
ORGANISMOS DE CONTROL	1.117	1.117	1.117	1.117	4.466
Prevención	1.117	1.117	1.117	1.117	4.466
PROTECCIÓN SOCIAL	242.706	324.072	325.096	326.043	1.217.918
Alimentación APD	66.364	144.291	144.291	144.291	499.236
Generación de Ingresos APD	20.160	21.922	23.624	25.230	90.935
Reunificación Familiar APD	21.618	23.297	22.619	21.960	89.494
Salud - APD	3.981	3.981	3.981	3.981	15.922
Unificación y Universalización del regimen subsidiado- APD	130.582	130.582	130.582	130.582	522.330
REGISTRADURIA	1.942	1,942	1,942	1,942	7,767
Identificación ciudadana	1.942	1.942	1.942	1.942	7.767
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	390.291	377.038	366.057	355.395	1.488.781
Subsidio Familiar de Vivienda	390.291	377.038	366.057	355.395	1.488.781
Total general	1.587.808	1.563.022	1.512.881	1.454.935	6.118.646

Nota: No se incluyen recursos por \$500.000 millones que se encuentran presupuestados en la vigencia 2011 en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como una provisión para responder a las necesidades de la población desplazada en materia de las políticas de estabilización socioeconómica.

6.1.6 PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE MEDIANO PLAZO 2012-2015 Y DE LA VIGENCIA 2012

Marco de Gasto de Mediano Plazo 2012-2015

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 4 del Decreto 4730 de 2005, en el proceso de programación del Marco de Gasto de Mediano Plazo se pueden realizar comités técnicos sectoriales, con el fin de conocer las propuestas que realizan cada uno de los sectores. Estos comités son previos a los Comités Sectoriales de Presupuesto para la definición del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI y el proyecto de Presupuesto General de la Nación.

En los meses de mayo y junio se realizaron los comités técnicos sectoriales del MGMP 2012-2015. Con el fin de darle organización a estas reuniones, se diseñó una

presentación prototipo, en la cual se incluyó un formato que debían diligenciar los sectores para conocer el monto de recursos y las metas que se proyecta alcanzar en el mediano plazo y la población por atender de acuerdo con la demanda efectiva.

La estructura del formato de solicitud de información es la siguiente:

**Solicitud Recursos para Atención Población Desplazada
MGMP 2012-2015 Inversión - Sector XXX**

Proyecto	MGMP	2011*	2012	2013	2014	2015
Proyecto 1	Solicitud (Millones de \$)					
	Meta (población atendida con los recursos solicitados)					
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)					
Proyecto 2	Solicitud (Millones de \$)					
	Meta (población atendida con los recursos solicitados)					
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)					
Total	Solicitud (Millones de \$)					
	Meta (población atendida con los recursos solicitados)					
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)					

* Apropriación vigente abril de 2011

Los formatos hasta la fecha recibidos, corresponden a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF, el SENA, el Ministerio del Interior, Fonvivienda, el Ministerio de Agricultura y el INCODER. (Ver anexo 5)

No obstante, el proceso de programación de mediano plazo y del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para la vigencia 2012 aún no ha concluido, razón por la cual no es posible contar con un consolidado de solicitudes y metas de las entidades del Gobierno Nacional Central que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

El cronograma previsto para finales de junio y la primera mitad del mes de julio contempla las siguientes actividades: el 24 de junio se comunicó a los sectores la cuota de inversión 2012; entre el 28 de junio y el 6 de julio se realizarán los comités sectoriales y en este mismo período, las entidades distribuirán en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) la cuota de inversión que les fue comunicada; entre el 7 y el 12 de julio el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación consolidarán el MGMP 2012-2015 y el POAI 2012; finalmente, el día 13 o 14 de julio serán llevados al CONPES los documentos de MGMP y POAI.

Proyectos Inscritos para la Vigencia 2012

Con el objetivo de fortalecer la política pública en materia de desplazamiento forzado por la violencia y de implementar las acciones que quedaron contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, se han formulado e inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) nuevos proyectos, además de los que ya se encuentran en ejecución en esta vigencia. En la Tabla 6.3 se relacionan los proyectos, tanto nuevos como aquellos que se encuentran en ejecución, que solicitaron

recursos para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y que, adicionalmente, focalizaron a esta población como beneficiaria de la intervención.

Tabla No. 6.3
Proyectos inscritos en el BPIN para la vigencia 2012 que focalizaron y solicitaron recursos para población desplazada en el SUIFP

Entidad/Proyecto	Recursos Solicitados en el BPIN
021000-AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL -	736.434.932.500
APOYO Y ATENCION PSICOSOCIAL EN ZONAS AFECTADAS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	10.000.000.000
IMPLEMENTACION GENERACION DE INGRESOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA POBLACION DESPLAZADA - APD.FIP.-[PREVIO CONCEPTO DNP]	93.058.000.000
PROYECTO PARA LA ENTREGA DEL COMPONENTE DE ATENCION HUMANITARIA PARA LA POBLACION DESPLAZADA - APD	532.376.932.500
UNIDAD COORDINADORA NACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	101.000.000.000
170101-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL -GESTION GENERAL	113.500.000.000
IMPLANTACIÓN PROGRAMA DE RESTITUCION Y FORMALIZACION DE TIERRAS RURALES A NIVEL NACIONAL	81.500.000.000
SUBSIDIO DE VIVIENDA RURAL POR INTERMEDIO DEL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA - APD	32.000.000.000
171300-INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	143.036.000.000
IMPLEMENTACION PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL NIVEL NACIONAL ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA APD-[PREVIO CONCEPTO DNP]	29.000.000.000
SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACION DE EMPRESAS BASICAS AGROPECUARIAS ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA Y CAMPESINA A NIVEL NACIONAL	114.036.000.000
280200-FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	2.333.944.019
IMPLEMENTACION FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA - APD.-[PREVIO CONCEPTO DNP]	2.333.944.019
324100-FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	400.000.000.000
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA REGION NACIONAL	400.000.000.000
350101-MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - GESTION GENERAL	7.000.000.000
IMPLANTACION FONDO COLOMBIANO DE MODERNIZACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS -FOMIPYME - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA -APD -	7.000.000.000
350104-MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	200.000.000
MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ARTESANAL DE LA POBLACION VULNERABLE DEL PAIS - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA - APD.-[PREVIO CONCEPTO DNP]	200.000.000
360200-SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	20.945.000.000
CAPACITACION PARA PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO PARA MEJORAR SUS NIVELES DE EMPLEABILIDAD Y LA CESACION DE SU CONDICION DE DESPLAZADO A NIVEL NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	20.945.000.000
360700-INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	211.514.374.201
APOYO FORMATIVO A LA FAMILIA PARA SER GARANTE DE DERECHOS A NIVEL NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	11.073.686.866
APOYO NUTRICIONAL Y DE ORIENTACION JUVENIL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A NIVEL NACIONAL	12.447.413.767
ASISTENCIA A LA NINEZ Y APOYO A LA FAMILIA PARA POSIBILITAR A LOS NINOS EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS -ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA APD. A NIVEL NACIONAL	98.331.196.519
ASISTENCIA A LA PRIMERA INFANCIA A NIVEL NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	59.343.823.989
PROTECCION -ACCIONES PARA PRESERVAR Y RESTITUIR EL EJERCICIO INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NINEZ Y LA FAMILIA	5.701.117.060
PROTECCION -ACCIONES PARA PRESERVAR Y RESTITUIR EL EJERCICIO INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NINEZ Y LA FAMILIA -ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA -APD A NIVEL NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	24.617.136.000
370101-MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA - GESTION GENERAL	228.639.097
APOYO PARA EL DESARROLLO NORMATIVO QUE PERMITA LA SUPERACION DE OBSTACULOS JURIDICOS Y FACTICOS EN LA ENTREGA DE LOS BIENES INMUEBLES - POLITICA DE TIERRAS - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA APD - NACIONAL-[PREVIO CONCEPTO DNP]	228.639.097
Total general	1.635.192.889.817

Fuente: MHCP

Entre los nuevos proyectos formulados para la vigencia 2012 se destacan:



- “Implantación programa de restitución y formalización de tierras rurales a nivel nacional” del Ministerio de Agricultura. Este proyecto refleja claramente la nueva orientación de política pública contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, la cual se enfoca en el restablecimiento de los derechos socioeconómicos de la población desplazada. También está acorde con la recién expedida Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. El objeto de este proyecto es establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución y formalización de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas, e implementar la política integral de tierras.
- “Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD-[Previo Concepto DNP], del INCODER. Este proyecto tiene por objeto implementar proyectos productivos con población desplazada beneficiaria de programas de reforma agraria en predios adjudicados por el INCODER en los años 2006 y 2007, para contribuir al fomento y desarrollo socioeconómico de dicha población. así mismo realizar el seguimiento al desarrollo exitoso de los proyectos productivos.
- “Apoyo para el desarrollo normativo que permita la superación de obstáculos jurídicos y fácticos en la entrega de los bienes inmuebles - política de tierras - atención a la población desplazada APD – Nacional - [Previo Concepto DNP], del Ministerio del Interior y Justicia. El objeto de este proyecto es la eliminación de obstáculos e impedimentos jurídicos y fácticos opuestos a la devolución de bienes y a la compensación por los daños causados o, al reconocimiento de una indemnización cuando no fuere posible la restitución de la población afectada por desplazamiento forzado en Colombia.

En el caso del ICBF, se observa que algunos proyectos, pese a no ser exclusivos para población desplazada, focalizan y solicitan recursos para esta población, como es el caso del proyecto de “Asistencia a la Primera Infancia”.

Es importante anotar que los proyectos que se incluyen en el reporte anterior no son los únicos a los que se programaran recursos de inversión de la vigencia 2012, dado que, aunque no hayan focalizado a la población desplazada como beneficiaria en la etapa inicial de registro de proyectos, durante todo el año 2011 se pueden realizar actualizaciones a los mismos, para ajustar la información de beneficiarios y así, lograr que al iniciar la ejecución el 1 de enero de 2012 se cuente con el grupo completo de proyectos que conforman la oferta nacional de inversión para atención a la población desplazada.

Con base en estos proyectos inscritos, los sectores proceden a programar recursos para la vigencia 2012, de acuerdo con el monto definido para cada sector. Esta distribución de cuotas sustenta el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI 2012, que se presentará antes del 15 de julio de 2011 ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para su respectiva aprobación. El POAI aprobado servirá de base para el anteproyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2012, el cual deberá ser radicado en los siguientes diez días al inicio de la legislatura.

Lo anterior corresponde a la metodología de costeo propuesta en el informe remitido a la Corte el pasado 16 de marzo, y que fue definido de la siguiente manera: “Anualmente, durante la etapa de formulación del Presupuesto General de la Nación, se asignarán los recursos de acuerdo con la información cierta definida por cada una de las entidades

encargadas de la ejecución de los programas de cada uno de los beneficios dirigidos a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. En dicho ejercicio, además, se tendrá en cuenta la identificación que esas entidades hagan del alcance y la cobertura de la oferta institucional. El correspondiente proyecto de ley de presupuesto será analizado y aprobado por el Congreso de la República conforme a lo dispuesto por la Constitución y la ley orgánica del presupuesto”.

De esta forma, se reitera el compromiso del Gobierno de asignar los recursos necesarios para reducir, de manera paulatina las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, dentro del marco de sostenibilidad fiscal que signifique una capacidad efectiva de gestión y de financiación en cada vigencia, sin que, en ningún caso, estas consideraciones impliquen una posible disminución en los beneficios previstos.

6.1.7 MECANISMO PRESUPUESTAL DE ARTICULACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

Con el fin de implementar la propuesta de trabajo contenida en la respuesta del 16 de marzo del presente año, en el marco del cumplimiento de la orden 13 del Auto 383 de 2010 “Instrumento de articulación de la oferta de la nación y las entidades territoriales”, se ha previsto en la programación presupuestal 2012 del Departamento Nacional de Planeación un proyecto “madre” bajo la denominación: “Apoyo a entidades que atienden población en situación de vulnerabilidad”, cuya solicitud de recursos en el BPIN es de \$35.737 millones.

A través de este proyecto se podrá hacer distribuciones de recursos durante la vigencia 2012 para aquellas iniciativas que resulten de las necesidades de entidades del Gobierno Nacional Central para atender las solicitudes de las entidades territoriales.

Es importante señalar que para el trámite de estas distribuciones ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben cumplirse varias condiciones. La primera, consiste en que las entidades territoriales deben enmarcar la solicitud de recursos en su Plan Integral Único (PIU). Esta solicitud requiere ser justificada en términos de población a atender y recursos disponibles del municipio o del departamento, en su defecto.

Una vez se ha revisado que las entidades territoriales y las entidades nacionales no cuentan con los recursos en su presupuesto para cubrir los costos de los proyectos solicitados en el marco de los PIU, podrá ser gestionada ante el Departamento Nacional de Planeación, por parte de la entidad del orden nacional competente, la solicitud de recursos adicionales, vía distribución presupuestal del proyecto “madre” al subproyecto que deberá formular y registrar la entidad a través de la cual se apoyen las iniciativas de las entidades territoriales.

El monto definitivo de recursos que tendrá este proyecto “madre” lo asignará el DNP una vez haya concluido el proceso de registro en el SUIFP de la distribución de la cuota de inversión que les fue comunicada el día 24 de junio de los corrientes.

Este mecanismo ya ha sido implementado en el marco de la Red UNIDOS en las vigencias 2008, 2009, 2010 y 2011, de ahí que se haya optado por la aplicación del mismo para responder a los requerimientos justificados de recursos de las entidades territoriales.

La estructura del formato de solicitud de esta información es:

Solicitud Recursos para Atención Población Desplazada MGMP 2012-2015 Inversión – Sector Interior

Proyecto	MGMP	2011*	2012	2013	2014	2015
PREVENCIÓN A VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO - ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA - APD	Solicitud (Millones de \$)	1.030	2.520	2.608	2.699	2.794
	Meta Talleres realizados		16	16	16	16
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)					
APOYO PARA EL DESARROLLO NORMATIVO QUE PERMITA LA SUPERACION DE OBSTACULOS JURIDICOS Y FACTICOS EN LA ENTREGA DE LOS BIENES INMUEBLES - POLITICA DE TIERRAS - ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA APD - NACIONAL	Solicitud (Millones de \$)		229			
	Meta Presentar informes		1			
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)					
SISTEMATIZACION Y MODERNIZACION DE LOS SERVICIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO A NIVEL NACIONAL	Solicitud (Millones de \$)	5.711	8.232	8.256	8.290	8.539
	Meta (PROTECCION PATRIMONIAL, RESTITUCION Y FORMALIZACION DE TIERRAS A POBLACION VICTIMAS DE LA VIOLENCIA - NUMERO DE PREDIOS)	140.000	154.000	169.400	186.340	204.974
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)	560.000	616.000	677.600	745.360	819.896
Total	Solicitud (Millones de \$)	6.741	10.980	10.864	10.990	11.333
	Meta (población atendida con los recursos solicitados)**					
	Población por atender (Diferencia entre la demanda acumulada y la población atendida)	560.000	616.000	677.600	745.360	819.896

* Apropriación vigente abril de 2011

** No se coloca el total de la Meta por ser diferente para cada proyecto

6.2 INFORME SOBRE LA ORDEN VEINTIUNO DEL AUTO 383 DE 2010, SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO ELLO SEA NECESARIO, PARA LOGRAR EL GED DE LA PVDFV Y LA SUPERACIÓN DEL ECI

Por medio del presente escrito, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, rinde el informe ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, que señala:

“AUTORIZAR a los ministros y jefes de departamento administrativo que forma parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el apartado VI, párrafos 128 a 132 del auto 314 de 2009. El CNAIPD informará el 1 de julio de 2011 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.”

Al respecto el Consejo informa a la Honorable Corte Constitucional que ninguna de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada se ha visto obligada a utilizar la figura de la excepción de inconstitucionalidad autorizada por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los obstáculos que hasta el momento han sido encontrados por las entidades para la ejecución de los programas y proyectos a favor de la población desplazada han sido manejados a través del uso de las herramientas legales y administrativas previamente existentes, de la adecuación de las normas existentes o la promulgación de otras nuevas.

Vale la pena señalar que ello no impide, de ninguna manera, que las entidades deban aplicar esta figura constitucional cuando ello sea necesario, en beneficio del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, siempre que se encuentren ante las situaciones descritas por la Corte en la mencionada providencia.

Debe recordarse que, la Corte señaló las situaciones precisas en las cuales los Ministros y Jefes de las entidades pueden, señalando claramente la norma ha inaplicar y las motivaciones para dicha inaplicación, hacer uso de la figura a la que nos estamos refiriendo. Como presupuestos de hecho de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, la Corte especificó las siguientes:

- “(i) Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.*
- (ii) Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.*
- (iii) Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, en este caso los derechos de la población desplazada, siempre que el derecho sea claramente identificado y el obstáculo normativo para avanzar en su materialización específicamente señalado.”⁵⁷*

Así mismo, la Corte señaló en la misma providencia que la excepción de inconstitucionalidad debe *“servir exclusivamente para superar un obstáculo infranqueable de otra manera, como reformar el acto administrativo o modificar la ley dentro del plazo necesario para adoptar las decisiones conducentes a superar el estado de cosas inconstitucional, cumplir una orden específica impartida por la Corte o proteger de manera efectiva un derecho constitucional, y no puede ser utilizada ni como consecuencia de una omisión, ni simplemente para corregir la ley”*.⁵⁸

De acuerdo con lo anterior, las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada han manejado los obstáculos a través del uso de las herramientas legales y administrativas existentes. Así mismo, desde la expedición del Auto a que se ha hecho referencia, se han reformulado las políticas sectoriales a través de diferentes normas jurídicas, legales y reglamentarias, que han mejorado la actuación estatal en materia de ejecución de la política pública de atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

⁵⁷ Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, Aparte VI, párrafo 130.

⁵⁸ Ídem, párrafo 132



Finalmente, debe señalarse que lo anterior no implica de ningún modo que las entidades que conforman el CNAIPD no hayan honrado su compromiso de trabajar para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación definitiva del estado de cosas inconstitucional. Al contrario, el CNAIPD está plenamente comprometido con la utilización de todas las herramientas que el ordenamiento jurídico tiene dispuestas para el señalado fin, entre ellas, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, siempre que ello sea absolutamente necesario y en los precisos términos señalados por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, transcrito anteriormente.

7 SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

Este capítulo presenta el avance en los cuatro aspectos que componen el seguimiento a la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia: i) la medición de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos – IGED, ii) el plan de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de las entidades del Sistema, iii) el proceso de certificación de la contribución de las entidades del nivel nacional del Sistema al Goce Efectivo de Derechos de la PVDFV, y iv) el Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – RUSICST, mediante el cual se hace seguimiento a la política pública en el nivel territorial.

7.1 INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

En el marco de la respuesta al Auto de seguimiento 385 de 2010 presentada a la Corte Constitucional el pasado 16 de marzo de 2011, el Gobierno nacional reitera el compromiso para hacer seguimiento a los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) hogar a hogar con el objetivo de fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Cabe destacar, que en el *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: Prosperidad para Todos*, se encuentran establecidas las políticas y acciones que emprenderá el gobierno nacional para la atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y se plantea la necesidad de mejorar los mecanismos para hacer seguimiento a los IGED, con el fin de poder contar con información oportuna y confiable sobre el avance de los hogares en su situación de vulnerabilidad socioeconómica manifiesta.

De otra parte, el actual contexto político y normativo que orienta las acciones definidas por el Gobierno nacional en materia de la atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y a las demás personas, que de manera individual o colectiva, hayan sido víctimas de violaciones a los derechos humanos (DDHH) o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), establece un nuevo escenario para la gestión institucional, en materia de restablecimiento de los derechos de estas víctimas. Este escenario permitirá integrar las políticas y acciones que ha venido adelantado el Gobierno nacional para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

En el contexto descrito y con el fin de fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno nacional ha hecho uso de los avances en los sistemas de información para desarrollar varias estrategias, las cuales se explican a continuación.

7.1.1 SEGUIMIENTO A LA GARANTÍA DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS HOGAR A HOGAR

La estrategia para lograr la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) propone identificar la situación hogar a hogar, estableciendo las siguientes medidas:

- (i) Revisar la batería de indicadores, la metodología y las herramientas de medición, ajustando e incluyendo los que sean necesarios teniendo en cuenta el enfoque diferencial⁵⁹ y territorial⁶⁰
- (ii) Revisar los registros administrativos
- (iii) Ajustar el sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema- UNIDOS
- (iv) Unificar criterios y procedimientos en los ejercicios de caracterización adelantados por las entidades territoriales con el fin de garantizar la medición del GED a nivel del hogar.

Con respecto al cuarto punto se ha avanzado dando cumplimiento a otras órdenes proferidas por el Auto de seguimiento 383 de 2010, en donde se le ha dado a la autoridades territoriales una herramienta de caracterización, como parte de la *caja de herramientas* (orden 12 del Auto 383 de 2010).

En complemento a lo anterior, con el fin de poder recolectar la información al **nivel del hogar** y poder conocer y medir el Goce Efectivo de Derechos (GED), el Gobierno nacional definió una ruta de trabajo que integra la información recolectada por la Red UNIDOS, con la que está contenida en ejercicios de caracterización territorial y en registros administrativos del orden nacional. Para ello se plantea: (i) revisar la batería de IGED estableciendo si son pertinentes, adecuados y suficientes para evaluar la garantía de los derechos; (ii) adecuar el instrumento con el que se realiza la captura de los datos que alimentan el Sistema de información de la Red UNIDOS, para que se constituya en un insumo fundamental para el cálculo de IGED por hogar; (iii) revisar la capacidad del Sistema para administrar la información y plantear los escenarios de corto y mediano plazo para generar los reportes de IGED; y (iv) reformular las variables existentes en los módulos del Sistema de información, de manera que éstas complementen la información obtenida a través de los registros administrativos.

A continuación se detallan algunos aspectos puntuales que serán tenidos en cuenta para la medición de IGED:

Análisis de información actualmente disponible: En primera instancia, es necesario realizar un análisis de la información que se recopila a través del formulario de la Red UNIDOS y de otras fuentes, con el fin de establecer si las preguntas y la información disponible permiten medir el GED.

Ajustes necesarios al módulo de desplazados: Una vez se culmine el ejercicio anterior y se establezca la información que la encuesta no logra captar para la medición del GED, se debe iniciar un proceso de adecuación del módulo de desplazados, de tal

⁵⁹ El enfoque diferencial considera las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad, pertenencia étnica y condición de discapacidad, así como sus patrones socioculturales.

⁶⁰ El enfoque territorial considera las particularidades y la diversidad regional y local, para brindar respuestas según la situación del territorio.

manera que se incluyan las preguntas faltantes, para completar la información sobre los hogares.

Recolección de información faltante: Después de consolidar el nuevo módulo, es necesario establecer el mecanismo para recolectar la información adicional. Esto supone establecer, en el marco de la Comisión Intersectorial de la Red UNIDOS, la necesidad de aplicar el nuevo módulo a los hogares incluidos en el RUPD que hacen parte de la Red, independientemente de su autodeclaración, y definir la manera y momento en que se debe recoger la información adicional. Esto involucra la logística para la recolección de la información, recursos financieros y la administración de la información recogida.

Procesamiento de información: En la medida en que el diseño actual del Sistema de información de la Red UNIDOS posiblemente no tiene la capacidad operativa para realizar análisis a los IGED, se necesita definir un proceso que garantice que la información en el sistema pueda ser procesada (depuración, validación, generación de reportes, etc.).

Como se mencionó en la respuesta al Auto de seguimiento 385 de 2010, ésta es una estrategia de mediano plazo que ha empezado a desarrollarse con la revisión de la batería de IGED y el Sistema de información de la Red UNIDOS, identificando la posibilidad y las necesidades de ajuste para el cálculo de los IGED mediante los módulos de captura del sistema de información *Info-Unidos*. Una vez realizada esta revisión se ha reconocido la posibilidad de calcular varios de los indicadores en los componentes de atención integral básica, y también se ha hecho evidente la necesidad de desarrollar nuevos módulos para capturar la información que permita el cálculo de los indicadores.

7.1.2 SEGUNDO SEGUIMIENTO AGREGADO A LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

A partir de los resultados arrojados por la medición del primer seguimiento (segundo levantamiento de información), el cálculo y análisis comparativo de este levantamiento frente a la línea IGED de manera agregada⁶¹, el Gobierno nacional realizará el segundo seguimiento a los IGED, utilizando la encuesta de hogares y manteniendo la metodología de panel.

Este segundo seguimiento es una estrategia transitoria en la evaluación a la política, que permitirá al Gobierno realizar comparaciones con la medición anterior (primer seguimiento), y analizar la tendencia y el comportamiento de los indicadores. De esta manera, se podrán identificar en qué derechos existen mejoras y en cuáles rezagos o dificultades, para los ajustes institucionales y de política en la satisfacción de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

De igual forma, con el fin de realizar el segundo seguimiento al cálculo de IGED, el Gobierno nacional inició el proceso de revisión conceptual y metodológica de los

⁶¹ El análisis agregado de los IGED hace parte del seguimiento a la política en términos macro. En ese sentido se diferencia del análisis micro del GED hogar a hogar.

Por otra parte, el Gobierno nacional ha hecho uso de Evaluaciones Estratégicas para medir los impactos de los programas que atienden a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. La agenda de evaluaciones, liderada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, ha priorizado el fenómeno de desplazamiento forzado y se encuentra realizando adelantos metodológicos que permitan capturar, de una forma más adecuada, la información de los impactos de los distintos programas y políticas sobre la población desplazada, así como a los programas de retornos y al componente de atención humanitaria de emergencia.

7.2 PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DEL SNAIPD

7.2.1 ANTECEDENTES

En el Auto N° 008 de 2009, *Persistencia del estado de cosas inconstitucional*, declarado mediante sentencia T-025 de 2004, numeral III.3.4, Adopción de un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, la Corte Constitucional dispuso, entre otros aspectos, que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CNAIPD, con el impulso y coordinación de Acción Social y del Departamento Nacional de Planeación, debía adoptar un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual:

- Se realizara un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional de las entidades que conformaban el nivel nacional del SNAIPD,
- Se definieran los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indicaran los ajustes a realizar,
- Se establecieran los mecanismos mediante los cuales se realizarían los ajustes,
- Se concibieran los medios para su instrumentalización,
- Se fijara un cronograma de ejecución y
- Se procediera a su implementación y seguimiento.

El nivel nacional del SNAIPD, estaba conformado por las siguientes entidades:

1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social
2. Banco Agrario de Colombia S.A.
3. Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex
4. Comisión Nacional de Televisión, CNTV
5. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR
6. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
7. Defensoría del Pueblo
8. Departamento Nacional de Planeación, DNP
9. Fiscalía General de la Nación
10. Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda
11. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro
12. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF

13. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder
14. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC
15. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
16. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
17. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
18. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
19. Ministerio de Defensa Nacional.
20. Ministerio de Educación Nacional
21. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
22. Ministerio de la Protección Social
23. Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
24. Ministerio del Interior y de Justicia
25. Programa Presidencial de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario
26. Registraduría Nacional del Estado Civil
27. Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena
28. Superintendencia de Notariado y Registro

Para dar cumplimiento a este mandato, en el mes de diciembre de 2009 Acción Social, culminó la elaboración del diagnóstico sobre los factores que afectaban la capacidad de gestión de las entidades del nivel nacional del SNAIPD y en febrero de 2010 terminó de formular 28 planes de fortalecimiento, dirigidos al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CNAIPD y a las entidades del nivel nacional del SNAIPD.⁶²

7.2.2 DISEÑO DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL DEL SNAIPD

Por su composición y las características de las funciones a su cargo, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación se excluyó de adoptar y ejecutar un plan de fortalecimiento.

De otra parte, dada la importancia estratégica de las funciones que debía cumplir el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CNAIPD y teniendo en cuenta las debilidades en su capacidad de gestión, resultantes del diagnóstico, también se formuló un plan de fortalecimiento para ese organismo.

En total se formularon 28 planes de fortalecimiento, que aún cuando contemplaban actividades diferentes, según los resultados del diagnóstico, estaban enmarcadas en un objetivo general, tres líneas de acción y siete objetivos específicos, según se detalla a continuación.

7.1.2.1. Objetivo general

⁶² Ver Plan de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Institucional de las Entidades del Nivel Nacional que Integran El SNAIPD. Acción Social - Unidad de Desarrollo de Política Pública –, enero de 2010.

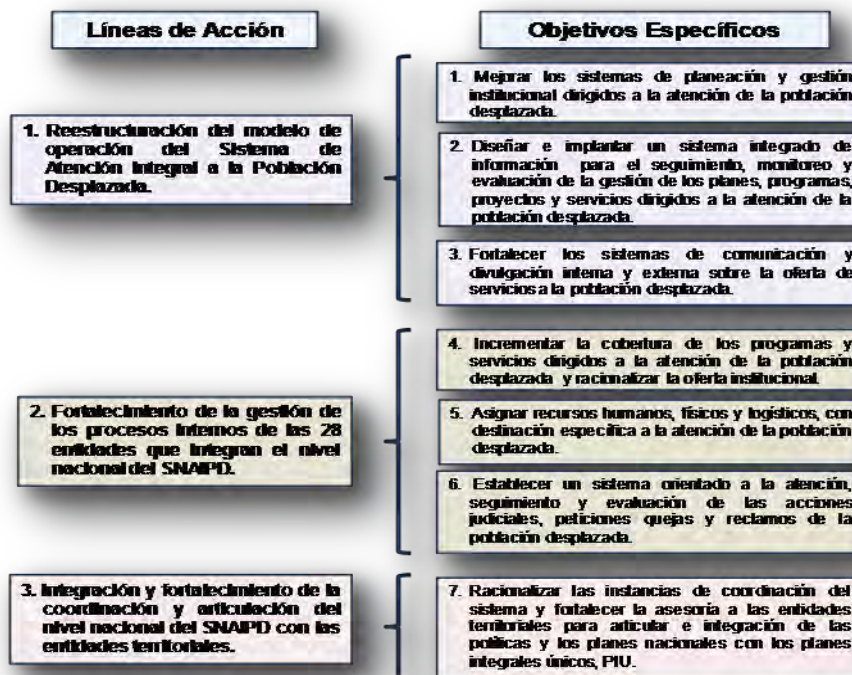
Ajustar el modelo de operación del SNAIPD y fortalecer en el corto y mediano plazo la gestión de las entidades del nivel nacional que lo integran, para que estén en capacidad de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

7.1.2.2. Líneas de Acción

1. Reestructuración del modelo de operación del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.
2. Fortalecimiento de la gestión de los procesos internos de las 28 entidades que integran el nivel nacional del SNAIPD.
3. Integración y fortalecimiento de la coordinación y articulación del nivel nacional del SNAIPD con las entidades territoriales.

7.1.2.3. Objetivos específicos

- 1) Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucional dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- 2) Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- 3) Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- 4) Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y racionalizar la oferta institucional.
- 5) Asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para garantizar la oportuna y adecuada ejecución de los planes y programas y la prestación de los servicios de competencia de la entidad.
- 6) Establecer un sistema orientado a la atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- 7) Racionalizar las instancias de coordinación del sistema y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.



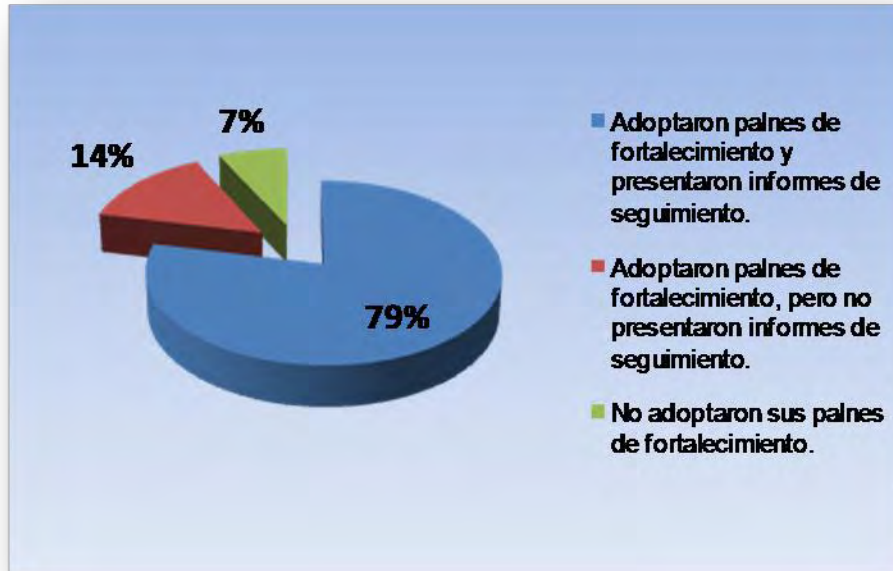
La primera línea de acción estaba dirigida a fortalecer la capacidad de gestión estratégica de las entidades del nivel nacional del SNAIPD y en particular, los procesos dirigidos a mejorar los sistemas de planeación e información dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios.

Con la segunda línea de acción, se pretendía fortalecer la capacidad de gestión misional de estas entidades y en particular, que desarrollaran acciones dirigidas a racionalizar la oferta institucional e incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

La tercera línea de acción estaba orientada a mejorar los procesos de coordinación en el nivel nacional y en la relación nación – territorio, buscando racionalizar las instancias de coordinación del sistema y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.

7.2.3 ADOPCIÓN DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO

De los 28 planes de fortalecimiento formulados por Acción Social (27 para las entidades del nivel nacional del SNAIPD y 1 para el CNAIPD), se obtuvo la siguiente respuesta:



- Una entidad, la Defensoría del Pueblo y el CNAIPD, que corresponden al 7% el total, no adoptaron sus planes de fortalecimiento.
- Cuatro entidades, que corresponden al 14% del total, adoptaron formalmente sus planes de fortalecimiento, pero no presentaron ningún informe de seguimiento desde el mes de abril de 2010. Estas entidades son: el Ministerio de la Protección Social, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Comisión Nacional de Televisión y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
- Las 22 entidades restantes, que corresponden al 79% del total, adoptaron sus planes de fortalecimiento y presentaron informes de seguimiento.

7.2.4 RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO

7.1.4.1. Actividades propuestas y acogidas

Como resultado del diagnóstico, Acción Social propuso que las entidades del nivel nacional del SNAIPD desarrollaran un total de 41 actividades, en los 7 objetivos específicos que se definieron para fortalecer su capacidad de gestión, orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, como se indica en la tabla siguiente:

Objetivos	No. Entidades que Acogieron el Objetivo	Actividades Propuestas	Promedio Actividades Acogidas
Objetivo 1	16	12	3
Objetivo 2	17	4	2
Objetivo 3	18	3	2
Objetivo 4	13	4	3
Objetivo 5	16	10	6
Objetivo 6	21	6	4
Objetivo 7	0	2	0
Total		41	20

Sin embargo las 22 entidades que adoptaron sus planes de fortalecimiento no acogieron todos los objetivos específicos, ni las actividades propuestas. En promedio, se acogió el 50 % de ellas, entre otras, por las siguientes razones:

1. El CNAIPD no adoptó su plan de fortalecimiento, que contemplaba el desarrollo de 12 actividades bajo su responsabilidad. Esta situación incidió particularmente en la ejecución de las actividades correspondientes a los objetivos específicos 1 y 7, pues en el primero, sólo se ejecutaron 3 actividades en promedio y en el séptimo, no se ejecutó ninguna.
2. En este mismo sentido, en los demás objetivos específicos, la ejecución de algunas actividades, estaba subordinada a los lineamientos que debía definir el CNAIPD, como resultado del cumplimiento de las actividades bajo su responsabilidad.
3. Algunos objetivos específicos, como los dirigidos a Incrementar la cobertura de los programas y servicios y a asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, no aplicaban para las entidades de medio.
4. Algunas entidades ya habían desarrollado ciertas actividades propuestas, como por ejemplo las relacionadas con el diseño e implantación de sistemas de información, sistemas de comunicación y divulgación interna y externa, atención y seguimiento a las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
5. Las entidades operadoras se limitaron a adoptar y ejecutar los objetivos y actividades directamente relacionadas con los servicios a su cargo.

7.1.4.2. Avances en el desarrollo de los objetivos específicos de los planes de fortalecimiento

En la gráfica siguiente se presenta el número de entidades que acogieron cada uno de los 7 objetivos propuestos para el desarrollo de los planes de fortalecimiento:



El 95% de las entidades acogieron el objetivo No. 5, que estaba dirigido a establecer un sistema de atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

De 16 a 18 entidades, acogieron los objetivos Nos. 1, 2, 3 y 5, orientados a mejorar los sistemas de planeación; diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios; fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa y a asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Solamente 13 entidades, que equivalen al 59% de las 22 que acogieron adoptaron sus planes de fortalecimiento, acogieron el objetivo No. 4 que estaba dirigido a incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y racionalizar la oferta institucional.

Ninguna entidad acogió el objetivo No. 7, que bajo la dirección del CNAIPD, estaba orientado a racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales.

Para mayor claridad, a continuación se presentan los avances en el desarrollo de los objetivos específicos propuestos para los planes de fortalecimiento, clasificados según los tres tipos de entidades previamente definidas:

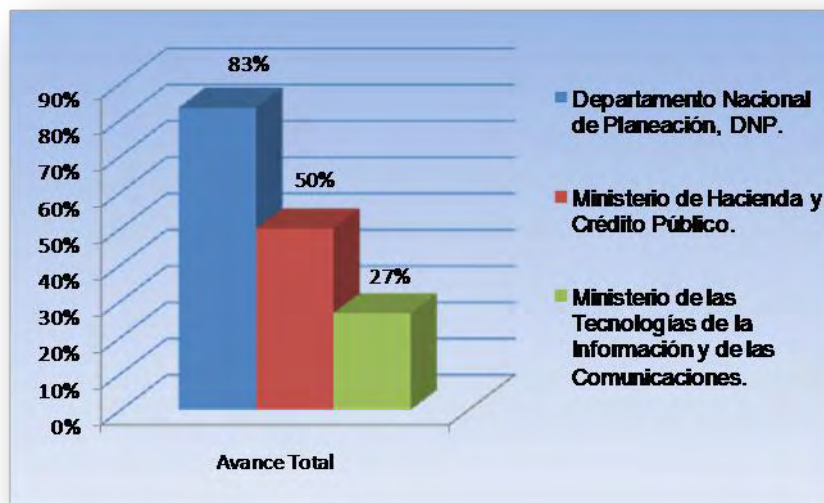
- Entidades de medio
- Entidades de fin y
- Entidades operadoras

7.1.4.2.1. Avances en el desarrollo de los objetivos específicos de las entidades de medio

- El Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones acogió 5 de los 7 objetivos específicos propuestos, en tanto que el DNP desarrolló 4 y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acogió 2 objetivos.

Entidades	Total objetivos desarrollados por la entidad	Total actividades propuestas	Total actividades acogidas	Avance Total
1. Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.	5	41	4	27%
2. Departamento Nacional de Planeación, DNP.	4	41	12	83%
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	2	41	9	50%

- De las tres entidades de medio, el mayor avance en la ejecución de los objetivos del plan de fortalecimiento, lo presenta el DNP, con un 83% de cumplimiento, seguido del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, con un 50% y 27% de cumplimiento respectivamente.



- Sin embargo, cabe mencionar que para el desarrollo de sus planes de fortalecimiento, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, solamente acogió el 29% de las actividades propuestas, el Departamento Nacional de Planeación, solamente acogió el 22% y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acogió el 10% las actividades propuestas.

7.1.4.2.2. Avances en el desarrollo de los objetivos específicos de las entidades de fin



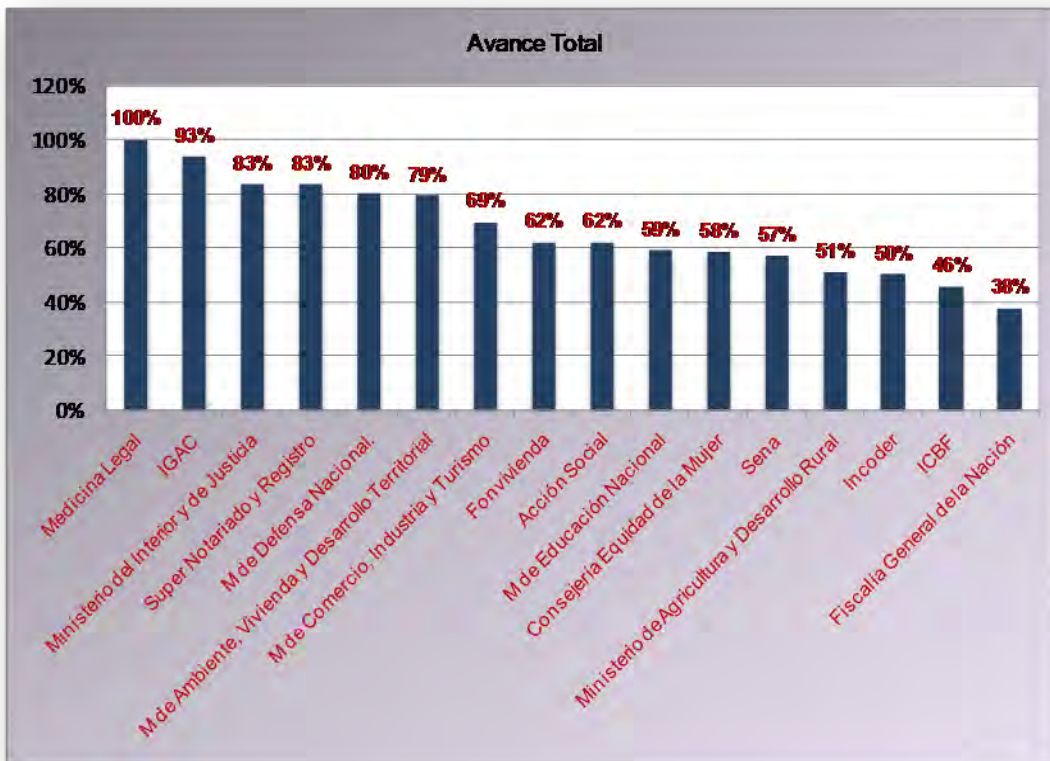
- De las 22 entidades del nivel nacional del SNAIPD que adaptaron sus planes de fortalecimiento, 16 corresponden a entidades de fin.
- Como se observa en la tabla siguiente, 9 de estas 16 entidades acogieron 6 de los 7 objetivos propuestos: el Ministerio de Educación Nacional, el Sena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, el ICBF, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fonvivienda y Acción Social.
- Dos entidades: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC y el Ministerio de Defensa Nacional, acogieron 5 de los 7 objetivos específicos propuestos.
- Cuatro entidades: la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, acogieron 4 de los 7 objetivos específicos propuestos.
- El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, solamente acogió 2 de los 7 objetivos específicos propuestos.

Entidades	Total objetivos desarrollados por la entidad	Total actividades propuestas	Total actividades acogidas	Avance Total
1. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.	2	41	26	100%
2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.	5	41	25	93%
3. Ministerio del Interior y de Justicia.(1)	6	41	25	83%
4. Superintendencia de Notariado y Registro.	4	41	25	83%
5. Ministerio de Defensa Nacional.	5	41	24	80%
6. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	4	41	22	79%
7. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	6	41	22	69%
8. Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda	6	41	21	62%
9. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.	6	41	20	62%
10. Ministerio de Educación Nacional.	6	41	19	59%
11. Consejería Presidencial para	4	41	17	58%



Entidades	Total objetivos desarrollados por la entidad	Total actividades propuestas	Total actividades acogidas	Avance Total
la Equidad de la Mujer.				
12. Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.	6	41	10	57%
13. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	6	41	9	51%
14. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.	6	41	8	50%
15. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.	6	41	8	46%
16. Fiscalía General de la Nación.	4	41	3	38%

- De otra parte, las actividades que acogieron las 16 entidades de fin, para desarrollar sus objetivos específicos se resume así: Fonvivienda acogió el 63% de las actividades propuestas, los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo y el Sena, acogieron el 61%, el ICBF acogió el 59% de las actividades propuestas, Acción Social y el Incoder, acogieron el 54%, el Ministerio de Defensa Nacional, el 51%, la Superintendencia de Notariado y Registro, el 49%, el Ministerio de Educación Nacional, el 46%, el IGAC, el 41%, el Ministerio del Interior y de Justicia, el 24%, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el 22%, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el 20%, la Fiscalía General de la Nación, el 20% y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 7%.
- Además, el Ministerio del Interior y de Justicia adicionó diez y seis actividades, en su mayoría de carácter operativo.
- En relación con el avance total en la ejecución de los objetivos adoptados por las 16 entidades de fin, la situación se resume así:
 - Dos entidades: el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, han desarrollado más del 90% de los objetivos específicos que acogieron en sus planes de fortalecimiento.
 - Cuatro entidades: el Ministerio del Interior y de Justicia, la Superintendencia de Notariado y Registro y los ministerios de Defensa Nacional y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presentan un cumplimiento mayor al 70% y menor del 90% de los objetivos específicos que adoptaron.
 - Siete entidades: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fonvivienda, Acción Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Sena y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentan un cumplimiento menor al 70% y mayor del 50% en el desarrollo de los objetivos específicos de sus planes de fortalecimiento.
 - El Incoder, el ICBFy la Fiscalía General de la Nación, desarrollado el 50% o menos de los objetivos específicos que adoptaron en sus planes de fortalecimiento.



7.1.4.2.3. Avances en el desarrollo de los objetivos específicos de las entidades operadoras

- De las 22 entidades del nivel nacional del SNAIPD que adaptaron sus planes de fortalecimiento, 3 corresponden a entidades operadoras.
- Como se observa en la tabla siguiente, estas tres entidades acogieron entre 3 y 5 de los 7 objetivos específicos propuestos.

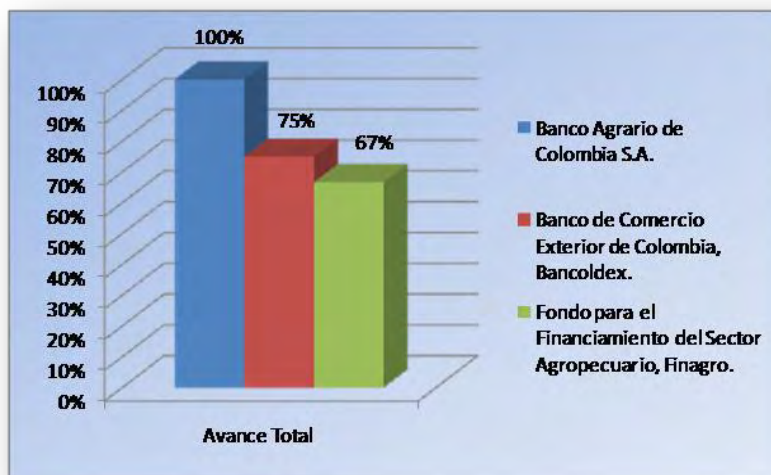
Entidades	Total objetivos desarrollados por la entidad	Total actividades propuestas	Total actividades acogidas	Avance Total
Banco Agrario de Colombia S.A.	5	41	9	100%
Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex.	2	41	5	75%
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro.	3	41	4	67%

- En relación con las actividades que ejecutaron los operadores para el desarrollo de los objetivos específicos de sus planes de fortalecimiento, la situación es así:: el Banco



Agrario de Colombia acogió el 22% de las actividades propuestas, Finagro acogió el 12% y Bancoldex acogió el 10%.

Por último, sobre el avance general en el cumplimiento de los objetivos específicos, el Banco Agrario de Colombia, ya concluyó la ejecución de su pan de fortalecimiento, Bancoldex informó que tiene un 75% de avance y Finagro presenta un avance del 67%.



7.2.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1.5.1. Conclusiones

7.1.5.1.1. Sobre la Adopción de los planes de fortalecimiento

- Acción Social formuló 28 planes para fortalecer la capacidad de gestión institucional de las entidades del nivel nacional del SNAIPD (27 para las entidades del nivel nacional y 1 para el CNAIPD).
- La Defensoría del Pueblo y el CNAIPD, que corresponden al 7% del total, no adoptaron sus planes de fortalecimiento.
- Cuatro entidades, que corresponden al 14% del total, adoptaron formalmente sus planes de fortalecimiento, pero no presentaron ningún informe de seguimiento desde el mes de abril de 2010. Estas entidades son: el Ministerio de la Protección Social, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Comisión Nacional de Televisión y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
- Las 22 entidades restantes, que corresponden al 79% del total, adoptaron sus planes de fortalecimiento y presentaron informes de seguimiento.

7.1.5.1.2. Sobre la adopción de los objetivos y actividades en los planes de fortalecimiento

- El 95% de las entidades acogieron el objetivo No. 5, que estaba dirigido a establecer un sistema de atención, seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- De 16 a 18 entidades, acogieron los objetivos Nos. 1, 2, 3 y 5, orientados a mejorar los sistemas de planeación; diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios; fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa y a asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- Solamente 13 entidades, que equivalen al 59% de las 22 que adoptaron sus planes de fortalecimiento, acogieron el objetivo No. 4 que estaba dirigido a incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y racionalizar la oferta institucional.
- Ninguna entidad acogió el objetivo No. 7, que bajo la dirección del CNAIPD, estaba orientado a racionalizar las instancias de coordinación y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales.
- Como resultado del diagnóstico, Acción Social propuso que las entidades del nivel nacional del SNAIPD desarrollaran un total de 41 actividades, en los 7 objetivos específicos que se definieron para fortalecer su capacidad de gestión, orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
- De las 41 actividades propuestas por Acción Social en los planes de fortalecimiento, se acogieron en promedio 20 actividades.
- El mayor número de actividades que acogieron y desarrollaron las 22 entidades del nivel nacional del SNAIPD en sus planes de fortalecimiento, está relacionado con los procesos de apoyo y en particular, con la gestión de recursos humanos, físicos y logísticos, la atención de peticiones, quejas y reclamos.
- El menor número de actividades que se acogieron, corresponden a procesos estratégicos, como planificación, comunicaciones y racionalización de las instancias de coordinación del SNAIPD.

7.1.5.1.3. Sobre los resultados del seguimiento a la ejecución de los planes de fortalecimiento

- Solamente 2 entidades: el Banco Agrario de Colombia y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, culminaron la ejecución de sus planes de fortalecimiento. Sin embargo, cabe aclarar que la primera entidad únicamente acogió 9 de las 41 actividades propuestas y la segunda, 3 actividades de las 41 propuestas.

- Cinco entidades presentan avances entre el 80% y el 95%: el IGAC, el Ministerio del Interior y de Justicia, el DNP, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Defensa Nacional. Estas entidades acogieron respectivamente, 17, 10, 9, 21 y 20 actividades de las 41 propuestas.
- Seis entidades informaron que habían avanzado entre el 60% y el 79% de la ejecución de sus planes de fortalecimiento: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bancoldex, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Finagro, Fonvivienda y Acción Social. Estas entidades acogieron respectivamente 9, 4, 25, 5, 26 y 22 actividades de las 41 propuestas.
- Seis entidades han logrado avances entre el 50% y el 59% de la ejecución de sus planes de fortalecimiento: el Ministerio de Educación Nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Sena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas entidades acogieron respectivamente 19, 8, 25, 25, 22 y 4 actividades de las 41 propuestas.
- Tres entidades presentan avances de menos del 50%: el ICBF, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. Estas entidades acogieron respectivamente 24, 8 y 12 actividades de las 41 propuestas.
- Transcurrido cerca de un año desde la adopción de los planes de fortalecimiento, los resultados obtenidos no son los mejores, pues únicamente dos entidades concluyeron la ejecución de sus planes de fortalecimiento y siete entidades presentan avances de más del 80% en la ejecución. En el nivel inferior se encuentra el 59% de las entidades, con menos del 70% de avance.

Avance en la ejecución de los planes de fortalecimiento	No de entidades	Porcentaje del total
100%	2	9%
>70% <95%	7	32%
<70% >50%	10	45%
<= 50%	3	14%
Total	22	100%

- De otra parte, aún cuando diez y siete entidades informaron que han ejecutado más del 50% de los objetivos de sus planes de fortalecimiento, el número de actividades que acogieron es inferior a 20 y en algunos casos, inferior a 5. Se exceptúan Fonvivienda, Acción Social, el Sena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder, entidades que acogieron más de 22 actividades.

7.1.5.2. Recomendaciones

- 1) Es necesario dar continuidad a los planes de fortalecimiento con el fin de:

- a) Garantizar que las entidades que no los adoptaron o no los pusieron en ejecución, lo hagan.
 - b) Desarrollar las actividades que no se ejecutaron, en particular, las orientadas a fortalecer los procesos estratégicos de planificación, coordinación de la asignación de recursos financieros y presupuestales para cada vigencia fiscal, participación, comunicación y divulgación.
 - c) Desarrollar las actividades relacionadas con los procesos misionales que quedaron pendientes, o se ejecutaron parcialmente y en especial, los relacionados el incremento de la cobertura y la racionalización de la oferta institucional, orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.
- 2) Los resultados de la ejecución de los planes de fortalecimiento se deben adoptar formalmente como un eje de evaluación, para certificar la contribución de las entidades del nivel nacional del sistema al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia
- 3) En el Título V, la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, regula entre otros aspectos, el funcionamiento del nuevo marco institucional para garantizar la atención y reparación integral a las víctimas. En ese contexto, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá ser una prioridad.

7.3 PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL DEL SISTEMA AL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA PVDFV

En concordancia con la orden proferida por la Corte Constitucional a Acción Social en el Auto de seguimiento 008 de 2009, respecto al proceso de certificación de la contribución de las entidades del nivel nacional del SNAIPD al GED de la PVDFV, a la fecha se han presentado los resultados para el año 2009. Dicha información se presentó en el informe de avance del Gobierno nacional a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, del 1 de Julio de 2010.

Actualmente, Acción Social se encuentra en proceso de evaluación de las acciones desarrolladas por las entidades para la atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, a partir de la cual se actualizará la certificación y se presentarán los resultados en diciembre del presente año.

7.4 REPORTE UNIFICADO PARA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO TERRITORIAL – RUSICST

El Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST-, registra la información trimestral sobre la capacidad técnica y

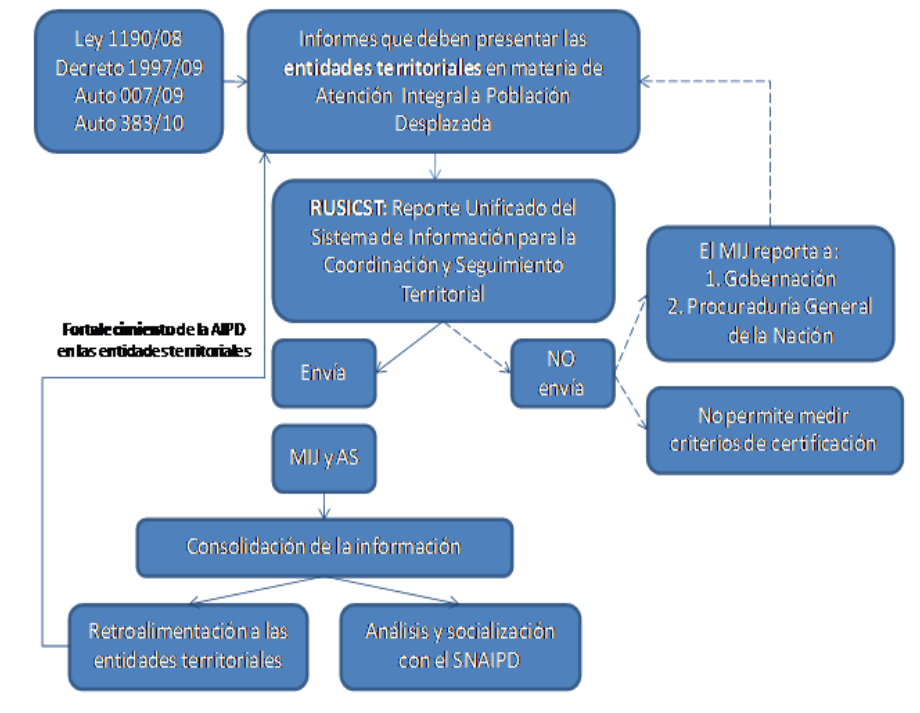
administrativa de las entidades territoriales en materia de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

El RUSICST permite a las entidades territoriales reportar a Acción Social y al Ministerio del Interior y de Justicia, información sobre el estado de avance de la Atención Integral a la Población Desplazada para dar respuesta a través de un solo instrumento y de forma estandarizada, a lo establecido en el marco normativo y jurisprudencial contenido en el Artículo 4 de la Ley 1190 de 2008, el Auto 007 de 2009, el Decreto 1997 de 2009 y el Auto 383 de 2010.

La calidad de la información, así como la recolección y el envío oportuno del reporte, sirve para que la entidad territorial y las entidades del nivel nacional realicen un seguimiento sobre las dinámicas del desplazamiento y el avance en el diseño, ejecución y coordinación de la política pública territorial sobre desplazamiento forzado.

El RUSICST, constituye una herramienta fundamental para establecer canales de comunicación entre la **nación y el territorio**; permite consolidar, sistematizar y analizar la información que las entidades territoriales remiten a través del Reporte frente a los temas de: (I) Dinámica del Desplazamiento, (II) Comité Territorial de Atención Integral a la Población Desplazada – CTAIPD, (III) Planes Integrales Únicos – PIU, (IV) Articulación Institucional, (V) Programas, Proyectos y Actividades, (VI) Necesidades de atención por cada uno de los derechos (VII) Retorno y Reubicación, (VIII) Participación de la Población Desplazada, (IX) Recursos Necesarios para la Atención Integral de la Población Desplazada y (X) Evaluación y autoevaluación de la capacidad de gestión institucional de las entidades territoriales.

Por otro lado, desde el nivel nacional, el sistema de información se ha convertido en una herramienta de difusión de los lineamientos de política pública y al mismo tiempo, ha permitido visualizar el desplazamiento forzado por la violencia como una situación diferente a la pobreza, la pobreza extrema o la vulnerabilidad. Además, se ha constituido en un instrumento de evaluación sobre la comprensión y aplicación de dichos lineamientos en el territorio. Desde el nivel territorial, el sistema (a través del RUSICST) permite realizar seguimiento y evaluación de las acciones de la entidad territorial en materia de desplazamiento forzado, así como reconocer las dinámicas territoriales en esta materia. En consecuencia, los objetivos del RUSICST son la disminución de formularios que permiten una mejor calidad de la información, mayor nivel de respuesta y mayores impactos sobre la planeación y evaluación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado a nivel territorial y nacional. La ruta de la información es:



El RUSICST realiza un seguimiento de la Política Pública de Atención al Desplazamiento Forzado a través del cual se identifican las fortalezas, falencias y obstáculos en términos de capacidad institucional, este reporte se ha constituido como el principal instrumento de comunicación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

Así, en el marco de la Estrategia de Coordinación Nación-Territorio, el Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social hacen recomendaciones a cada reporte de acuerdo con la calidad en el diligenciamiento de la información enviada por las entidades territoriales, así como las recomendaciones para mejorar la capacidad institucional de la entidad territorial, de acuerdo con la información diligenciada a lo largo del reporte. El objetivo desde el nivel nacional es brindar un acompañamiento técnico que permita avanzar en la implementación de la Política Pública de Atención Integral a Población Desplazada, fortaleciendo las acciones requeridas por parte del Gobierno nacional para superar las falencias presentadas en la atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

8 AVANCES EN SUBREGISTRO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA

En este capítulo se presentan los avances en los sistemas de información de la PVDFV, en particular las medidas adoptadas para la superación del subregistro y los avances de la Red Nacional de Información.

8.1 MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA SUPERACION DEL SUBREGISTRO

8.1.1 DEFINICIÓN DE PARÁMETROS

El concepto de subregistro hace referencia al número de personas no incluidas en el RUPD, sobre el número total de desplazados en Colombia. Acción Social como encargada de administrar el Registro Único de Población Desplazada, efectúa el respectivo proceso de valoración de las declaraciones, circunstancia que le permite tener un contexto amplio de las diversas variables relacionadas con el desplazamiento en el país.

En tal sentido, atendiendo a los aspectos referidos por la Honorable Corte Constitucional, Acción Social ha venido ajustando sus criterios de valoración a fin de tener en cuenta temas relacionados con: desplazados desde el año 2000 hasta el año 2008 inclusive, desplazados antes del año 2000, desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la Ley cualquiera que sea su denominación, niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro.

Sin embargo, el Registro Único de Población Desplazada, no soporta la información correspondiente a la totalidad de las personas que pese a su condición de desplazamiento no se han acercado al Ministerio Público a rendir su declaración, por tanto es necesario tener como referencia algunas fuentes no oficiales, las cuales presentan ciertos inconvenientes relacionados con la metodología para el conteo de la población dado que sus registros se llevan según el número de desplazamientos que sufre cada persona. Por el contrario, para el Registro Único de Población Desplazada administrado por Acción Social la condición de desplazado se adquiere con el primer evento y por consiguiente no tiene lugar el doble conteo.

De esta manera, se ha afirmado por el sistema Sisdes de Codhes que en promedio el 15%⁶³ de las personas desplazadas resulta afectada por más de un desplazamiento; porcentaje que aplicado a la cifra actual de 5.195.620⁶⁴ personas reportada por este

⁶³ Desplazamiento en cifras- "Codhes cuenta eventos de desplazamiento que en un 15% que en un 15% según la última encuesta Nacional de Verificación, recaen sobre personas que han sido desplazadas más de una vez", Jorge Rojas, El Espectador, 06 de Octubre de 2008

⁶⁴ Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Numero 77 Bogotá 15 de Febrero de 2011

organismo, permite evidenciar una cifra real de 4.416.277 personas cuya condición de desplazado se adquiere con el primer evento de desplazamiento y sobre las cuales no se aplica un proceso de valoración de las circunstancias que dieron origen a su traslado.

En tal sentido, en el Registro Único de Población Desplazada existen 4.748.201⁶⁵ personas registradas, por consiguiente no existe una diferencia que afecte negativamente el índice de subregistro, como quiera que los registros de Acción Social son ligeramente superiores al valor porcentual de los registros aportados por sisdes Codhes. Esto significa que la referencia del 15% expuesta por sisdes Codhes no refleja la proporción real, sino que en realidad es mucho menor si se compara con las cifras del RUPD.

Así las cosas, como resultado de la valoración aplicada a las declaraciones presentadas por la población desplazada, 3.752.511 se encuentran en estado incluido y 995.690 no se encuentran incluidas por carecer de los ingredientes normativos establecidos en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

No obstante, es necesario tener en cuenta el carácter fundamental del derecho al debido proceso, el cual proviene del estrecho vínculo con el principio de legalidad, al que deben ajustarse no solo las autoridades judiciales, sino también las actuaciones administrativas, como quiera que consagra el conjunto de garantías que contribuyen a mantener el orden social, la seguridad jurídica y particularmente la protección de las personas cuya declaración ante el Ministerio Público se ve sometida a un proceso de valoración. Por tanto, es menester de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, garantizar a estas personas el derecho a controvertir las decisiones adoptadas frente a la no inclusión en el RUPD.

En tal sentido, los 995.690 registros de No Inclusión tienden a disminuir como resultado de las acciones que se vienen adelantando para garantizar el ejercicio de la vía gubernativa frente a los actos administrativos que resuelven la No inclusión de las personas en el RUPD. Estas comprenden la notificación efectiva de 91.636 resoluciones de No Inclusión, para lo cual se tiene contemplado comunicar a las personas de su estado en el Registro, mediante mensajes de texto o telefónicamente, con el propósito que concurren para surtir la respectiva notificación.

Así mismo, dentro de estos 995.690 registros de personas no incluidas, existen 12.636 declaraciones equivalentes a 54.485 registros de personas valoradas bajo la causal de extemporaneidad que contemplaba el numeral 3° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 y sobre el cual el Consejo de Estado, en junio de 2008, declaró la nulidad. Por tanto, es imperativo para Acción Social adelantar la revaloración oficiosa de estas declaraciones, circunstancia que se viene adelantando, trayendo como resultado la revaloración de 1.700 declaraciones.

No obstante, existen 12.636 declaraciones por revalorar y sobre las cuales se está ejecutando el correspondiente curso de acción, consistente en la consecución de las declaraciones, a fin de verificar las condiciones particulares de cada desplazamiento, teniendo en cuenta que a mayor antigüedad en el año de expulsión, mayor es el porcentaje de inclusión. Este fenómeno se presenta por que los registros históricos con

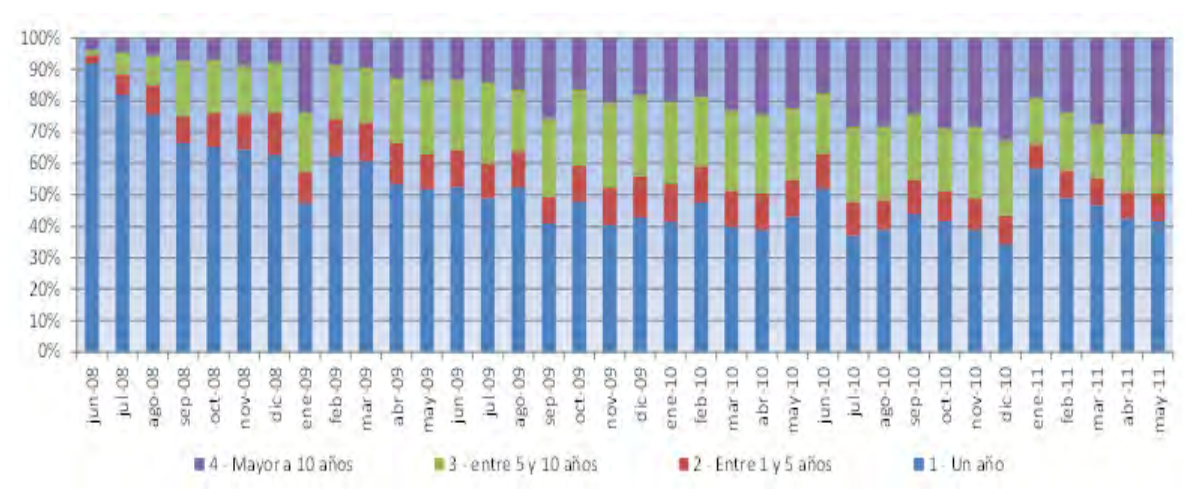
⁶⁵ Registro Único de Población Desplazada fecha de corte 31 de Mayo de 2011.

los que se valora un hecho antiguo son más escasos y no permiten contrastar la información con cierto nivel de detalle, ante lo cual es preciso aplicar la presunción de buena fe, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, y en consonancia con los lineamientos jurisprudenciales efectuados por la Honorable Corte Constitucional frente a la materia.

Por ende, uno de los parámetros que presenta un índice más significativo frente a las cifras que acortan la distancia porcentual del subregistro, corresponde al volumen de declaraciones presentadas con más de un año de tiempo transcurrido entre el desplazamiento y la presentación de la declaración, y cuya valoración arrojó como resultado la inclusión en el RUPD.

El Gráfico 8.1 permite apreciar el notable aumento que han tenido las declaraciones presentadas con ocasión a desplazamientos forzados ocurridos con más de un año de antelación al momento de presentar la declaración y cuya valoración determino su inclusión en el RUPD.

Gráfico 8.1.1. Declaraciones de desplazamiento forzado por tiempo transcurrido entre la declaración y el hecho de desplazamiento, Junio 08 – Mayo 11



Fuente: Acción Social, Subdirección de Atención a la Población Desplazada, Área de Registro Fecha de Corte Mayo 31 de 2011

Adicionalmente, desde el área de Registro de Acción Social, se adelanta el saneamiento de 150.000 expedientes con el propósito de ser asociados a los 4.748.201 registros existentes, lo cual permitirá fortalecer la base documental del RUPD así como también identificar casos en los cuales no se ha surtido la notificación de las decisiones. Para estos casos se adelantará el trámite pertinente, garantizando el derecho de contradicción frente a las mismas.

Paralelamente a las acciones enunciadas, se continúa avanzando en los parámetros relacionados a continuación, los cuales han permitido avanzar en la superación del subregistro.

Menores de edad incluidos en el RUPD no presentes en la declaración original (Ampliación de Hogares)

Atendiendo a la garantía del derecho a la reunificación familiar que le asiste a las personas en condición de desplazamiento y con el propósito de salvaguardar los derechos que le asisten a los niños y niñas frente al particular, Acción Social, continúa optimizando la ruta de modificaciones y novedades dando como resultado la inclusión de **209.724** menores, los cuales no se encontraban presentes en la declaración original.

Adicionalmente, se adelantan cruces de información con otros programas encargados de atender a población vulnerable como Familias en Acción y UNIDOS, los cuales aportan información importante frente a las familias desplazadas que presentan menores aún no registrados en el RUPD.

División de Núcleos familiares

En atención a este tipo de solicitudes, la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 indicó: *“En el segundo caso planteado, cuando los tutelantes interponen la acción de tutela con base en los mismos hechos, para obtener ayudas ya entregadas al núcleo familiar con el cual fueron inscritos o auxilios no solicitados por ese núcleo, es posible distinguir varias situaciones: (i) la de quienes desean separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) la de quienes por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con él y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; (iii) la de quienes han formado un nuevo núcleo familiar al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente.*

En el primer evento, dada la complejidad administrativa que implicaría permitir el cambio de inscripción por la mera voluntad del desplazado o el riesgo de que ello sea solicitado estratégicamente con el fin de aumentar la ayuda recibida, resulta razonable que no sea posible obtener un nuevo registro, máxime si se tiene en cuenta que en todo caso, las ayudas se canalizarán a través del núcleo familiar con el cual fueron registrados. En el segundo evento, especialmente cuando se trata de menores de edad y de ancianos que se reencuentran con su familia, las autoridades deben tomar medidas para garantizar que éstas personas puedan reunirse con sus allegados y, cuando sea necesario, modificar la información del registro para garantizar que estos núcleos familiares reciban la ayuda adecuada y proporcionalmente mayor que se le brinda a la población desplazada. La especial protección constitucional de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, o de personas de la tercera edad, así como de la familia y su manifestación a través del derecho de la población desplazada a la reunificación familiar, de conformidad con el Principio Rector 16, justifican esta autorización especial. Estas mismas razones justifican que se permita, como lo prevé el tercer evento, la modificación del registro para que mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos puedan constituir núcleos familiares de desplazados con registro autónomo y diferente al originario, y de esta manera, obtener la ayuda que les permita existir independientemente como familias.”

Sin embargo, existen situaciones de índole familiar y particular que ameritan un pronunciamiento al respecto por parte del ICBF, Comisarías de Familia y demás organismos competentes para que apoyen la respectiva certificación frente a la situación familiar manifestada en las solicitudes. Sin embargo, el volumen considerable de las solicitudes efectuadas han afectado negativamente el apoyo institucional para atender las solicitudes de la población desplazada.

No obstante, atendiendo a lo dispuesto en la sentencia T-099 del 15 de Febrero de 2010, en la cual indicó: *“En efecto, el RUPD es simplemente una herramienta necesaria y adecuada para que, en la práctica, los desplazados accedan a las ayudas contenidas en la Ley 387 de 1997”*. De allí que esta Corporación haya rechazado la imposición de formalidades y requisitos desproporcionados e innecesarios para acceder a las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997.

“Adicionalmente, la Corte manifestó que “Acción Social no podía exigirle a la peticionaria una certificación proveniente de un juzgado, del ICBF o de una comisaría de familia, para demostrar que había sido abandonada por su compañero permanente y se encontraba a cargo de sus hijos menores de edad.”

Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en las anteriores sentencias, es necesario que los peticionarios que deseen separarse del núcleo familiar prueben, al menos sumariamente, que efectivamente ya no hacen parte del grupo familiar con el que fueron inscritos.

Atendiendo a lo anterior, en el periodo comprendido entre julio de 2010 y marzo de 2011, se han tramitado directamente 686 solicitudes de división de núcleo familiar interpuestas por la población desplazada según el formato de solicitud de novedades establecido por Acción Social para tal fin.

Personas Incluidas en el RUPD por Autor de Desplazamiento

Cabe aclarar que la fuente primaria para obtener estas cifras descansa en el proceso de valoración, dado que frente al relato de los hechos en lo atinente a la dinámica del desplazamiento, muchos declarantes no refieren el autor del mismo. Sin embargo, algunas de ellas hacen referencia a determinados grupos en la narración de los hechos, lo que significa que existe un porcentaje de personas incluidas en el RUPD, cuyo autor del desplazamiento no se encuentra identificado.

Esta información se extrae del formato de valoración de las declaraciones como se ilustra a continuación, lo que permite generar información estadística frente al comportamiento de los autores de desplazamiento en el territorio nacional.

manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; (...) Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. (Subrayado fuera de texto).

8.1.2 ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Mejoramiento de las herramientas técnicas en la toma en línea de la declaración

Uno de los ejes estratégicos para el área de Registro de Acción Social, lo constituye la toma en línea de declaración, la cual se complementará con la autenticación a través del esquema biométrico y la implementación de la *firma digital* del funcionario del Ministerio Público. Teniendo en cuenta que tanto la toma de la declaración como su correspondiente valoración requieren efectuarse bajo los principios constitucionales de celeridad y eficacia, y que además la información contenida en la declaración rendida ante dicha instancia por quien manifiesta ser víctima de desplazamiento forzado es de carácter confidencial, es preciso la adopción de un esquema electrónico de AUTENTICACION Y REGISTRO DE DOCUMENTOS, soportado por certificación digital, (firma Digital). Esto permite de adoptar un modelo electrónico seguro, que no se constituya exclusivamente en una solución tecnológica, sino que aporte también un sólido valor jurídico y de eficacia probatoria al trámite de entornos electrónicos, con el fin de asegurar toda la información originada desde la toma de la declaración hasta su valoración.

Así las cosas, tanto la implementación de sistemas biométricos de enrolamiento e identificación, tales como la firma digital al momento de tomar la declaración, permiten la identificación de la población desde el mismo instante en que presenta su declaración, lo cual mejora la calidad de la información del RUPD y permite un intercambio fluido y eficaz en términos de acceso a la oferta interinstitucional. A su turno, la firma digital otorga celeridad al trámite de valoración de las declaraciones y su implementación está contemplada también para los actos administrativos emitidos por Acción Social como resultado del proceso de valoración y agotamiento de vía gubernativa, circunstancia que permitirá mejorar ostensiblemente los tiempos de respuesta.

Estos procedimientos administrativos por medios electrónicos se encuentran avalados por la legislación aplicable a los medios electrónicos en Colombia (Ley 527 de 1999) y la habilitación específica que recientemente ha hecho el legislador (Ley 962 de 2005) para utilizar las nuevas tecnologías al interior de la administración pública en todo tipo de trámites y procesos, con el fin de lograr los principios propios de la función pública como son la economía, la eficiencia y eficacia.



8.2 AVANCES EN LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN

El planteamiento de la Red Nacional de Información se centra en gestionar y coordinar la vinculación de las entidades del orden nacional, territorial y de cooperación internacional y busca afianzar sus planes de intercambio de información, como un solo sistema.

Su funcionalidad está impugnada bajo un principio de constitucionalidad, de colaboración armónica en donde las entidades del nivel nacional, territorial e internacional siguen los ordenes del extenso acervo jurídico que enmarca la atención a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, y ahora a las víctimas del conflicto armado. Así mismo, la Red Nacional de Información garantiza una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, permitiendo identificar y elaborar un diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.

A partir de este año, la Red Nacional de Información se enmarcará en la recién promulgada Ley 1448 de 2011 de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En este sentido, se evidencia la necesidad de impulsar el conjunto de instrumentos conceptuales y técnicos de un mismo eje temático, que se articularán armónicamente entre sí mediante un lenguaje establecido por un grupo coordinador.

Se espera que la Red Nacional de Información contribuya a dar información oportuna a las entidades que conformarán el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para adoptar las medidas para la atención inmediata y elaborar planes para la atención y reparación integral a la población inscrita en el Registro Único de Víctimas. Así mismo, la información recolectada permitirá la medición oportuna del impacto de la política en la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

A continuación se presentan los avances de la Red Nacional de Información - RNI a la fecha y los avances esperados en el segundo semestre del presente año.

8.2.1 AVANCES ESTRATÉGICOS DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN

Uno de los principales avances estratégicos de la Red Nacional de Información es la Ficha de Caracterización. Esta herramienta se desarrolló para que las entidades vinculadas a la Red Nacional de Información puedan conocer e identificar como ha sido atendida la población objetivo. La Ficha de caracterización ha permitido que se evidencie en tiempo real (vía Web Service) la población en el momento que quiere ser atendida. Es así como, actualmente la RNI cuenta con 200 usuarios accediendo a la ficha y realizando la verificación de los beneficios que registra la población solicitante.

La Red Nacional de Información actualmente cuenta con información de alrededor de 20 departamentos, 15 entidades del orden nacional y 2 cooperantes internacionales, que están en proceso de normalización o están a la espera de la formalización mediante los



acuerdos de intercambio para que puedan servir como insumo a la Ficha de Caracterización.

Otro avance estratégico es el logro de la ubicación y focalización de la población para ejercicios puntuales, a partir de la información que se ha venido gestionando a nivel nacional. Esto ha permitido a las entidades y territorios poder ubicar y atender a su población, así como también contribuir a la construcción de la política de prevención y atención del desplazamiento forzado a partir de los insumos entregados.

En este sentido, la Red Nacional de Información ha contribuido a la evaluación de los criterios de vulnerabilidad para determinar la atención de la población y a la formulación de los Planes Integrales Únicos en el marco de la respuesta al Auto de seguimiento 383 de 2010. Así mismo, la información con la que cuenta actualmente la RNI ha permitido actualizar y depurar el Registro Único de Población Desplazada - RUPD.

8.2.2 AVANCES ESPERADOS DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN EN EL 2011

Dentro de los avances generales apremiantes de la estrategia de la Red Nacional de Información para el año 2011 se ha previsto vincular 22 entidades así:

- 10 del Orden Nacional
- 10 del Orden Territorial
- 2 de Cooperación Internacional.

Con el incremento de entidades vinculadas, la Red Nacional de Información pretende poder entregar a las entidades que la conforman información actualizada acerca de la población que requiere ser atendida en un momento determinado, para que este insumo contribuya a la construcción de los programas y proyectos que permitan focalizar la atención hacia la población que la requiere, según sus prioridades.

Adicionalmente, se ha previsto la construcción de un Módulo de Ubicación que permita identificar el sitio de residencia de la población objeto, lo cual ayudará a hacer seguimiento a la ayuda otorgada por la entidades territoriales. Así mismo se plantea la construcción del Verificador de Turnos de Atención que permitirá a la población identificar su estado de solicitud y las posibles novedades y requerimientos que estén pendientes para que haga sus respectivos trámites. En un primer momento se planteo como un instrumento únicamente donde la población pudiera evidenciar vía Internet el estado de sus solicitudes; en este momento el instrumento permitirá además de lo mencionado establecer las diferentes novedades que pueda tener la persona en el Registro, y también lo orientara en las diferentes ofertas con las que la Entidades que conforman la RNI cuentan para que puedan ser atendidas si hace lo ameritan.

9 AVANCES EN LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y SUS FORMAS ORGANIZATIVAS

A partir del reto del Gobierno nacional de implementar de manera progresiva una estrategia de participación en el territorio colombiano, orientada al fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones de población desplazada en procesos de gestión para fortalecimiento de liderazgos, cualificación de la participación, implementación de canales de comunicación, espacios de interlocución y consulta, así como la puesta en marcha de una estrategia de capacitación y formación permanente, con el propósito de facilitarles la participación y procurarles la posibilidad de hacer incidencia en la política de Atención Integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado, a continuación, se presentan los avances en las líneas planteadas y en el cumplimiento de la orden vigésimo segundo del Auto 383 del 2010 "...diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada".

9.1 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN

Con el propósito de dar cumplimiento a la orden vigésima segunda del Auto 383 de 2010, Acción Social promovió la realización de espacios de interlocución, e intercambio de información con la Mesa Nacional de Fortalecimiento y la Comisión Nacional de Seguimiento, que permitieron lograr acercamientos en términos de conceptos y elementos a tener en cuenta para el diseño del mecanismo de participación.

Se llevaron a cabo tres reuniones, a manera de conversatorio en donde se abordaron aspectos determinantes para el diseño del mecanismo, tales como:

- Autonomía de las organizaciones en el tema de la representatividad.
- Buscar un mecanismo de interlocución.
- Mecanismo estructurado de capacitación.
- Incentivos para la participación.
- Mecanismo de consulta y rendición de cuentas.
- Articular la Ley de Víctimas al sistema de participación para poder ejercer el derecho.
- Monitoreo y evaluación al mecanismo de participación.

Se plantean tres elementos fundamentales para tener en cuenta, en el diseño del mecanismo de participación por parte de la Comisión Nacional de Seguimiento:

1. Representación.
2. Espacios para la Participación.
3. Mesa Temática de Participación.

Acción Social, plantea el desarrollo de cabildos como una forma de participación amplia y democrática.

La Mesa Nacional de Fortalecimiento, plantea la necesidad de cualificar la participación, el tema de la reelección y un incentivo en forma de pago.

A partir de estos planteamientos, la Mesa Nacional de Fortalecimiento, con el acompañamiento de la Comisión Nacional de Seguimiento y Acción Social, construyeron cada uno una propuesta de Mecanismo de Participación.

La Mesa Nacional presenta la propuesta centrada en 4 puntos fundamentales:

1. Participación de los no organizados.
2. Escenario de interlocución.
3. Mayor peso de lo regional.
4. Estructura democrática de la Mesa con reglas generales y estructura en la organización.

Acción Social, presenta su propuesta de Mecanismo de Participación, partiendo de la existencia de la Ley 134 de 1994 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, la cual establece “las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles” y teniendo en cuenta que las organizaciones de población desplazada son organizaciones civiles, hace una adaptación de algunos de los instrumentos de participación mencionados en la Ley a la participación efectiva de la población desplazada y sus formas organizativas:

1. **Iniciativa Local:** Se establece y reconoce el derecho de participación de la población desplazada organizada y no organizada residente en los municipios del territorio nacional para que estos presenten iniciativas, propuestas y sugerencias relacionadas con la política de atención al desplazamiento forzado ante el Comité de Atención Integral a Población Desplazada y el Consejo de Planeación Municipal.
2. **El Cabildo Abierto:** Entendido como la reunión pública de todas las entidades locales o departamentales o nacionales del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada –SNAIPD- en la cual las personas en situación de desplazamiento organizadas y no organizadas podrán participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés particular de este sector de la población.
3. **Consulta Ciudadana:** Instrumento mediante el cual se convoca a las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada bien sea del nivel nacional, departamental y municipal para que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, -CNAIPD- Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, Gobernadores o Alcaldes según sea el caso, pongan a consideración de estas, cualquier tema relacionado con la política de Atención al Desplazamiento Forzado, por medio de preguntas directas, foros o cualquier otro medio de consulta.
4. **Mesas Temáticas de Participación:** Espacio para debatir, discutir y construir Política Pública sobre participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado. Serán entendidas como espacios de convergencia, puntos de encuentro sectorial entre el Gobierno Nacional, departamental y municipal y las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada alrededor del tema de participación.

Como elemento común de las dos propuestas se determina la importancia de darle mayor peso a la participación en lo territorial y la interrelación de 3 elementos a saber: la participación, los escenarios de interlocución y la Representatividad. (Anexo 7).

A raíz de la aprobación de la Ley de Víctimas, al proceso de diseño del Mecanismo de Participación se le da un giro diferente de común acuerdo con la Mesa Nacional y la Comisión Nacional de Seguimiento. Hasta tanto no se tenga claridad sobre las acciones del periodo de transición y la reglamentación del capítulo VIII de participación. Sin embargo, Acción Social entrega y pone a consideración de la Honorable Corte Constitucional el documento borrador del Mecanismo de Participación (Anexo 7) que diseñó a partir de los elementos y aspectos discutidos en los conversatorios sostenidos con la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y con la Comisión Nacional de Seguimiento.

9.2 SISTEMA DE INCENTIVOS – PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN

El sistema de Incentivos presentado por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional en el informe del 16 de marzo de 2011 y el Protocolo de Participación, se ha venido abordando con la Mesa Nacional de Fortalecimiento. Se realizó una reunión el 8 de marzo de 2011, con el objetivo de hacer una revisión a los puntos planteados por la Mesa para ser analizados en el marco del protocolo de participación (Anexo 7).

El 14 de junio de 2011, se retoma nuevamente el tema del Sistema de Incentivos, el Gobierno nacional hace una socialización con la Mesa Nacional del sistema de incentivos presentado el 16 de marzo a la Corte Constitucional. Resultado de esta socialización la Mesa Nacional hace una serie de observaciones al documento referidas principalmente a:

- Profundizar un poco más en incentivos negativos para las entidades territoriales.
- Definir una ruta a seguir para llegar a un consenso frente a los incentivos.
- La Mesa analizará detalladamente el documento presentado por el Gobierno.
- Las Mesas de Fortalecimiento no deben ser sancionadas, si no las personas como lo menciona el documento en los incentivos negativos para las organizaciones de población desplazada.
- Se sugiere como incentivo gestionar una emisora para las víctimas.
- No hay nada que motive la participación en el sistema de incentivos.
- Las Mesas no cuentan con recursos económicos.
- Falta de voluntad política de las mismas instituciones.
- Los incentivos negativos de las Mesas de Fortalecimiento, están atentando contra la autonomía de las organizaciones, cuando en el documento se dice que se desconocerá como interlocutor válido.
- Se aclara que la Mesa Nacional no está en contra de que se planteen incentivos negativos pero hay que revisarlos detalladamente.

Así mismo, la Mesa Nacional presenta una propuesta sobre incentivos centrada básicamente en la entrega de recursos económicos. Frente a esta propuesta, el Gobierno Nacional solicita que se estructure de mejor manera, puesto que se plantean una serie de incentivos de carácter económico en su gran mayoría, pero no se definen los criterios

bajos los cuales estos se entregarían. No se definen incentivos negativos y no se definen incentivos para las entidades territoriales.
(Anexo 7).

9.3 ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PERMANENTE PARA LAS ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

Para iniciar la implementación de esta estrategia Acción Social, firmó un convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD, quien dispondrá los recursos, alianzas y acciones necesarias para poner en marcha la estrategia, la cual en lo que resta del año llevará a cabo 4 pilotos que permitan hacer los ajustes que se requieran para desarrollarla en todo el país y vincular el mayor número de organizaciones de población desplazada del territorio nacional.

Así mismo, se tendrán en cuenta algunos de los elementos y aspectos señalados por la Comisión de Nacional de Seguimiento en su informe al Informe de gobierno del 16 de mayo de 2011, los cuales se incorporarán en la estrategia del Gobierno.

La puesta en marcha de 10 pilotos se tiene prevista a partir del mes de julio de 2011, en los departamentos de Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Bogotá, Bolívar, Meta, Putumayo Magdalena, Chocó y Cauca.

9.4 PARTICIPACIÓN

Para iniciar la estrategia de participación orientada al fortalecimiento de liderazgos, la cualificación de la participación y propiciar la incidencia de las organizaciones de población desplazada en la política de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, se firmó un convenio con la Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD.

Teniendo en cuenta que tan solo se cuenta con 6 meses para la puesta en marcha de la estrategia y en aras de llevarla a buen termino se priorizarán los mismos 10 departamentos de la estrategia de capacitación y formación: Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Bogotá, Bolívar, Meta, Putumayo, Magdalena, Chocó y Cauca.