

**LINEAMIENTOS DE POLITICA PÚBLICA PARA  
LOS RETORNOS Y REUBICACIONES DE LAS VÍCTIMAS DE  
DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA EN  
EL MARCO DE LA LEY 1448 DEL 2011**

**ENNA DINORA ARIZA SANABRIA**



**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
BUCARAMANGA**

**2018**

**LINEAMIENTOS DE POLITICA PÚBLICA PARA  
LOS RETORNOS Y REUBICACIONES DE LAS VÍCTIMAS DE  
DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA EN  
EL MARCO DE LA LEY 1448 DEL 2011**

**ENNA DINORA ARIZA SANABRIA**

**Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Director**

**RENE ALVAREZ OROZCO**

**Magister en Historia**



**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
BUCARAMANGA  
2018**

## DEDICATORIA

### **A Dios.**

*Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.*

### **A mi Hijo**

*Por su gran amor y apoyo incondicional en tan largas jornadas de trabajo, por ser mi motivación diaria en cada meta emprendida, mi compañero de vida.*

### **A mis padres**

*Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por los ejemplos de perseverancia, pero más que nada, por su amor.*

*Finalmente, a los maestros, aquellos que marcaron cada etapa de nuestro camino universitario, que me ayudaron en asesorías y dudas presentadas en la elaboración de la tesis y especialmente a mi director de proyecto de grado, su calidez humana y profesional es excepcional, sin duda alguna fue mi gran apoyo en esta maestría.*

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCION	14
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1 Objetivos	20
1.1.1 Objetivo General	20
1.1.2 Objetivos específicos	20
1.2 Justificación	20
1.3 Antecedentes	22
1.3.1 Antecedentes jurídicos.	22
1.3.2 Antecedentes Académicos	27
2. LA POBLACION DESPLAZADA QUE SOLICITA RETORNO EN FLORIDABLANCA, SANTANDER: CARACTERIZACION	32
2.1 Datos Básicos	33
2.1.1 Total, personas y hogares	33
2.1.2 Orientación Sexual.	34
2.1.3 Jefatura de hogar	35
2.1.4 Enfoque diferencial	37
2.2 Ubicación.	38
2.2.1 Personas que residen en el municipio	38
2.3 Vivienda.	39
2.3.1 Tipos de Vivienda	39
2.3.2 Materiales de la vivienda	40
2.3.3 Seguridad en vivienda	43
2.3.4 Respaldo legal	44
2.3.5 Servicios públicos	44
2.4 Datos del hogar	46
2.4.1 Razones favorables para residir en el municipio actual.	46
2.4.2 dificultades para residir en el municipio actual	47
2.5 Retornos y Reubicaciones	48
2.5.1 Retorno	48
2.5.2 Reubicación	49
2.5.3 Reunificación familiar	50

2.6 Educación	51
2.6.1 Analfabetismo	51
2.6.2 Matrícula escolar	52
2.6.3 Nivel educativo	53
2.7 Fuerza de trabajo	54
2.7.1 Ocupación	54
2.8 Situación de pobreza	54
2.8.1 Línea de pobreza - Zona urbana	54
2.8.2 Línea de pobreza – Zona Rural	55
2.9 Salud	56
2.9.1 Acceso a salud	56
2.9.2 Discapacidad	57
2.9.3 Medidas de protección	58
3. FACTORES QUE INCIDEN EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DE RETORNOS Y REUBICACIONES DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	59
3.1 Protocolo de retorno, reubicación y /o integración local.	59
3.2 Sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas (SNARIV).	65
3.2.1 Órganos y estructura del SNARIV.	66
3.2.2 Entidades territoriales que conforman el Snariv.	69
3.2.3. Departamentos administrativos que conforman el SNARIV.	77
3.2.4 Organismos de la rama judicial que conforman el SNARIV.	78
4. PAPEL QUE CUMPLE LOS COMITÉS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN SU FUNCION DE EMITIR CONCEPTOS RETORNO Y REUBICACION.	81
4.1 NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA	81
4.2 ACTAS DE COMITÉS MUNICIPALES O DEPARTAMENTALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL.	90
5. LINEAMIENTOS “INICIATIVA DE POLITICA PUBLICA”	93
5.1 LINEAMIENTO 1 – ARTICULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.	94
5.1.1 Estrategia	94
5.2 LINEAMIENTO 2: ARTICULACIÓN DEL (PIU)	95
5.2.1 Estrategia	95

5.2.2 Plan integral de acción.	95
5.3 LINEAMIENTO 3: SEGURIDAD	96
5.3.1 Estrategia	96
5.3.2 Plan de acción.	96
5.4 LINEAMIENTO 4 – VIABILIDAD DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD	97
5.4.1 Estrategia	97
5.4.2 Plan de acción	97
5.5 LINEAMIENTO 5: ENFOQUE DIFERENCIAL	97
5.5.1 Estrategia:	97
5.5.2 Plan de acción:	98
6. CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA	102
ANEXOS	105

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Total de Personas y hogares	33
Tabla 2. Orientación sexual	34
Tabla 3. Jefatura de hogar	35
Tabla 4. Enfoque diferencial	37
Tabla 5. Personas que residen en el municipio	38
Tabla 6. Tipos de vivienda	39
Tabla 7. Materiales de la vivienda	40
Tabla 8. Tipo de material	41
Tabla 9. Tipo de material	42
Tabla 10. Seguridad en vivienda	43
Tabla 11. Respaldo legal	44
Tabla 12. Servicios públicos	44
Tabla 13. Eliminación de excretas y basuras	45
Tabla 14. Razones favorables para residir en el municipio actual	46
Tabla 15. Dificultades para residir en el municipio actual	47
Tabla 16. Reubicación	49
Tabla 17. Analfabetismo	51
Tabla 18. Línea de pobreza - Zona urbana	54
Tabla 19. Línea de pobreza – Zona Rural	55
Tabla 20. Medidas de protección	58

## LISTA DE GRAFICAS

	<b>Pág.</b>
Grafica 1. Orientación sexual	35
Grafica 2. Jefatura de hogar	36
Grafica 3. Tipos de vivienda	40
Grafica 4. Razones favorables para residir en el municipio actua	46
Grafica 5. Dificultades para residir en el municipio actual	47
Grafica 6. Retorno	48
Grafica 7. Solicitud de reubicación	49
Grafico 8. Hogares que solicitaron reunificación familiar	50
Grafica 9. Analfabetismo	51
Grafica 10. Matricula escolar	52
Grafica 11. Nivel educativo	53
Grafica 12. Ocupacional	54
Grafica 13. Acceso a salud	56
Grafica 14. No reciben atención en salud hace 3 meses	56
Grafica 15. Discapacidad	57
Grafica 16. Tipos de discapacidad	57

## LISTA DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
ANEXO A. PANTALLAZO HERRAMIENTA MAARIV	106

## RESUMEN

**TITULO.** LINEAMIENTOS DE POLITICA PÚBLICA PARA LOS RETORNOS Y REUBICACIONES DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DEL 2011\*

**AUTOR:** ENNA DINORA ARIZA SANABRIA\*\*

**PALABRAS CLAVES:** Entidades, Proceso de retorno, reubicación, víctimas, desplazamiento forzado, reparación integral a las víctimas

Se realizó un estudio que pretende identificar las entidades que intervienen en los procesos de retorno y reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado ante la unidad de Atención y Reparación Integral a las víctimas de Floridablanca, exponiendo el protocolo ya establecido por la entidad con el fin de dar algunos lineamientos que generen apoyo a esta política pública ya implementada en la ley 1448 del 2011, para ello se desarrollan 3 capítulos, los cuales son necesarios para tener una visión clara de la situación real de la población y por ello se inicia con el instrumento de la caracterización de las víctimas del municipio de Floridablanca, para así determinar las carencias de la población y las entidades que resultan involucradas ante sus necesidades, posteriormente se ostenta las funciones del Snariv y el comité de justicia transicional, lo que nos permite contrarrestar el deber ser con la realidad.

Con esta información compactada se logran crear 5 lineamientos relevantes en este proceso que tiene grandes debilidades, se generan unas líneas de acción que logren cumplir con lo expuesto en la norma, fortaleciendo cada una de las solicitudes que se deben adelantar a través de la vía administrativa prevaleciendo siempre el bienestar de las víctimas.

Finalmente, la política pública de víctimas depende de la cooperación y el trabajo en equipo de todas las entidades implicadas, toda vez que la operación requiere la coordinación interinstitucional y compromiso de cada una de ellas para que no exista re victimización por parte del estado hacia las víctimas del conflicto armado.

---

\* Trabajo de Grado

\*\* Facultad De Ciencias Humanas. Escuela De Economía Y Administración. Director. RENE ALVAREZ OROZCO. Docente de Investigación Departamento de Derecho y Ciencia Política

## SUMMARY

**TITLE.** GUIDELINES OF PUBLIC POLICY FOR THE RETURNS AND RELOCATIONS OF THE VICTIMS OF FORCED DISPLACEMENT OF THE MUNICIPALITY OF FLORIDABLANCA WITHIN THE FRAMEWORK OF LAW 1448 OF 2011\*

**AUTHOR:** ENNA DINORA ARIZA SANABRIA\*\*

**KEY WORDS:** Entities, Process of return, relocation, victims, forced displacement, integral reparation to victims

A study was carried out to identify the entities that intervene in the processes of return and relocation of the victims of forced displacement before the Integral Assistance and Reparation unit to the victims of Floridablanca, exposing the protocol already established by the entity in order to give some guidelines that generate support for this public policy already implemented in law 1448 of 2011, for this 3 chapters are developed, which are necessary to have a clear vision of the real situation of the population and therefore begins with the instrument of the characterization of the victims of the municipality of Floridablanca, in order to determine the shortcomings of the population and the entities that are involved in their needs, then the functions of the Snariv and the transitional justice committee are exhibited, which allows us to counteract the duty be with reality.

With this compacted information, it is possible to create 5 relevant guidelines in this process that have great weaknesses, generating lines of action that comply with the provisions of the regulation, strengthening each of the requests that must be advanced through the administrative channel the welfare of the victims always prevails.

Finally, the public policy of victims depends on the cooperation and teamwork of all the entities involved, since the operation requires inter-institutional coordination and commitment of each of them so that there is no revictimization by the state towards the victims. victims of the armed conflict.

---

\* Degree work

\*\* Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Director. RENE ALVAREZ OROZCO. Professor of Research Department of Law and Political Science

## INTRODUCCION

En septiembre de 2010 el Gobierno Nacional radicó un proyecto de ley para garantizar la adopción de medidas de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas. Esta iniciativa, fue estructurada teniendo en cuenta los estándares internacionales que rigen la materia, con adaptaciones que responden a las particularidades del caso colombiano. Sancionada el 10 de junio de 2011, la Ley 1448 de 2011 se estructura sobre la base de los estándares y principios internacionales. Así mismo una vez creada, se contemplaron en el artículo el artículo 28 los derechos esenciales de las víctimas del conflicto armado, los cuales funcionan como criterios orientadores para la construcción de una política pública de reparación integral. Uno de estos derechos es el de retornar o reubicarse en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Frente al retorno, la Ley 387 de 1997 establece en su artículo que “el Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica”, así mismo el Decreto 2569 del 2000 amplía este concepto resaltando la voluntariedad como punto de inicio para el desarrollo de acciones orientadas a la consolidación y estabilización, y por otro lado impone la evaluación sobre las condiciones de orden público como condición para dar continuidad al proceso. En este decreto se perfila el retorno como un proceso concertado que está compuesto por etapas y tiene participación de las comunidades, entidades del estado y organizaciones humanitarias de carácter nacional e internacional.

Esta tesis pretende abarcar toda la problemática que encierra los conceptos de seguridad de retornos y reubicaciones de las víctimas de desplazamiento del municipio de Floridablanca, exponiendo de manera clara y precisa las entidades que intervienen en dicho proceso y la normatividad vigente que lo regula a través de 3 capítulos formulados en base a los objetivos específicos planteados.

Inicialmente el capítulo 1 permite conocer el tipo de población que solicita Retorno y/o Reubicación en el municipio de Floridablanca, esto con lleva a conocer más sobre la población posible a ser priorizada según lo que contempla la ley y a tener mayor claridad sobre las condiciones socioeconómicas en que se encuentran estos hogares, partiendo con esto, analizar la premura en la aprobación de las solicitudes realizadas por retornos o reubicaciones.

Seguidamente, en el capítulo 2 y 3, se muestra un panorama más amplio sobre todos los factores que influyen en esta política, exponiendo brevemente el protocolo establecido desde la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, las funciones de cada una de las entidades que están involucradas y la jurisprudencia que lo regula.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El fenómeno del desplazamiento ha adquirido gran connotación en el ámbito nacional debido al desarrollo masivo y notorio que ha presentado en las últimas décadas ocasionando la instauración de mecanismos de protección y asistencia por parte del Estado para la población que se ve involucrada involuntariamente y forzada a desplazarse por todas las zonas y regiones del territorio nacional, afectando el desarrollo social, económico y político de la nación, convirtiéndose hoy en día en uno de los más grandes problemas que afronta la población colombiana.<sup>1</sup>

Tras estos hechos de violencia histórica se evidencia como el desplazamiento es un fenómeno con raíces pasadas y vividos por la población civil hasta nuestros días, pues son quienes quedan en medio de los diferentes conflictos como receptores de un sin número de problemas que cada vez más se incrementan y se hacen latentes en la población colombiana, cabe añadir que junto a esto se ha movilizó el Estado en la construcción e implementación de políticas para la atención de población en situación de desplazamiento con el apoyo de diferentes entidades oficiales y privadas, otorgando la protección a los municipios afectados y actores implicados; así como el registro de las persona y hogares desplazados en el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social en cada una de las principales ciudades, puesto que las grandes localidades “representan para las familias desplazadas mayor protección o, por lo menos, mayor anonimato, mejor información y elevada concentración y calidad de servicios sociales en comparación con las áreas de las cuales Son expulsadas. Sin embargo, estas ubicaciones no son las más adecuadas porque su inserción se presenta en los círculos de miseria y gran vulnerabilidad social que existe en las grandes ciudades del país.<sup>2</sup>

Por lo anterior se implementó una política pública de reparación integral a las víctimas que hoy en día suman 8.421.627 personas que fueron víctimas del

---

<sup>1</sup>DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Red Nacional De Promotores De Derechos Humanos. Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Colombia: 2004.

<sup>2</sup> Ibídem

Conflicto Armado, incluidas Registro único de víctimas (RUV)<sup>3</sup> , que implica no sólo una indemnización monetaria o la restitución de unos bienes, sino un acompañamiento del Estado en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos, entre otros, así como acciones para devolverles su dignidad, su memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse.<sup>4</sup>

El artículo 28 la ley 1448 de 2011 enuncia los derechos esenciales de las víctimas del conflicto armado, los cuales funcionan como criterios orientadores para la construcción de una política pública de reparación integral que garantice la consolidación de condiciones de vida digna de sus beneficiarios.

La política pública de reparación integral dirigida a las víctimas del desplazamiento forzado contempla como una de sus estrategias fundamentales la implementación de procesos de retorno al lugar de origen, reubicación en otras zonas del territorio nacional donde se cuente con redes de apoyo (oferta institucional) o integración local. Estos procesos de retorno o reubicación familiar acompañados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deben cumplir con los 3 principios que contempla la ley los cuales aseguran su ejecución y sostenimiento: 1. Voluntariedad, 2. Dignidad, 3. Seguridad.<sup>5</sup>

El concepto de seguridad debe estar Viable (No debe existir presencia de grupos armados al margen de la ley el cual lo emite el comité de justicia transicional cada 3 meses) y Vigente (Debe estar dentro de los tiempos pactados por el comité de justicia transicional para que sea aprobado. El determinante de este proceso es que exista un concepto de seguridad aprobado, de esa forma los funcionarios pueden solicitar un retorno o reubicación para la víctima, pero constantemente se evidencian conceptos de

---

<sup>3</sup> RED NACIONAL DE INFORMACIÓN. Registro Único De Víctimas (RUV). Reporte nacional. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Consultado el 30 de mayo del 2017.

<sup>4</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Red Nacional De Promotores De Derechos Humanos. Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Colombia: 2004.

<sup>5</sup> UNIDAD DE REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Ruta de retornos y reubicaciones. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-de-retornos-y-reubicaciones-individual/282>. Consultado el 20 abril del 2017.

seguridad vencidos y/o no viables y esto impide que las víctimas puedan acceder a uno de sus derechos por ley.

Según el último informe de la Red Nacional de Información (RNI)<sup>6</sup> en base a una encuesta de Caracterización con Enfoque de Goce Efectivo de Derechos, Dirigido a población Víctima del Conflicto Armado de Floridablanca Santander, Desde el año 2015 con fecha de corte a 31 de enero del 2018 demuestra que hay un total de 13.340 personas incluidas en el registro único de víctimas representados por los hogares caracterizados y con ellos, las personas pertenecientes a cada núcleo de hogar de los cuales de las cuales 7.549 son víctimas de desplazamiento forzado.

En la oficina de la unidad para la atención y reparación integral para las víctimas en el municipio de Floridablanca se registran y se atienden mensualmente un promedio de 2.500 víctimas a las cuales se les da la orientación sobre sus procesos y se procede a agendar la cita de asistencia para solicitar atención humanitaria o aporte económico para alimentación y/o alojamiento o la cita para iniciar la etapa de reparación y acceder a las 5 medidas que comprende esta etapa (satisfacción, garantías de no repetición, rehabilitación, restitución de tierras(retorno, reubicación y/o integración local) y acompañamiento a la indemnización), esto se da cuando las víctimas ya han superado la condición de extrema vulnerabilidad y el hogar no presenta carencias en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación, esta medición se basa en la información contenida en los diferentes registros administrativos de las entidades de orden nacional ( Sisben, Red Unidos, PAARI, RUV).

El retorno y reubicación se puede solicitar en cualquier momento y está incluido en el proceso de la etapa de reparación en la medida de restitución de tierras y es clave para este proceso mediante el cual se le da trámite a la indemnización de desplazamiento forzado por la vía administrativa ya que es muy importante para la Unidad de atención y reparación integral a las víctimas que el hogar ya

---

<sup>6</sup> RED NACIONAL DE INFORMACIÓN. Reporte de Caracterización territorial Santander-Floridablanca. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/node/616>. Consultado el 16 de mayo del 2017.

tenga una estabilidad para evitar que el dinero que se entrega como medida de indemnización sea empleado para alojamiento temporal.

Según las cifras que arrojan las atenciones del punto de Floridablanca mediante las herramientas CRM VICTIMAS y SGV se registran mensualmente un promedio de 110 solicitudes al mes de retorno, reubicación y/o integración local, procesos que se realizan bien sea en la etapa de reparación o según la necesidad de la víctima. Según el informe del Registro nacional de información, en los últimos 3 años con corte al 31 de enero del 2018 se registraron que 1376 personas que solicitaron reubicación y solo 477 personas recibieron apoyo del Gobierno para reubicarse , así mismo se obtiene que 25 personas solicitaron retornar y solo 15 pudieron hacerlo, 110 personas solicitaron reunificación familiar y solo 46 de ellas recibieron el apoyo, un restante de la población decide esperar y seguir insistiendo en sus derechos como victimas hasta recibir el apoyo del gobierno y otro porcentaje de la población opta por hacer una integración local, debido a la incertidumbre de trasladarse a otras ciudades u/o municipios de los cuales desconocen sus costumbres y tradiciones, sin opciones de una vivienda digna y empleo que se ajuste a sus necesidades.

Es por esto que desde la Unidad de Atención y Reparación integral a las victimas debe generarse una línea de acción que contribuya y apoye el proceso que desde allí se ejecuta y beneficie a todos aquellos hogares que desean regresar a sus sitios de origen y que no lo han podido hacer aún bajo los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Para el caso de las reubicaciones, la situación es similar, solo que la ayuda que se brinde debe ser un poco más amplia porque reubicar un hogar debe tener muchas consideraciones más difíciles de trabajar que en el caso de un retorno. Como se puede apreciar en las cifras se evidencia una alta demanda de estas solicitudes tanto de retorno, reubicación y/o reunificación familiar que requiere de un acompañamiento de las entidades del estado que aporten acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en todo su proceso de reparación.

Con base en lo anterior se formula el siguiente problema de investigación:  
¿Qué factores inciden en el concepto de seguridad de retornos y reubicaciones

de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de la ley 1448 del 2011?

## **1.1 OBJETIVOS**

**1.1.1 Objetivo General.** Diseñar lineamientos (iniciativa de política pública) en el marco de la ley 1448 de 2011 que apoye el proceso de solicitud retorno y reubicación que adelantan las víctimas de desplazamiento forzado ante la unidad de Atención y Reparación Integral a las víctimas de Floridablanca.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- Caracterizar a la población víctima de desplazamiento forzado en el municipio de Floridablanca que solicita el proceso de retorno y reubicación en la UARIV
- Identificar los factores que inciden en el concepto de seguridad de retornos y reubicaciones de las víctimas de desplazamiento forzado del municipio de Floridablanca en el marco de la ley 1448 del 2011.
- Identificar el papel que cumple el comité de justicia transicional en su función de emitir conceptos de seguridad de retorno y reubicaciones a las víctimas de desplazamiento forzado.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN**

Esta investigación se llevara a cabo para establecer los factores que inciden en el concepto de seguridad de retornos, reubicaciones o integración local ya que como funcionaria en el cargo de enlace de reparación de la unidad de reparación y atención integral a las víctimas se evidencia a diario que no se está cumpliendo a cabalidad con el objetivo de este proceso lo que genera una gran preocupación porque aunque están los medios para que el proceso sea eficiente falta compromiso y efectividad por parte de las entidades del estado.

Existe una alta demanda del proceso de retorno, reubicación y/o integración local debido a que está incluido en las medidas de reparación, alrededor de 110 víctimas por mes realizan este paso con la convicción de encontrar a través de la institución una vida digna donde el conflicto por el cual pasaron no continúe afectando su presente y su futuro y pese a que la población desplazada cuenta con el acompañamiento estatal por medio de la política pública de atención a las víctimas del conflicto, la cual, establece por ley programas de reparación integral planteados para la garantía de derechos y la recuperación de sus vidas, en muchas ocasiones, en los territorios, las acciones son insuficientes, poco claras, excluyentes y no están ajustadas a las reales necesidades, prioridades, expectativas y particularidades de estas personas, lo cual se convierte en uno de los principales factores que obstaculiza una verdadera reparación.

Si bien es cierto que durante los últimos años el gobierno ha dispuesto de algunos recursos para atender a la población desplazada por la violencia, es evidente que dicha inversión no ha contribuido a prevenir las causas del fenómeno, tiene una cobertura limitada frente a la magnitud del problema, el impacto sobre los beneficiarios ha sido mínimo, no alcanza los objetivos señalados en la planeación, está sujeta a múltiples trámites donde hay una participación activa de los entes políticos.

El proceso de retorno o reubicación hace parte de las medidas de Restitución de tierras y busca contribuir a la estabilización socioeconómica del hogar, el mejoramiento y consolidación de su proyecto de vida, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reconstrucción del tejido social de su comunidad, a través de tres escenarios de acompañamiento retorno, reubicación y /o integración local.

La investigación que se va a realizar pretende abarcar la problemática desde las diferentes externalidades que se presentan e instituciones que intervengan en el proceso con el fin de indagar cual es la función y el deber ser de cada una y en que se está fallando, buscando con esto generar alternativas de solución a la problemática y contribuir a la transformación de las condiciones de vida de

las 8 millones de víctimas que existe en el país y las 2.500 víctimas que se acercan al punto de atención de Floridablanca, seres humanos que fueron afectados por la violencia que generó una guerra de 50 años que ha desangrado todo un país, lo que lo hace factible ya se tiene como apoyo información contenida en el RNI y demás herramientas con información actualizada de la población objetivo.

### **1.3 ANTECEDENTES**

**1.3.1 Antecedentes jurídicos.** La Comisión Colombiana de Juristas en el IX Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia 2013 – 2014, en la investigación realizada sobre los derechos humanos y el monitoreo que le ha realizado al desplazamiento en forzado en Colombia enuncia en el segundo capítulo la inconstitucionalidad de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento, el cual se mantiene vigente después de diez años de su declaración; Tomando en cuenta el carácter sistemático, continuo y masivo del desplazamiento forzado y las dimensiones del daño causado por este, la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-025 de 200416, declaró el estado de cosas inconstitucional en las condiciones de vida de la población desplazada al encontrar que no existían garantías para los derechos humanos de las víctimas que estaban reconocidas y protegidas en la ley 387 de 199717, ya que el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada no estaba cumpliendo sus obligaciones. En el proceso de seguimiento al cumplimiento del fallo, el alto tribunal ha emitido un conjunto de órdenes dirigidas a las entidades estatales responsables de asistir y proteger a dicha población en distintos ámbitos y con enfoque diferencial étnico, de género y generacional.<sup>7</sup>

Por su parte, los organismos del Ministerio Público han identificado que, en el marco creado por la Ley de Víctimas, el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 presenta los problemas que se reseñan a continuación:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. IX Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia 2013 – 2014. Bogotá. P10

<sup>8</sup> *Ibidem*.

- a. Los avances parciales en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado no han sido suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucional.
- b. Se han diseñado diversidad de planes, modelos de atención y guías, y se dispone de mayores recursos presupuestales. No obstante, las falencias institucionales en la atención a las víctimas de desplazamiento identificadas en la sentencia T-025 y sus autos se han abordado superficialmente debido a que los esfuerzos se han centrado en implementar la Ley de Víctimas.
- c. Prevalecen algunas prácticas administrativas en la atención a la población desplazada que no permiten la armonización entre el contenido de los derechos reconocidos en la ley 387 de 1997 y los nuevos marcos de política de la ley 1448.
- d. La gravedad del desplazamiento forzado, en sus distintas modalidades -masiva, individual e intraurbana-, y la restricción a la libertad de circulación de la población muestran la poca efectividad de la política de prevención y protección.
- e. Existen obstáculos para el disfrute del derecho a recibir asistencia humanitaria: los retrasos en la valoración de las declaraciones de las víctimas, los requisitos adicionales que se han establecido para el acceso a la asistencia humanitaria, tales como los turnos de entre seis y doce meses y el requisito de no haber superado diez años desde la ocurrencia de los hechos de desplazamiento, sumados a la confusión creada en las víctimas debido a que la entrega de la Ayuda Humanitaria de Transición es implementada por dos entidades, la UARIV y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.
- f. Persiste la desarticulación entre la provisión de asistencia humanitaria y los programas de estabilización socioeconómica (soluciones duraderas) con respecto a la generación de ingresos, lo cual refuerza la dependencia del subsidio monetario de la ayuda de transición.
- g. En materia de soluciones duraderas al desplazamiento, no se están aplicando las disposiciones de la Ley de Víctimas (art. 60) en lo relativo a la aplicación de la ley 387 de 1997. Prevalece la práctica de remitir a las víctimas, en el lugar de retorno o reubicación, para que demanden sus derechos en los programas de política social regular. Lo anterior implica que las víctimas sean asistidas en calidad de población vulnerable, ya que la política social no es idónea para el restablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas ni para su integración local.
- h. Los componentes de generación de ingresos y vivienda para las víctimas del desplazamiento se mantienen en el marco de la política diseñada para la población en extrema pobreza, la cual no está diseñada para las necesidades particulares de las víctimas ni para garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos.

*j. No existe articulación en la implementación de la política para población desplazada. Las entidades del nivel nacional y territorial carecen de una efectiva coordinación interinstitucional que permita desarrollar una gestión integral y articulada.*

*k. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV- creado por la ley 1448 de 2011 ofrece un conjunto de servicios inespecíficos para atender, de manera desarticulada, las solicitudes de las mujeres desplazadas. La atención a las mujeres desplazadas no corresponde a las medidas dispuestas por la Corte Constitucional a través del auto 092 de 200829.*

*l. La aplicación del principio de subsidiariedad<sup>30</sup> entre las entidades territoriales y nacionales está condicionada por la firma de convenios interadministrativos que resulta dilatada e impide que el apoyo técnico y financiero se brinde oportunamente. A su vez, la aplicación del principio de complementariedad no es adecuada, ya que depende de los resultados de las convocatorias nacionales para postular a subsidios de vivienda, tierras, etc.*

*m. El fortalecimiento a los gobiernos territoriales no tiene como prioridad el seguimiento y la evaluación del resultado de las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas contenidas en los Planes de Acción Territorial –PAT-31. El fortalecimiento se ha centrado en la ejecución de actividades de capacitación y asistencia técnica para el uso de los sistemas de información y control.*

Pese a la invaluable labor de la Corte Constitucional, a la expedición de una profusa legislación y a la formulación de recomendaciones específicas por parte de los organismos internacionales especializados, las víctimas continúan padeciendo los rigores de su situación de desplazamiento prolongado, y de la vulneración sistemática de sus derechos humanos.

El acatamiento de las órdenes de la sentencia T-025 se ha caracterizado por ser formalista, es decir generalmente limitado a la introducción en las políticas de la terminología, que no se traduce en un verdadero enfoque de derechos humanos. Las medidas adoptadas por el Gobierno no han significado la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado que fue declarado diez años atrás. Las reformas introducidas por la Ley de Víctimas en los ámbitos legal e institucional no han logrado una efectiva protección contra el desplazamiento ni durante el mismo. Resultan críticas las falencias en la protección y las soluciones duraderas, lo mismo que la

protección a los derechos de las víctimas pertenecientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, lo mismo que las mujeres y la infancia.

Así mismo la dirección de reparación grupo de retornos y reubicaciones de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>9</sup> establece un Marco constitucional y bloque de constitucionalidad del derecho al retorno o reubicación donde hace mención a la jurisprudencia que hay sobre este derecho al retorno o la reubicación es una medida de reparación, en cuanto permite avanzar en la restitución de diferentes derechos que se vieron afectados debido al desplazamiento forzado. En el marco internacional, el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de las víctimas a la reparación cuando se ha vulnerado un derecho o libertad reconocido en la misma Convención y establece el derecho de la persona vulnerada en su derecho “a que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

*El Conjunto de principios de Naciones Unidas<sup>10</sup> para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad elaborados por el relator de Naciones Unidas Louis Joinet, y actualizados por la experta independiente Diane Orentlicher, define que el derecho a la reparación “deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional”.*

*Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, precisa el alcance del derecho a la restitución como medida de reparación: “La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende,*

---

<sup>9</sup> UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Dirección de reparación. Grupo de retornos y reubicaciones. Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. Bogotá 2014. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20Y%20REUBICACIONES%20UARIV%202014.pdf>

<sup>10</sup> *Ibíd.* P 08

*según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”*

*De esta manera, el derecho al retorno o reubicación es una medida que pretende devolver a la víctima, en la medida de lo posible, a la situación anterior de disfrute de sus derechos restableciendo su libertad de circulación y residencia, así como los otros derechos que se hayan visto vulnerados por efecto del desplazamiento forzado.*

*Así, el retorno o reubicación es un derecho de las víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, conocidos como los Principios Deng, establecen la obligación y responsabilidad primarias de las autoridades “de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar”<sup>11</sup>. Este instrumento internacional establece entonces tres condiciones básicas del derecho al retorno o reubicación y es que este debe ser voluntario, seguro y en condiciones de dignidad. El derecho al retorno se encuentra directamente relacionado con el principio rector del desplazamiento forzado No. 14 que hace mención a la libertad de circulación y de escoger su residencia.*

Por último, este comunicado de prensa que realiza la Unidad para la víctimas en cuanto al tema de retornos y reubicaciones tiene referencia a las órdenes que ha fallado la Honorable Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Principio 28

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 116 de 2008. Adoptan indicadores sobre retorno en cuanto a factores como acompañamiento, seguridad y nuevos desplazamientos. Auto 092 de 2008: Se identificó la presencia de obstáculos agravados para las mujeres en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación como una de las (18) facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Auto 251 de 2008: Se identificó la necesidad de un enfoque diferencial etario en la ejecución de la fase de retorno. Auto 004 de 2009. Creación de planes de salvaguarda en donde también se contemplen estrategias de retorno. Auto 005 de 2009: Establece dentro de las medidas para la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas miembros en tanto víctimas de desplazamiento forzado interno y del confinamiento, planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Auto 314 de 2009: La Corte cita a Sesiones Técnicas Regionales bajo un enfoque sectorial a partir de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales respecto del cumplimiento y la responsabilidad de cada una de ellas en cada uno de los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada. Mencionó la Corte: IV. Que el marco constitucional, legal y jurisprudencial relativo a los principios y reglas de coordinación interinstitucional entre la Nación y las entidades territoriales para la atención integral a población desplazada, prevé “Ley 1190 de 2008 –Artículo 7°. Se autoriza a los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento, para

**1.3.2 Antecedentes Académicos.** En la revisión que se realizó de antecedentes académicos se encontraron varias tesis de grado e investigaciones de entidades públicas que contribuyen a la labor que se está realizando.

En primer lugar se hablara de una investigación que realiza la Universidad de los Andes<sup>13</sup> sobre el Acceso a tierras y el desplazamiento forzado en Colombia donde destacan que la caracterización del desplazamiento en Colombia es de fundamental importancia para comprender todos los elementos que inciden sobre la población desplazada, sobre sus activos y sobre su deseo de retorno. También indican que es importante comprender a grandes rasgos la magnitud y evolución del desplazamiento en los últimos años, así como su distribución regional, sus diferentes causas y detonantes y los actores responsables, no obstante, enfatizan en el papel que ha tenido el gobierno para atender a la población desplazada en todas sus dimensiones y evaluar el impacto que estas políticas han tenido para identificar aquellos elementos en los cuales se debe mejorar.

La importancia de este trabajo para la presente investigación radica en que al caracterizar la población de desplazamiento forzado y las magnitudes que este ha traído se evidencio que el registro único de víctimas se incrementó de tal manera que supera el presupuesto estimado para esta política pública lo que

---

realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen.” //”Sobre la reorganización de las competencias en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales lograda mediante la Ley 1190 de 2008, la Corte en el Auto 07 de 2009 resaltó las siguientes: (vi) en relación con el retorno o reasentamiento, al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, se dividen las responsabilidades, de tal forma que (a) en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, queda la coordinación con los Alcaldes y Gobernadores de las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y (b) en cabeza de los jefes y directores de las demás entidades integrantes del SNAIPD, queda el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema. Auto 008 de 2009: Plantea realizar ajustes a la política de retorno, reiterando supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso, aplicando un enfoque diferencial y los criterios de racionalidad. Auto 383 de 2010: Seguimiento a los ajustes aplicados. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm>.

<sup>13</sup> IBÁÑEZ, Ana María y Querubín, Pablo. Documento de investigación. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Mayo del 2004. Documento cede 2004-23

genera una gran dificultad en la eficiencia de la ayuda estatal en programas de reubicación, educación, atención psicosocial y retorno, la cobertura fue inferior al 10% lo que es objetivo primordial del gobierno la recuperación de la seguridad en las zonas para prevenir nuevos desplazamientos y posteriormente incentivar el retorno de los hogares a sus lugares de origen.

En segundo lugar de antecedentes se tendrá en cuenta el siguiente documento del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado<sup>14</sup>, investigación realizada sobre desplazamiento forzado y retorno al municipio de San Carlos departamento de Antioquia, que aporta datos significativos sobre las personas que fueron forzados a abandonar sus predios; Estos datos fueron obtenidos a través de los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Verificación-ENV aplicada durante el año 2007 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, se constató que el 74% de los grupos familiares de población desplazada inscritos en el RUPD, manifestaban haber abandonado bienes inmuebles de sus municipios de expulsión, de igual forma los resultados de la encuesta señalan que el desplazamiento forzado ha sido esencialmente rural, puesto que el 54.2% de los encuestados han sido forzosamente desplazados de zonas rurales y otro 23.7% de cabeceras municipales, ello son las cifras, incluso oficiales que dan cuenta de la magnitud de la situación.<sup>15</sup>

Estos datos son de gran aporte para esta investigación ya que según lo anterior existe un índice de que hasta el 2007, el 74% de las víctimas fueron despojadas de sus predios, debido a la desigualdad social y económica, causa estructural del conflicto que se padece.

El tercer antecedente académico a estudiar es el análisis de la formulación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali:<sup>16</sup> el caso del plan integral único (PIU) 2009-2010 realizado

---

<sup>14</sup> MOVIMIENTO NACIONAL DE VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ESTADO. Movice, Desplazamiento forzado y retorno en San Carlos – Antioquia: una comunidad que regresa hacia el confinamiento. Bogotá. 2009.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> ARISTIZÁBAL, Ramírez José Luis y Villegas, Muriel Jessica Andrea. Análisis de la formulación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: el caso del plan integral único (PIU) 2009-2010. Trabajo de grado

por José Luis Aristizábal Ramírez y Jessica Andrea Villegas Muriel en un trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Profesional (es) en Estudios Políticos y resolución de conflictos en la Universidad del Valle; estudio de tipo documental y de análisis cualitativo a partir de entrevistas semi-estructuradas, grupos focales y análisis cuantitativo a partir de cifras presupuestales cuyo objetivo era poder examinar si el gobierno municipal le ha dado cumplimiento a la ley 387/97 específicamente en la construcción de un PIU local para las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de retorno, y si esos retornos se han dado con anterioridad, de qué manera se han dado, si han sido exitosos al garantizar la permanencia de los desplazados en sus lugares de origen o por el contrario, si han concluido en una re-victimización generando lógicas de marginalidad y pobreza.

Además, se enfatizan en revisar los planes de protección a la víctima construidos en el PIU, para analizar no sólo la formulación de los planes de retorno sino también la garantía de su éxito dentro de las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, la salvaguarda de los bienes patrimoniales que esa persona dejó al salir forzosamente, cuáles son las garantías legales que protegen que no haya venta, ni titulación a terceros, ni se permute su propiedad al llegar a la ciudad receptora.

A lo largo de los dos años de investigación los autores de esta tesis exponen como resultado que existe un escaso compromiso de un Estado, primero para buscar una salida negociada al conflicto político, social armado, y que presenta dilaciones frente a un posible escenario de paz en nombre de la sociedad colombiana y de las víctimas que ha dejado dicho conflicto y que ante el panorama desolador que sigue dejando, así mismo respecto de la necesidad del retorno se encuentra que más del 80% de la población desplazada en Cali opta por no retornar<sup>17</sup> como una salida a su proyecto de vida después del

---

presentado como requisito para optar al título de Profesional (es) en Estudios Políticos y resolución de conflictos. Universidad del Valle: 2012.

<sup>17</sup> DESEPAZ. Secretaría General. Caracterización de las víctimas de desplazamiento forzado en Cali. Santiago de Cali 2011. La intención de retorno por parte del 30% de la población víctima de desplazamiento forzado asentada en Cali es de 10,2%, mientras que el deseo de no retornar es de 89,8%". Es preciso aclarar que la encuesta no revela el margen de error. En esta caracterización fueron encuestados 5,798 hogares con el objetivo de caracterizar al 30% de la

proceso de desplazamiento forzado. Entre las razones para no querer retornar están las oportunidades que ofrece la ciudad, el miedo a volver a su lugar de origen, las amenazas por parte de los victimarios en caso de retornar<sup>18</sup>. Este trágico panorama se constata una vez más con las estadísticas nacionales, ya que la decisión de retornar implica la seguridad del lugar de origen, y si se ha vivido una experiencia traumática de victimización, ello genera que los hogares sean más renuentes a retornar, incluso, inciden variables cómo el grado de sensación de seguridad no sólo proveniente de las fuerzas del estado sino también de la cohesión de las redes sociales y de la comunidad.

La falta de titulación de la propiedad rural en Colombia ha generado en la población víctima de desplazamiento forzado, la decisión de no retornar debido a la falta de garantías sobre el bien, esto lo demuestran los estudios de econometría. El desplazado demuestra una tendencia al retorno cuando posee el título de propiedad, lo que hace que la tenencia de la tierra sea uno de los incentivos más importantes para el retorno. Estas variables aducidas a la falta de protección por parte del Estado en el lugar del desplazamiento forzado

Los procesos de reparación deben reconocer las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado y garantizar unas condiciones dignas, seguras y tranquilas de vida. También, el decreto 250/05, detalla las mínimas condiciones para un proceso de retorno y asigna responsabilidades de ejecución a los entes departamentales y locales en la gestión y ejecución de la política pública de atención al desplazamiento forzado, política pública de víctimas de desplazamiento forzado para este caso particular los planes de retorno de la población desplazada<sup>19</sup>

---

población registrada en el SIPOD (Sistema de Información de población desplazada). Para observar la información ver Anexos. CD. Respecto del promedio nacional esta cifra es de un rango mayor en un 17% pues, en la encuesta de 2010, este porcentaje es del 72,4%, el 10,4% desearía reubicarse en otro municipio, el 9,4 aún no lo ha definido y el 2,1 preferiría reubicarse fuera del país. III encuesta de verificación de la Comisión de Seguimiento a la política sobre desplazamiento forzado. diciembre de 2010.

<sup>18</sup> VILLEGAS, Jessica Andrea. Revelaciones de los desplazados y desplazadas que día a día llegaban a declarar, producto de las prácticas profesionales como caracterizadora en la Unidad de Atención y Orientación- UAO- a la población víctima de desplazamiento forzado. Prácticas realizadas por Jessica Andrea Villegas en su condición de practicante. Enero-junio 2010.

<sup>19</sup> ARISTIZÁBAL, Ramírez José Luis Y Villegas Muriel Jessica Andrea. Análisis de la formulación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno

Respecto de la coordinación interinstitucional indica que existe una fuerte fractura entre los procesos humanitarios de atención a víctimas diseñados por la alcaldía y la gobernación, e incluso con los municipios expulsores, lo que ha imposibilitado planes y proyectos en materia de retorno y reubicación a los municipios de origen de las familias desplazadas forzadamente; o a los planes de vivienda con un enfoque diferencial que propendan por el respeto a sus tradiciones y arraigo cultural.

## **2. LA POBLACION DESPLAZADA QUE SOLICITA RETORNO EN FLORIDABLANCA, SANTANDER: CARACTERIZACION**

El primero de los objetivos específicos de la presente investigación, se orienta a la caracterización de la población objeto de estudio, lo cual constituye el contenido del presente capítulo, con ello se pretende conocer más a fondo las condiciones en las que se encuentran los hogares que realizan solicitud de Retorno y/o Reubicación.

Es una “ley histórica para Colombia”, con estas palabras el Presidente de la República Juan Manuel Santos sancionó el 10 de junio de 2011 la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). La ley que tiene una vigencia de diez años, estableció 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 ley, 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. El acceso a la información de las condiciones bajo las cuales se encuentra la población víctima de manera oportuna es un insumo fundamental para la implementación de la Ley, es por ello que la Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección Red Nacional de Información dispone la Estrategia de Caracterización en desarrollo del principio de concurrencia y atendiendo el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 en el cual se establece que las Entidades Territoriales en conjunto con la Unidad para las Víctimas deberán hacer posible la Caracterización de la población víctima, como mecanismo para identificar de primera mano el estado actual de los hogares víctimas que habitan en su territorio desde un enfoque de Goce Efectivo de Derechos –GED–. Esta estrategia permite contar con información estadística desagregada de calidad, estandarizada, disponible y oportuna, a partir de la cual se pueden establecer las necesidades tanto de la población víctima como de las Entidades Territoriales en términos de capacidad institucional, técnica y fiscal. En este sentido, también ofrece insumos para optimizar el diseño e implementación

tanto de la política pública como de los instrumentos de planeación y seguimiento, facilitando una adecuada proyección y asignación presupuestal. De acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la misma Ley.

A continuación, se expondrá la caracterización de la población del municipio de Floridablanca que solicita retorno y/o reubicación, teniendo como referencia en mi labor de funcionaria en el cargo enlace de reparación las entrevistas realizadas en los años 2015,2016 y 2017 a través de la herramienta Maariv.

## 2.1 DATOS BÁSICOS

### 2.1.1 Total, personas y hogares

Tabla 1. Total de Personas y hogares

Municipio	Año de encuesta	Hogares	Personas
FLORIDABLANCA	2015	76	262
	2016	1640	5431
	2017	2159	7647
Total	0	3875	13340

Número de personas y hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

En la Tabla No. 1 se muestra el número de encuestas realizadas en el municipio, representados por los hogares caracterizados y con ellos, las personas pertenecientes a cada núcleo de hogar.

Esta encuesta se realiza a partir de una entrevista única o asesoría en el derecho a la reparación integral a través de la herramienta Maariv, la cual la deben realizar todas las víctimas independientemente del hecho victimizante.

Este total no refleja el 100% de la población víctima estimada por ubicación en el municipio y se presenta de acuerdo al año de aplicación de la caracterización, toda vez que no todas las víctimas acuden a realizar estas entrevistas por la disposición del tiempo que deben emplear, que es alrededor

de 2 o más horas. Como funcionaria a diario percibo que la mayoría de ellas se encuentran en condiciones económicas precarias, tratando de surgir después de esa eventualidad que les ocasiono daños económicos y morales, motivo por el cual, la mayor parte de ellas ocupan más de 10 horas diarias en trabajo informal y su tiempo es limitado.

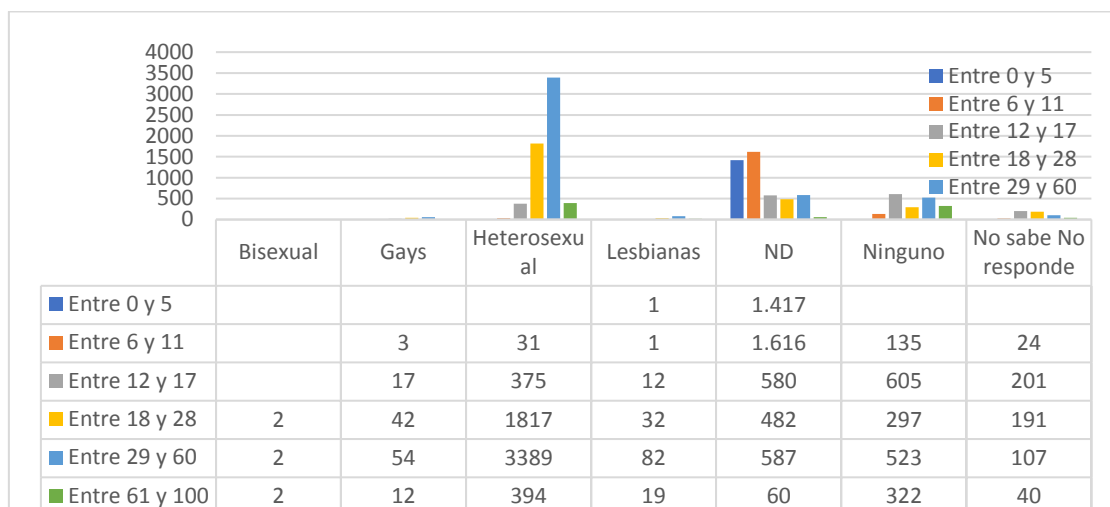
### 2.1.2 Orientación Sexual.

Tabla 2. Orientación sexual

ORIENTACION	entre 0 y 5	entre 6 y 11	entre 12 y 17	entre 18 y 28	entre 29 y 60	entre 61 y 100
Bisexual				2	2	2
Gays		3	17	42	54	12
Heterosexual		31	375	1.817	3.389	394
Lesbianas	1	1	12	32	82	19
ND	1.417	1.616	580	482	587	69
Ninguno		135	605	297	523	322
No sabe, no responde		24	201	191	107	40

Número de personas caracterizadas por orientación sexual. Hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016 y 2017.

Grafica 1. Orientación sexual



La orientación sexual es resultado del cruce de las preguntas sobre el género de las personas con las que generalmente se establecen relaciones sexuales, y la identificación de género de los encuestados. Se relaciona también el grupo etario. Responden todas las personas incluidas en el RUV mayores de 14 años, para menores responde una persona idónea mayor de edad. Conocer la distribución del enfoque de género, permite conocer un rasgo mayor de vulnerabilidad de la población víctima; son motivo de focalización prioritaria y pueden direccionarse hacia la ayuda y protección de sus derechos por su condición.

### 2.1.3 Jefatura de hogar

Tabla 3. Jefatura de hogar

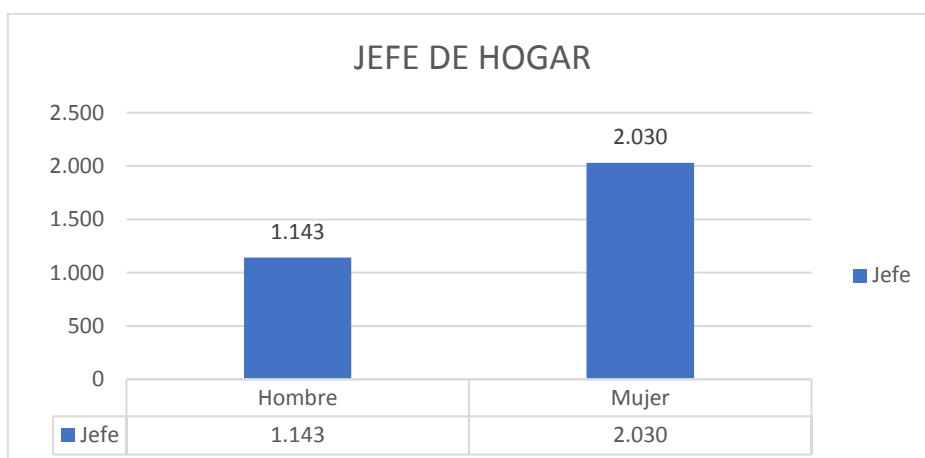
SEXO	Jefe	Cónyuge	Hijo	Nieto	Padre	Hermano	Yerno	Abuelo	Suegro	Tío	Sobrino	Otro	Otros No	ND
Hombre	1.143	646	2.937	408	43	95	21	1	4	3	41	28	7	46
Mujer	2.030	775	2.799	360	142	70	19	11	16	4	35	35	15	37
ND														89

Tabla - 2 Parentesco de las personas que conforman el hogar con respecto al jefe de hogar. Hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016 y 2017.. Nota: La clasificación

"Padre" corresponde a Padre o madre - padrastro o madrastra.

La Tabla No. 3 relaciona el parentesco de las personas que conforman el hogar en relación con el jefe de hogar, evidenciando que en su mayor parte corresponde a hijos(a) y cónyuge, lo que da por hecho que el desplazamiento afecto una gran parte de familias ya conformadas.

Grafica 2. Jefatura de hogar



La jefatura de hogar permite hacer una relación de las cargas por género, es decir, la configuración al interior de los hogares, mostrando también la relación de los jefes de hogar con los demás miembros de la familia. Ellos son los focos de atención en programas de generación de ingreso, pues son en su mayoría la principal fuente de ingreso de las familias. El estado civil de los mismos da cuenta de la participación de padres y madres solteros que hay y la importancia de brindar apoyos en primera instancia a este grupo.

La Tabla N<sup>a</sup> 4 evidencia que hay un gran número de mujeres que llevan la jefatura del hogar, por ende, se puede deducir que la mayoría de mujer víctima es cabeza de hogar.

## 2.1.4 Enfoque diferencial

Tabla 4. Enfoque diferencial

ETNIA	Personas
Gitano(a) ROM	11
Indígena	56
ND	986
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	171
Ninguna	10.334
Palenquero(a)	5
Raizal	1

Número de personas por pertenencia étnica de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016 y 2017,

En la Tabla 4 se recoge la información del auto reconocimiento cultural o de raza a través de preguntas individuales. Para el caso de las personas que no se identifican con una pertenencia étnica particular, responden “ninguna”. Como se puede apreciar, predomina la población que no pertenece a ningún tipo de etnia.

Posteriormente se tendrá en cuenta la ubicación y el tipo de vivienda de la población objetivo, lo anterior permite conocer la condición socioeconómica en que se encuentran los hogares desplazados del municipio de Floridablanca.

## 2.2 Ubicación.

### 2.2.1 Personas que residen en el municipio

Tabla 5. Personas que residen en el municipio

SEXO	ETNA	entre 0 y 5	entre 6 y 11	entre 12 y 17	entre 18 y 28	entre 29 y 60	entre 61 y 100
Hombre	Gitano(a) ROM	4	1		1	1	
	Indígena	3	2	1	3	6	1
	ND	78	77	90	100	101	9
	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	10	18	11	17	25	1
	Ninguna	656	808	795	1.182	1.764	334
	Palenquero(a)	2					
Mujer	Gitano(a) ROM	1	1		1	1	
	Indígena	2	1	1	5	12	2
	ND	50	88	73	110	99	11
	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	11	5	15	18	31	4
	Ninguna	601	799	772	1.367	2.631	474
	Palenquero(a)	1			1	1	
ND	Raizal					1	
	ND	5	7	7	31	20	7
	Ninguna					1	

Hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016 y 2017. Elaboración propia.

La Tabla N°5 Permite conocer la distribución de la población según su conformación étnica, además de su relación por género y edad. Datos importantes para conocer la vulnerabilidad prioritaria, pues además de su condición como víctimas de conflicto, pertenecer a una etnia los convierte en personas con un grado mayor de vulnerabilidad y los hace priorizados para atención de emergencia. Estos datos a su vez ayudan en la generación de las Tabla s PAT.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El PAT es la herramienta de planeación que permitirá a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/planes-de-acci%C3%B3n-territorial-pat/273>.

## 2.3 VIVIENDA

### 2.3.1 Tipos de Vivienda

Tabla 6. Tipos de vivienda

VIVIENDA	Indígena	Gitano(a) ) ROM	Raizal	Palanquero	Negro(a) Afrocolombiano	Ninguno	ND
Albergue	1	1			6	77	9
Apartamento	3				12	966	75
Casa	13	1		1	24	1875	186
Inquilinato	3				3	558	22
Otro	5	1	1		11	340	24

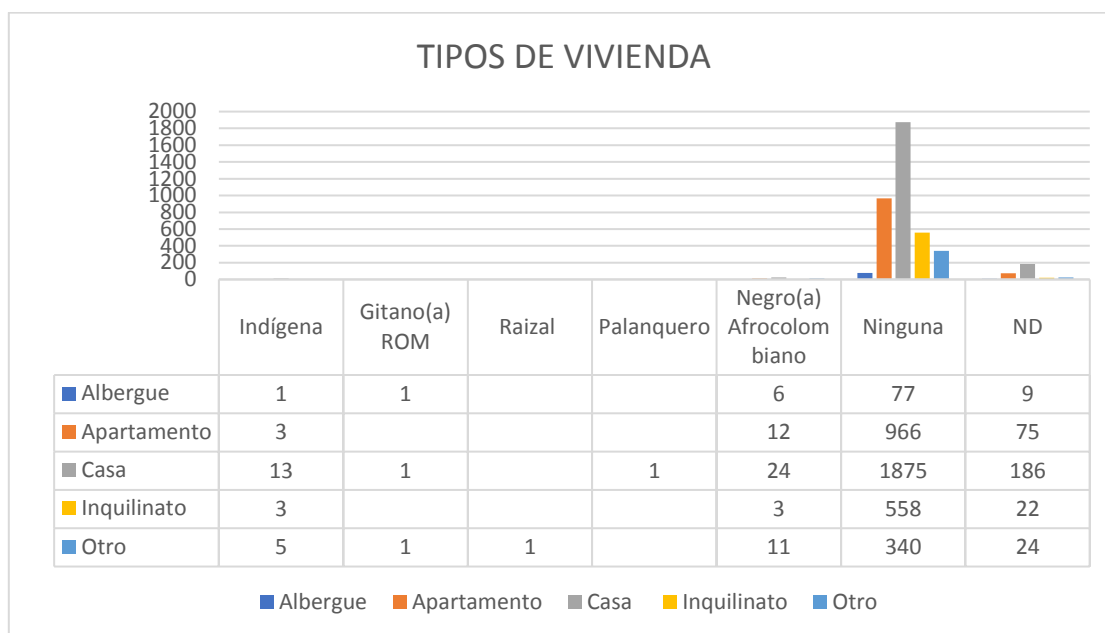
Número de hogares por pertenencia étnica y tipo de vivienda. Hogares caracterizados por municipio y año de encuesta, tomando como referencia los años 2015, 2016 y 2017,

Elaboración propia.

Nota: Si al menos una persona del Hogar se declara en una etnia se cuenta en la etnia. La clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia).

La Tabla N°6 muestra que la mayoría de los hogares residen en un tipo de vivienda denominado casa y son muy pocos los que residen en inquilinatos, información que es relevante porque una hipótesis de este resultado es que cada hogar está conformado por muchas personas y por ello residen en predios grandes.

Grafica 3. Tipos de vivienda



El derecho a la vivienda es vital y se compone de varios puntos, pues no es solo el poseer un lugar, sino que se tiene en cuenta condiciones como los materiales y la seguridad. Un primer punto es el hecho de contar con un lugar para habitar con condiciones mínimas, es por esto que a menos que la población sea indígena o palanquera, la opción de OTRA VIVIENDA no tiene las garantías de un lugar adecuado, así que es este grupo el que necesita focalizarse dentro de los proyectos de vivienda.

### 2.3.2 Materiales de la vivienda

Tabla 7. Materiales de la vivienda

ETNIA	Ladrillo	Madera	Adobe	Bahareque	Madera burda	Guadua	Esterilla	Zinc	Sin paredes	Cana	Tierra	Palma hojas	Boñiga	ND
Gitano(a) ROM	1	1			1									
Indígena	13	2			6			4						
ND	238	19	3	6	23	4		22						1
Negro(a) o afrocolombiano	24	9		1	16	1		5						
Ninguna	3039	119	14	17	421	15	11	168	7					5
Palanquero	1													
Raizal					1									

Número de hogares por pertenencia étnica - materiales predominantes de las paredes exteriores de la vivienda. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017. Elaboración propia.

La Tabla No. 7 ilustra de qué tipo de materiales están conformadas las viviendas predominando el ladrillo. Es importante tener en cuenta que la clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia, la clasificación "Ladrillo" puede ser también Bloque, material prefabricado, piedra, la clasificación "Madera burda" puede ser también Tabla, tablón, la clasificación "Cana esterilla\_ otro" puede ser de tipo de material vegetal, la clasificación "Zinc" también puede ser de tipo tela, cartón, latas, desechos, plástico, la clasificación "Cana esterilla" también puede ser de chonta, bejucos, otro tipo de material vegetal, la clasificación "Boñiga de vaca" también puede ser y otros materiales de desecho orgánico.

Tabla 8. Tipo de material

ETNIA	Tierra arena	Cemento gravilla	Madera burda	Baldosín	Mármol	Madera pulida	Alfombra
Gitano(a) ROM	1	2					
Indígena	7	14	1	3			
ND	48	173	13	76	4		1
Negro(a) o afrocolombiano	15	32	1	8			
Ninguna	419	1909	79	1387	14	1	2
Palanquero		1					
Raizal		1					

Número de hogares por pertenencia étnica - materiales predominantes de los pisos de la vivienda. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla No. 8 muestra el tipo de material del cual están contruidos los pisos de las viviendas, predominando el cemento según las cifras, evidenciando que la mayoría de los hogares son de bajos recursos económicos.

Así mismo es importante tener en cuenta para la interpretación de la Tabla que la clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia, la clasificación "Madera burda" puede ser Tabla , tablón, otro vegetal, la clasificación "Baldosín" pueden ser ladrillo, vinisol, otros materiales sintéticos, la clasificación "Alfombra" pueden ser o tapete de pared a pared.

Tabla 9. Tipo de material

ETNIA	Placa concreto	Teja cielo raso	Teja sin cielo raso	Desechos	Paja o palma	Sin techo	Otro
<b>Gitano(a) ROM</b>			2		1		
<b>Indígena</b>	6	3	11	3			2
<b>ND</b>	100	70	104	7	3	1	30
<b>Negro(a) o afrocolombiano</b>	11	7	29	3	2		4
<b>Ninguna</b>	1378	398	1573	70	11	3	378
<b>Palanquero</b>	1						
<b>Raizal</b>			1				

Número de hogares por pertenencia étnica – materiales predominantes del techo de la vivienda. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla No. 9 ilustra que el material que predomina en los techos de estas viviendas es la teja sin cielo Razo, seguida la placa de concreto; Un elemento crucial dentro del derecho a la Vivienda son los materiales de la misma, pues es garante de unas condiciones aptas para la vida dentro de ella, en ellas se encuentran la asepsia y la seguridad. Se esperaría que se pueda intervenir estas viviendas que, si bien representan un espacio para las familias, requieren una mejora en el inmueble. Dentro de esta ayuda se priorizan los hogares que tienen unos materiales inadecuados como son: Para el techo, cuando son de desechos (plásticos, cartón, latas, etc.) o cuando no cuentan con él; en el caso de las paredes cuando se constituyen de madera, zinc, tela, cartón, latas, desechos, plásticos o cuando no poseen; y en el piso cuando es de tierra o

arena. La oferta en materiales debe responder a estas deficiencias en materiales.

También es importante tener en cuenta que La clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia, la clasificación "Teja con/sin cielo Razo" puede ser de barro, zinc, asbesto-cemento, la clasificación "desechos" pueden ser de plástico, cartón, latas, sacos, etc.

### 2.3.3 Seguridad en vivienda

Tabla 10. Seguridad en vivienda

ETNIA	SI	NO	NO SABE	ND
Gitano(a) ROM	2	1		
Indígena	4	19		
ND	75	194		1
Negro(a) o afrocolombiano	18	27		
Ninguna	636	2572		1
Palanquero	1			
Raizal	1			

Número de hogares por pertenencia étnica que manifestaron si/no encontrarse en zona de alto riesgo. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

LA TABLA No. 10 indica el nivel de seguridad que sienten las personas en sus actuales residencias arrojando como resultados que la mayoría no se siente seguro en su predio porque se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo, esta es una de las razones por las que las personas se inclinan a solicitar retorno y/o reubicación, ya que, en su mayoría, residen en predios que han invadido y construido en zonas que tienen un riesgo alto de avalanchas o deslizamientos y se les imposibilita por sus ingresos económicos acceder a otros tipos de vivienda en barrios más seguros. Se debe tener presente que la clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia.

### 2.3.4 Respaldo legal

Tabla 11. Respaldo legal

<b>ETNIA</b>	<b>Escritura registrada</b>	<b>Escritura sin registrar</b>	<b>Certificado de sana posesión</b>	<b>Contrato compraventa</b>	<b>ninguno</b>
<b>Gitano</b>					2
<b>Indígena</b>	2				12
<b>ND</b>	33	7	1	3	67
<b>Negro(a) o afrocolombiano</b>	3				25
<b>Ninguna</b>	422	23	36	63	711
<b>Palanquero</b>					
<b>Raizal</b>					

Número de hogares por pertenencia étnica que manifiestan tener un documento legal de posesión de vivienda. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Otra parte importante del derecho a la vivienda es la Seguridad y aunque muy diferentes, existen dos tipos para el caso, por un lado, la relacionada con su ubicación y el hecho de ubicarse en una zona de alto riesgo y por otro lado la seguridad en la posesión que responde al hecho de contar con un respaldo legal, ya sea en vivienda propia o en arriendo, que garantice su permanencia normada en dicho sitio.

Esta es otra de las razones por las que las víctimas se inclinan a retornar a donde tienen sus predios, toda vez que han construido vida en asentamientos que aún no son considerados propiedad horizontal legal.

Se debe tener en cuenta que la clasificación "Raizal" corresponde a Raizal del Archipiélago de san Andrés y Providencia, las clasificaciones "Escritura Registrada y escritura sin Registrar" pueden ser también resolución o sentencia

### 2.3.5 Servicios públicos

Tabla 12. Servicios públicos

ZONA	Acueducto	Sin acueducto	Alcantarillado	Sin alcantarillado	Electricidad	Sin electricidad
Rural	1729	43	1411	361	1609	163
Territorio colectivo	30	2	30	2	30	2
urbano	2021	50	1728	343	1904	167

Número de hogares por zona que cuentan con servicios públicos. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla No. 12 evidencia un factor que es muy importante en la sana convivencia y estabilidad económica de estos hogares como lo son el contar con servicios públicos.

Tabla 13. Eliminación de excretas y basuras

ZONA	Recogen servicios aseo	Llevar contenedor	Produce n energía	Quem a	Entierr a	Arrojan basurer o publico	Tir a rio	No sab e
Rural		374		24	3			1
Territorio colectivo								
Urbano		293		12	5			4

Número de hogares por zona de acuerdo a la eliminación de excretas y basuras. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla N°. 13 ilustra la eliminación de excretas y basuras. Los servicios públicos son parte del indicador de la vivienda y tienen en cuenta las dotaciones del hogar, como la electricidad, acueducto y alcantarillado, además de la recolección de basuras y eliminación de excretas. La Tabla desagrega la situación por zona rural y urbana para dimensionar la diferencia en servicios entre zonas. Para el caso de eliminación de excretas debe procurar por mejorar las malas condiciones y prácticas en este punto, al igual que con la recolección de basuras, pues la única forma adecuada es que sea recogida por los responsables del aseo, las otras prácticas deben replantearse.

## 2.4 DATOS DEL HOGAR

### 2.4.1 Razones favorables para residir en el municipio actual.

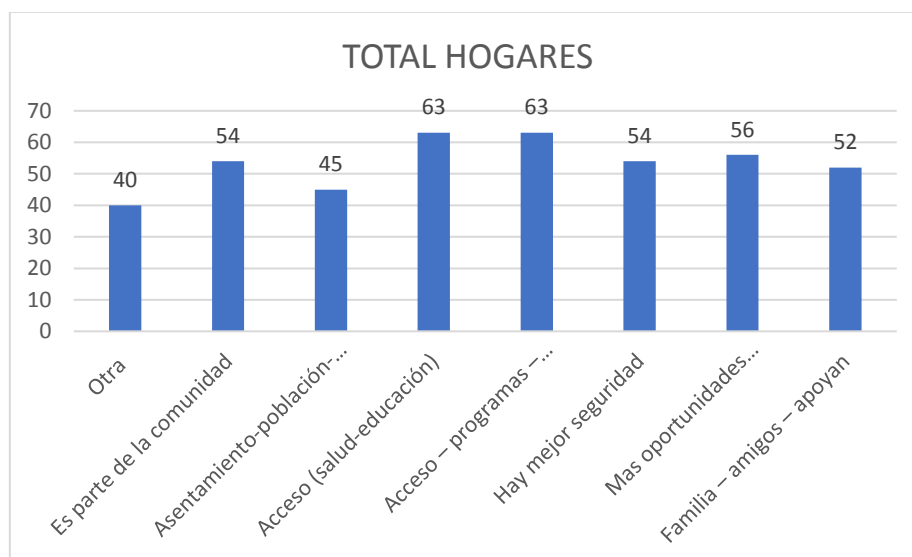
Tabla 14. Razones favorables para residir en el municipio actual

RAZONES FAVORABLES	TOTAL HOGARES
Otra	40
Es parte de la comunidad	54
Asentamiento-población-victima	45
Acceso (salud-educación)	63
Acceso – programas – victimas	63
Hay mejor seguridad	54
Más oportunidades económicas	56
Familia – amigos – apoyan	52

Hogares que afirmaron tener razones favorables para residir en el municipio actual. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla 14 ilustra las razones favorables que tienen los hogares para residir en el municipio actual, destacando alguna de ellas como el acceso a la salud, la educación y los programas que hay para la población víctima o vulnerable.

Grafica 4. Razones favorables para residir en el municipio actual



La grafica 4 relaciona los resultados de la Tabla 15, analizando con la misma la importancia de que articulación de todos los entes que intervienen en esta política.

## 2.4.2 dificultades para residir en el municipio actual

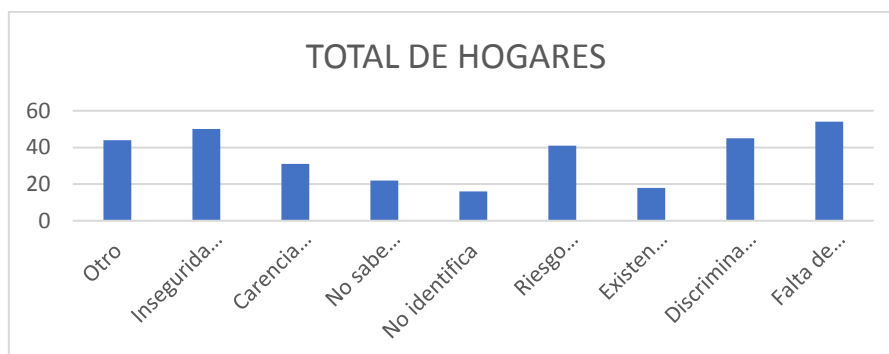
Tabla 15. Dificultades para residir en el municipio actual

DIFICULTADES	TOTAL DE HOGARES
Otro	44
Inseguridad y delincuencia	50
Carencia de vías	31
No sabe movilizarse	22
No identifica	16
Riesgo para los hijos	41
Existen grupos armados	18
Discriminación por ser víctima	45
Falta de oportunidad económica	54

Número de hogares que manifestaron tener dificultades para residir en el municipio actual. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla N<sup>o</sup>. 15 muestra algunos factores que impiden la estabilización socio económica de las víctimas, algunas de ellas es la inseguridad y la falta de oportunidades económicas.

Grafica 5. Dificultades para residir en el municipio actual



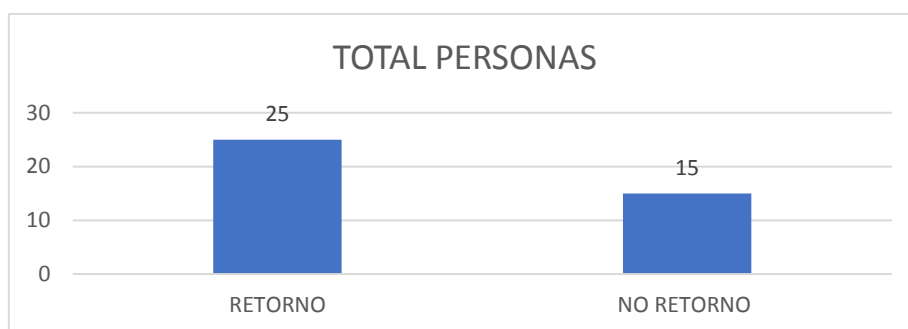
Este gráfico permite diferenciar entre las ventajas y desventajas que tiene el municipio frente a la situación de la población víctima. En el primer recuadro se pueden evidenciar los puntos positivos que se tienen y que son reconocidos por la población, por tanto, debe procurarse por mejorar esos puntos o al menos mantenerlos para dar mejores condiciones de vida que las que tendrían

si estuvieran en su lugar de origen o en otro lugar. De manera contraria, el segundo recuadro presenta los mayores inconvenientes que percibe la población en el municipio, circunstancias como la delincuencia común, la presencia de grupos armados, la falta de oportunidades, deficiencia en las vías o el transporte son temas que se deben considerar como prioritarios a la hora de diagnosticar política, pues perjudican en general la situación de toda la población.

## 2.5 RETORNOS Y REUBICACIONES

### 2.5.1 Retorno

Grafica 6. Retorno



Número de personas que solicitaron retorno y retornaron / no retornaron al lugar de donde fueron desplazados. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Retorno se relacionará con el número de personas que solicitaron retorno y retornaron al lugar de donde fueron desplazados; así mismo No retorno estará relacionado con el número de personas que solicitaron retorno y no retornaron porque en el sitio actual existen mejores condiciones para desarrollar un proyecto de vida sostenible, o porque no existen las garantías para regresar, evidenciando con la gráfica N° 6 que hay un porcentaje alto de las personas que habiendo solicitado retorno no lo pudieron lograr.

## 2.5.2 Reubicación

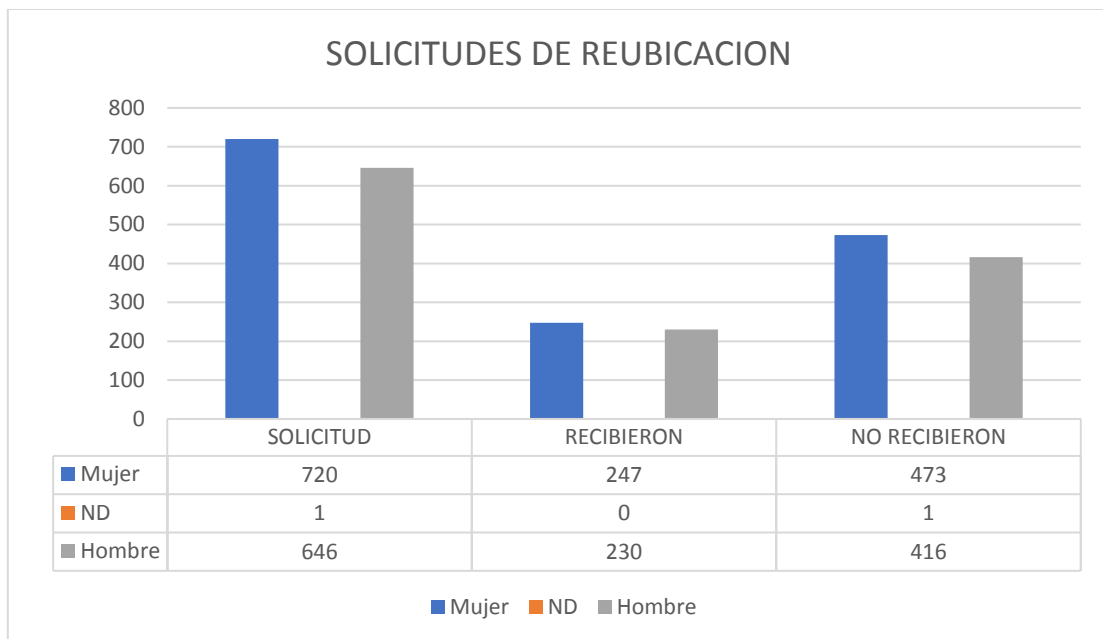
Tabla 16. Reubicación

SEXO	SOLICITUD	RECIBIERON	NO RECIBIERON
Mujer	720	247	473
ND	1	0	1
Hombre	646	230	416

Número de personas que solicitaron apoyo a gobierno para reubicarse. Si / no recibieron apoyo. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017. .

La Tabla N° 16 muestra la cantidad de solicitudes de reubicación que no son efectivas debido a los conceptos de seguridad en la herramienta Maariv, teniendo en cuenta que de 1366 solicitudes de reubicación solo 477 fueron aprobadas lo que impide la restauración de una vida digna en condiciones de seguridad y dignidad para la población.

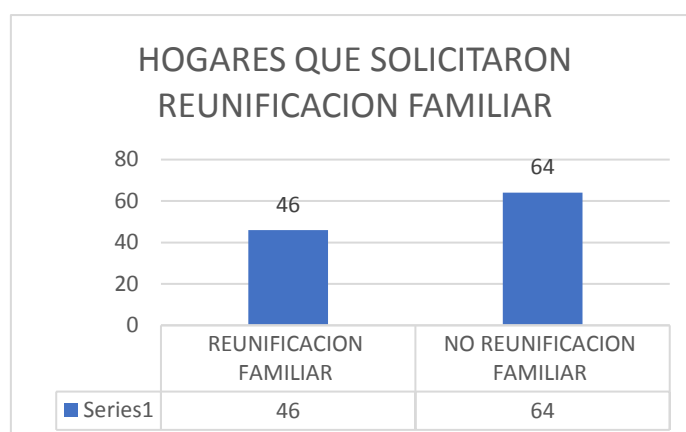
Grafica 7. Solicitud de reubicación



Muy de la mano de las razones que componen los recuadros anteriores, el deseo de permanecer o retornar a sus sitios de desplazamiento son decisiones que responden a su gusto o disgusto con la situación actual, algo incluso mayor que el deseo por reencontrarse con su pasado. Debe generarse una línea de acción con todos aquellos hogares que desean regresar a sus sitios de origen y que no lo han podido hacer aún, quizá por la falta de cooperación de la oferta institucional y acompañamiento. Para el caso de las reubicaciones, la situación es similar, solo que la ayuda que se brinde debe ser un poco más amplia porque reubicar un hogar debe tener muchas consideraciones más difíciles de trabajar que en el caso de un retorno.

### 2.5.3 Reunificación familiar

Grafico 8. Hogares que solicitaron reunificación familiar



Número de hogares por reunificación familiar. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Reunificación familiar, Número de hogares que, a causa del desplazamiento forzado, solicitaron y recibieron apoyo del gobierno para la reunificación. No reunificación Familiar Número de hogares que, a causa del desplazamiento forzado, solicitaron apoyo, pero no han vuelto a vivir juntos después de la separación y no recibieron apoyo del gobierno.

## 2.6 EDUCACIÓN

### 2.6.1 Analfabetismo

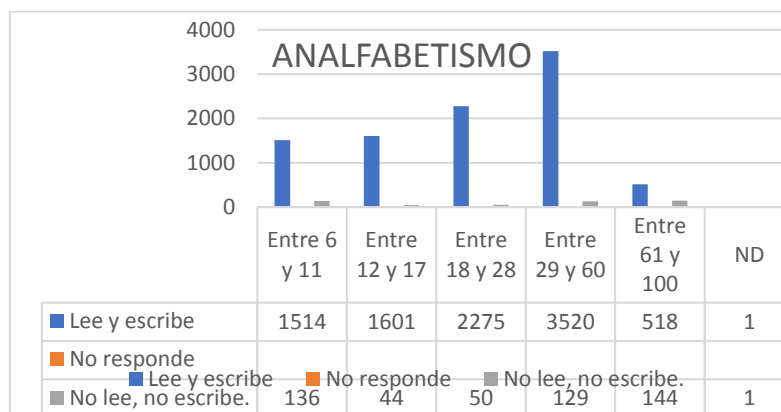
Tabla 17. Analfabetismo

CICLO	Lee y escribe	No responde	No lee, no escribe.
Entre 6 y 11	1514		136
Entre 12 y 17	1601		44
Entre 18 y 28	2275		50
Entre 29 y 60	3520		129
Entre 61 y 100	518		144
ND	1		1

Número de personas mayores a 6 años que si / no saben leer y escribir por ciclo vital. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La Tabla No. 17 ilustra el alfabetismo en la población víctima interpretado en si la población sabe leer y escribir o si por el contrario no han tenido oportunidades estudio. Aspecto importante teniendo en cuenta la relevancia que tienen a la hora de conseguir empleos dignos que generen buenos ingresos económicos.

Grafica 9. Analfabetismo

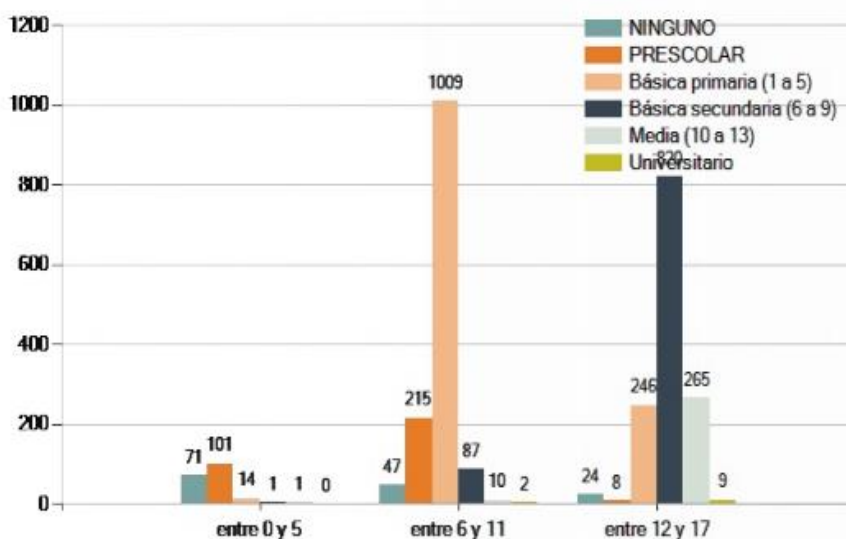


El alfabetismo se cruza con datos de edad para conocer en dónde están las mayores dificultades, si en los niños y jóvenes en edad escolar o ya es un problema de los adultos mayores que nunca lograron aprender a leer o escribir,

arrojando que existe un resultado alto en las edades de 29 a 60 que no sabe leer y escribir, razón por la cual es más difícil el acceso a un empleo formal.

### 2.6.2 Matrícula escolar

Grafica 10. Matricula escolar



Número de menores entre 5 y 18 años que si/no se encuentran matriculados en los diferentes niveles de educación por ciclo vital

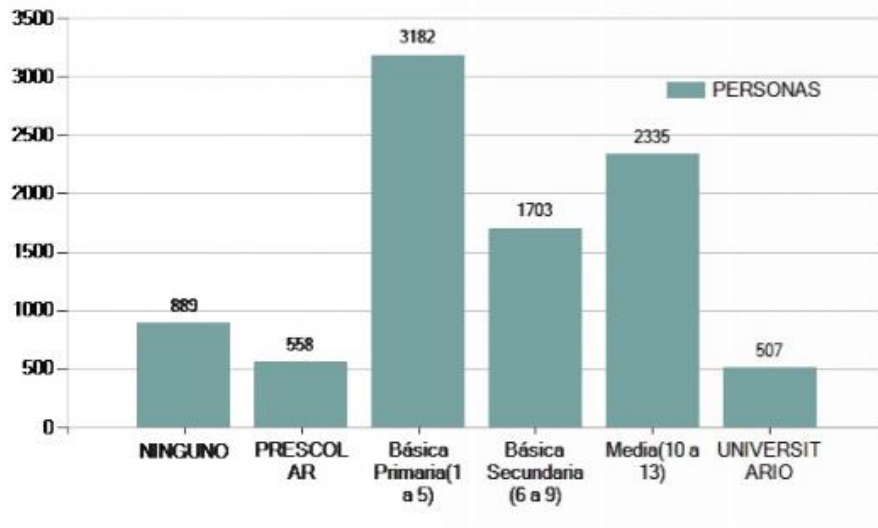
Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Este indicador es una distribución de las personas matriculadas al momento de la caracterización en los diferentes niveles de educación y contrastado con las edades para conocer el grado de atraso que puede tener la población en materia de escolaridad.

Dadas las cifras anteriores en la gráfica N°10 son muy pocas las personas que pueden acceder a una educación superior, teniendo como factor principal el haber salido de su tierra natal y empezar de cero en otro municipio en condiciones económicas precarias, teniendo que asumir otras actividades como trabajo informal para contribuir a los ingresos del hogar; por ello muchas personas buscan otras alternativas como retornar a su lugar de origen y recuperar sus predios para mitigar gastos.

### 2.6.3 Nivel educativo

Grafica 11. Nivel educativo



Número de personas por nivel educativo más alto alcanzado

**Nota:** La clasificación "Ninguno" corresponde a la cantidad de personas que manifestaron no haber alcanzado ningún nivel educativo.

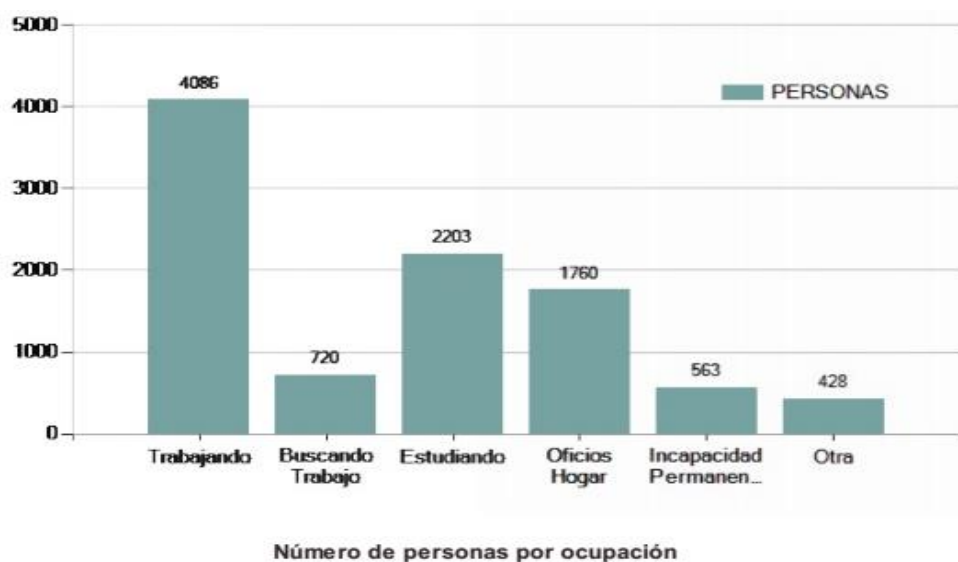
Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Con este gráfico se puede conocer el grado de escolaridad de la población, y de este modo es más efectivo aplicar políticas en pro de la capacitación integral de las personas, así como ser más preciso en la oferta de generación de ingresos, pues no todos están en las mismas condiciones y no todos necesitan lo mismo.

## 2.7 FUERZA DE TRABAJO

### 2.7.1 Ocupación

Grafica 12. Ocupacional



Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

La información que arroja la gráfica No. 12 es relevante para la investigación, esta permite indagar más allá la ocupación que tienen los integrantes de los hogares para determinar los ingresos económicos por cada uno de ellos.

## 2.8 SITUACIÓN DE POBREZA

### 2.8.1 Línea de pobreza - Zona urbana

Tabla 18. Línea de pobreza - Zona urbana

NIVEL DE INGRESOS	PERSONAS
Inferior	75
Dentro	14
Superior	2
ND	6907

Número de personas que residen en zona urbana de acuerdo al nivel de ingresos mensual, igual o superior a la línea de pobreza. Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

En la Tabla No. 18 Se toma la Línea de Pobreza establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - en el Documento Resultados Año Móvil Julio 2014-junio 2015 septiembre 17 de 2015. Una persona que manifestó residir en zona urbana se considera pobre extremo si el ingreso promedio mensual per cápita de su hogar está por debajo del valor \$102.216, se considera dentro de la línea de pobreza si su ingreso promedio mensual esta entre \$102.217 y \$239.206, se considera superior a línea de pobreza si el ingreso promedio mensual es Mayor a \$239.206.

### 2.8.2 Línea de pobreza – Zona Rural

Tabla 19. Línea de pobreza – Zona Rural

<b>NIVEL DE INGRESOS</b>	<b>PERSONAS</b>
<b>Inferior</b>	100
<b>Superior</b>	12
<b>ND</b>	6020

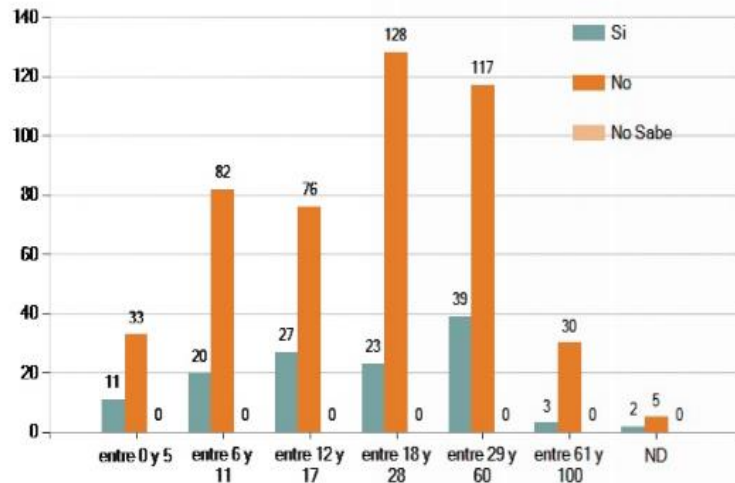
Número de personas que residen en zona rural de acuerdo al nivel de ingreso mensual, igual o superior a la línea de pobreza.

Una persona que manifestó residir en zona rural se considera pobre extremo si el ingreso promedio mensual per cápita de su hogar está por debajo del valor \$ 83.056, se considera dentro de la línea de pobreza si su ingreso promedio mensual esta entre \$83.057 y \$143. 256, se considera superior a línea de pobreza si el ingreso promedio mensual es Mayor a \$143.257.

## 2.9 SALUD

### 2.9.1 Acceso a salud

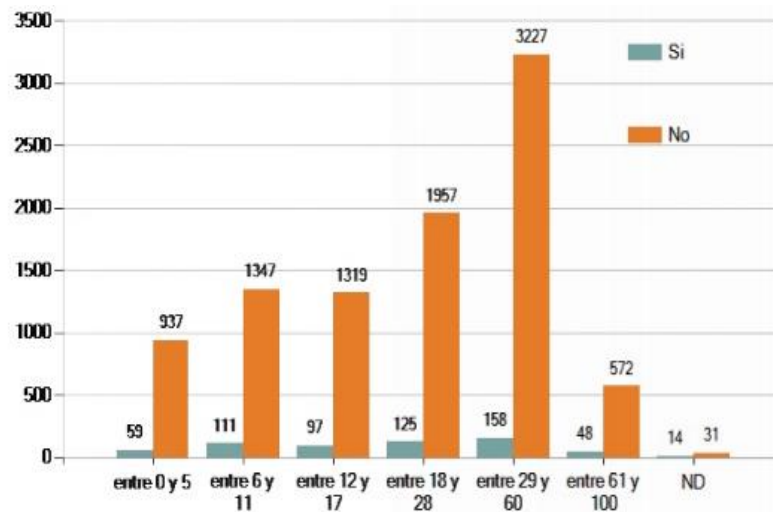
Grafica 13. Acceso a salud



Número de personas por ciclo vital a las que le negaron atención en salud, los tres meses siguientes después de haber declarado el hecho victimizante .

La grafica No. 13 enumera una variable que ilustra las personas que no recibieron atención en salud en los tres meses siguientes al desplazamiento. Afectando el principio de dignidad, haciendo falta la presencia del SNARIV.

Grafica 14. No reciben atención en salud hace 3 meses

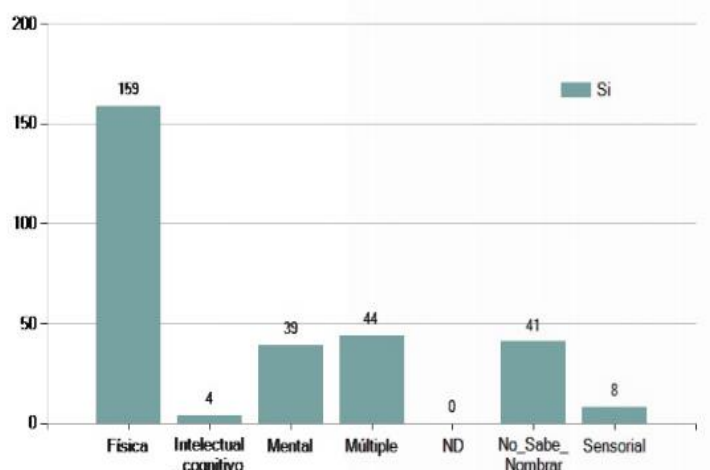


Número de personas por ciclo vital a las que le negaron atención en salud los últimos doce meses a la fecha de aplicación de la encuesta.

Es muy importante asegurar la atención a salud de las personas, como derecho constitucional y prioridad para las víctimas desde la Subsistencia Mínima. Encontrar población con negativas a su asistencia en el sistema de salud es algo que se debe revisar con los centros de atención, hospitales o IPS.

## 2.9.2 Discapacidad

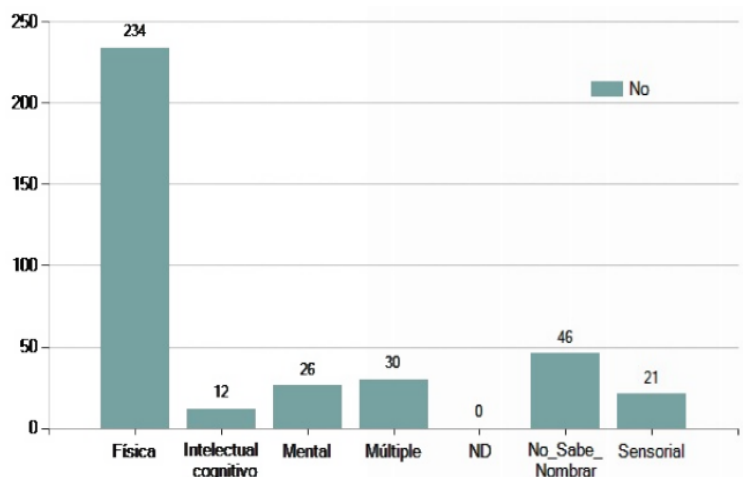
Grafica 15. Discapacidad



Número de personas que consideran tener alguna discapacidad generada por el conflicto armado.

Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Grafica 16. Tipos de discapacidad



Número de personas que consideran tener alguna discapacidad que no se generó por el conflicto armado.

Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017. Elaboración propia.

Las gráficas 15 y 16 permite diferenciar entre los distintos tipos de discapacidad, además de distinguir entre la población que está en esta

situación por causa del conflicto y los que no, evidenciando que un gran porcentaje de la población se encuentra con discapacidad física, motivo por el cual son personas en condición de vulnerabilidad y cuentan con criterios de priorización.

### 2.9.3 Medidas de protección

Tabla 20. Medidas de protección

ETNA	SOLICITUD	RECIBIERON	NO RECIBIERON
Gitano(a) ROM	0	0	0
Indígena	0	0	0
ND	6	5	1
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	24	18	6
Ninguna	518	346	169
Palenquero(a)	0	0	0
Raizal	0	0	0

#### Número de personas que solicitaron medidas de protección y recibió si/no la medida de protección por pertenencia étnica

Tomando como referencia los años 2015, 2016, 2017.

Se hace una diferenciación por enfoque étnico con el fin de comparar la entrega y solicitud de estas medidas, siendo este uno de los factores que impulsa a la población a solicitar retorno y/o reubicación.

### **3. FACTORES QUE INCIDEN EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DE RETORNOS Y REUBICACIONES DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**

En este capítulo se pretende dar mayor claridad a la ruta del Proceso de acompañamiento al retorno, reubicación o integración local exponiendo el proceso institucional que deben realizar las víctimas para dar respuesta a los factores que afectan los conceptos de seguridad emitidos por el comité de justicia transicional como se contempló en los objetivos específicos de la propuesta, por ello es necesario y se tomarán en cuenta las cartillas de protocolo de retorno y reubicación y el SNARIV de la Unidad para las víctimas como fuente primaria según lo contemplado en la ley y lo mandado por esta institución como el deber ser de la política pública.

#### **3.1 PROTOCOLO DE RETORNO, REUBICACIÓN Y /O INTEGRACIÓN LOCAL.**

La población Víctima de Desplazamiento Forzado tiene derecho a retornar o reubicarse bajo condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad; el proceso de retorno o reubicación hace parte de las medidas de Restitución y busca contribuir a la estabilización socioeconómica del hogar, el mejoramiento y consolidación de su proyecto de vida, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reconstrucción del tejido social de su comunidad, a través de tres escenarios de acompañamiento:

En un primer momento, está el proceso de Retorno que es cuando el hogar la víctima manifiesta regresar al municipio de donde salió desplazada, seguidamente está el proceso de Reubicación, mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir y finalmente esta la Integración Local o reubicación en sitio de recepción) donde la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse definitivamente en el lugar de residencia actual.

Para materializar este derecho se lleva a cabo una serie de procedimientos iniciando por la demanda que son todas las solicitudes de acompañamiento en el proceso de retorno, reubicación o integración local que realiza la población víctima de desplazamiento forzado en el punto de atención, posteriormente debe existir la oferta la cual la conforman los hogares o comunidades víctimas de desplazamiento forzado que potencialmente podrían iniciar el proceso de acompañamiento de estabilización socioeconómica de acuerdo a criterios de priorización preestablecidos. Adicionalmente se realiza un acercamiento con los posibles sujetos de atención para verificar su voluntad de acceder a la medida del retorno o reubicación, así mismo se le da paso a los todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado que son caracterizados en el PAARI-Momento de Asistencia y manifiestan su intención de retorno, reubicación o integración local, los cuales son convocados a iniciar el acompañamiento de la Unidad para las Víctimas de acuerdo a criterios preestablecidos y finalmente está el último paso que corresponde a la orientación y acercamiento a la población sujeto de atención; Durante esta fase de atención es fundamental orientar al hogar sobre el alcance del proceso de Retorno y Reubicación como medida de Reparación; se socializan los objetivos y beneficios del acompañamiento de la Unidad en coordinación con las entidades del SNARIV. Igualmente se explica el proceso de Verificación de Principios: Seguridad, Dignidad y Voluntariedad, los cuales son esenciales para la sostenibilidad del proceso de estabilización.

Igualmente se informa que este acompañamiento se brinda por una sola vez, salvo en los casos que se presente un nuevo evento de desplazamiento. Finalmente es fundamental precisar que el retorno, reubicación o integración local es una decisión de vida, en la que deben participar todos los miembros del hogar. Todos y todas deben poder manifestar sus expectativas e intereses frente a esta decisión. Es importante aclarar que el acompañamiento de la Unidad para las Víctimas en los procesos de retorno, reubicación o integración local de individuos o familias integrantes de un pueblo o comunidad indígena, consejo comunitario deben ser concertados con sus autoridades propias e instancias representativas.

En un segundo lugar se da paso a realizar el agendamiento de los hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitan el acompañamiento de la Unidad para las Víctimas en su proceso de Retorno, Reubicación o Integración local. El procedimiento de agendamiento permite dar cita con fecha y hora de la atención, si la solicitud recibida es únicamente para el proceso de retorno o reubicación de las víctimas, se deben agendar directamente con el Enlace integral especializado en reparación, que esté disponible, previa revisión del Orientador en la herramienta MAARIV del histórico de R&R. Para los Casos Étnicos se debe garantizar un proceso de atención presencial ya sea en punto de atención o jornada móvil dependiendo de la dinámica del territorio.

Es importante para la víctima poder identificar la necesidad y escenarios de acompañamiento para el retorno o reubicación identificando claramente el lugar donde el hogar desea reconstruir su proyecto de vida y se registra la decisión definitiva del hogar en la herramienta disponible para tal fin. Al respecto, el hogar puede manifestar que su intención es retornar o reubicarse. Es fundamental brindar una orientación adecuada para que el hogar tome una decisión concertada, informada y plenamente voluntaria, garantizando la participación activa de todos sus integrantes. Para los casos étnicos, adicionalmente se debe aclarar que se debe realizar un proceso de concertación con las autoridades propias e instancias representativas, con quienes se va a coordinar las condiciones del retorno, reubicación o integración local y se van a determinar las medidas de atención y asistencia pertinentes, entendidas desde la legislación y/o prácticas propias de la comunidad o pueblo de que se trate. Igualmente, los individuos o familias podrán manifestar su acuerdo o desacuerdo con las decisiones adoptadas por las autoridades y podrán en calidad de víctimas individuales tomar determinaciones diferentes.

Teniendo en cuenta que se busca identificar el lugar de asentamiento permanente del hogar es necesario consultar las condiciones de seguridad del territorio receptor en la herramienta disponible; de esta forma es posible informar a la víctima si la zona donde espera radicarse tiene condiciones de seguridad desfavorables, por tanto, sería adecuado reconsiderar su decisión. Para esto se debe realizar una verificación de principios: **Seguridad Y**

**Dignidad** en los municipios donde se va a iniciar el acompañamiento de los procesos de retorno, reubicación o integración local. Esta verificación se efectúa en el marco de los Comité de **Justicia Transicional** de cada municipio.

En el principio de Seguridad se realiza un análisis de los riesgos vigentes en el territorio validando las siguientes variables: presencia de Grupos Armados, acciones recientes que atenten contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y afectaciones en el territorio como existencia de minas antipersonal y cultivos ilícitos. Para el cumplimiento de este principio la Unidad para las Víctimas coordinará con las autoridades competentes las acciones necesarias en materia de seguridad para evitar la vulneración de sus derechos y la revictimización. En el caso de proceso de retorno o reubicación de comunidades étnicas adicionalmente se deben consideran las formas y estrategias propias de protección, al igual que se debe incluir a las autoridades tradicionales en la implementación de los Planes de Acompañamiento en seguridad.

En el principio de Dignidad se realiza un análisis sobre la existencia, pertinencia y oportunidad de oferta disponible en el territorio para facilitar la estabilización y adaptación del hogar. Para el cumplimiento de este principio la Unidad para las Víctimas coordinará con las entidades del SNARIV las acciones necesarias que contribuyan al goce efectivo de sus derechos, Igualmente, en la verificación de las condiciones de dignidad se debe tener en cuenta los usos y costumbres de la comunidad étnica, del mismo modo identificar las acciones y compromisos adelantados en otras políticas de orden nacional que apunten al principio de dignidad en las comunidades étnicas, como es el caso de los planes de salvaguarda en auto 004 del 2009 y planes específicos en el auto 005 del 2009.

Posteriormente se determina la viabilidad del acompañamiento institucional en los procesos de retorno, reubicación o integración local y teniendo en cuenta los resultados de la verificación de principios realizada previamente, se establece si el acompañamiento de cada caso atendido en la Ruta integral es viable, lo que quiere decir que los municipios deben contar con condiciones de seguridad favorables y con oferta disponible y pertinente, de esta forma se

puede iniciar el acompañamiento de la Unidad para las víctimas y otras entidades del SNARIV.

Lo contrario a esto sería encontrar el proceso No Viable, que implica a aquellos procesos desarrollados en municipios o territorios colectivos donde persiste la dinámica del conflicto y donde no es posible atender necesidades específicas del hogar a través de la oferta disponible (principalmente servicios especializados en salud) no son viables para iniciar un acompañamiento, debido a que persisten circunstancias que van a obstaculizar la estabilización del hogar e incluso lo van exponer a situaciones de violencia derivada del conflicto. Cabe aclarar que la no viabilidad determinada por seguridad previene la revictimización y no intenta vulnerar la autonomía de locomoción de las víctimas. Adicionalmente estos hogares con proceso no viables pueden cambiar la decisión respecto del lugar para reconstruir su proyecto de vida o pueden iniciar el proceso posteriormente una vez las condiciones de seguridad o dignidad mejoren.

Por otro lado, los casos enfocados en la integración local (permanencia en el municipio de residencia actual) igualmente reciben un acompañamiento para la estabilización y son vinculados de manera gradual una vez tienen garantizada la subsistencia mínima. Los procesos de integración local no son viabilizados bajo los parámetros enunciados anteriormente, ya que su validación se centra en la definición de estrategias de intervención para la protección y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Una vez se establezcan y se definan los 3 principios (seguridad y dignidad) se realiza una verificación del principio de voluntariedad y formalización del acompañamiento. Durante esta fase de atención se realiza una orientación detallada sobre el proceso de acompañamiento que efectúa la Unidad para las víctimas y otras entidades del SNARIV para contribuir a la materialización de derecho al retorno o reubicación de la población en situación de desplazamiento.

Adicionalmente se brinda la información necesaria para que el hogar tome una decisión libre, consciente e informada de retornar, reubicarse o integrarse localmente, es decir realiza la verificación del principio de voluntariedad. Al

respecto es importante aclarar que esta decisión del hogar debe contar con información suficiente sobre los siguientes aspectos:

- ✓ Condiciones de seguridad en municipio receptor validadas en el Comité Municipal de Justicia Transicional y el concepto de seguridad de la autoridad tradicional.
- ✓ Oferta disponible para facilitar la estabilización socio económica
- ✓ Para casos étnicos adicionalmente se socializa los resultados obtenidos durante el proceso concertación con las autoridades étnico -territoriales.

Finalmente se debe formalizar el acompañamiento de la Unidad en su proceso de retorno o reubicación o integración local previamente viabilizado, a través de la firma del documento respectivo dependiendo de la decisión HOGAR: Si este a través del Autorizado o Jefe de Hogar VOLUNTARIAMENTE decide aceptar el acompañamiento de la Unidad en su proceso de retorno o reubicación, se formaliza a través del Acta de Voluntariedad, este documento se diligencia con los datos del hogar actual y debe firmarse cuando el hogar puede ser focalizado para la oferta propia de RR: FEST, Esquemas de Acompañamiento y Planes RR y quedará registrado en el Histórico de Retornos y Reubicaciones.

Adicionalmente, los casos de RETORNO O REUBICACIÓN recibirán un apoyo económico de 1.5 SMML para su traslado una vez firman este documento y el equipo RyR del Nivel nacional hace la gestión para la asignación del recurso. Se debe tener en cuenta que los casos de integración local no reciben este apoyo económico, ya que NO requieren trasladarse a un nuevo territorio.

Para los casos de retorno o reubicación, una vez el hogar se traslada a un nuevo territorio, se realizará actualizar el PAARI módulo de asistencia y así garantizar la gestión de oferta de mínimos básicos y la asignación de atenciones humanitarias a las que tenga derecho según lo establecido el en Decreto 1084 de 2015. Finalmente serán vinculados a los Planes Municipales de R&R para iniciar el proceso de estabilización socio económica.

Los hogares vinculados a un proceso de integración local (reubicación en sitio de recepción) no requieren la actualización de PAARI y serán remitidos

directamente a los Planes Municipales de R&R para iniciar el proceso de estabilización socio económica.

Para los grupos étnicos, se realizará un proceso de atención prioritaria para garantizar la gestión de oferta de mínimos básicos y la asignación de atenciones humanitarias de conformidad con lo establecido en el modelo eco cultural.

Es importante resaltar el papel de SNARIV como factor de decisión en el comité de justicia transicional, por ello se expondrá brevemente como se encuentra conformado y cómo influye en el proceso de retornos y reubicaciones.

### **3.2 SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (SNARIV).<sup>21</sup>**

El Estado colombiano al promulgar la Ley de Víctimas (1448 de 2011), optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación para ellas, que involucra a todos los sectores de la institucionalidad. Este mecanismo ya ha hecho alguna carrera en la historia nacional, pues fue el mismo que se adoptó para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado.

Así, la Unidad para las Víctimas tiene la responsabilidad de coordinar dicho sistema, aunque la responsabilidad del goce efectivo de los derechos se encuentre distribuida entre diferentes actores institucionales, lo que significa que no es sólo la Unidad para las Víctimas la entidad encargada de la atención a las víctimas, sino que son varias entidades responsables de toda la atención.

Las acciones de proponer políticas, programas o proyectos, monitorear las que ya existen o hacer observaciones a las propuestas gubernamentales, pasan por conocer las responsabilidades de cada entidad, la manera cómo se configura el sistema en los niveles territorial y nacional, cuáles son los recursos

---

<sup>21</sup> Sistema Nacional de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto –SNARIV. disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/acerca-de-la-unidad/snariv>. Consultado el día 02 de febrero del 2018.

disponibles para poder realizar un responsable ejercicio de veeduría, entre otros.

Por lo tanto, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV – está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.

**3.2.1 Órganos y estructura del SNARIV.** En el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (Comité Ejecutivo), encargado del diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (asistencia y reparación integral) y la Unidad para las Víctimas, que tiene como función general coordinar la ejecución de dicha política pública, y además cumple la tarea de coordinación del sistema y ejerce la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

En el nivel territorial se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), encargados del diseño de las políticas locales de asistencia y reparación integral y de que estas se correspondan con la política nacional en la materia.

En primera parte se abordará el comité ejecutivo para la atención y reparación a las víctimas (comité ejecutivo) quien es la máxima instancia de decisión del SNARIV. Su propósito es adoptar las políticas e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de garantizar la asistencia y reparación integral. El Comité está integrado por el Presidente de la República o su representante, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cada uno de ellos estará presente en las sesiones que dicho Comité

convoque. Sus decisiones o concertaciones en materia de política pública para las víctimas estarán supeditadas al concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) cuando las medidas que adopte el Comité tengan impacto fiscal.

Sus funciones corresponden al diseño de políticas, gestión y disposición de recursos, seguimiento al cumplimiento y ejecución de la Ley de Víctimas, consolidación y garantías para la participación de las víctimas.<sup>22</sup>

Este Comité, según su estructura lo indica, será presidido por el Presidente de la República y la Secretaría Técnica será ejercida por la Unidad para las Víctimas. La Presidencia del Comité tiene funciones de dirección, seguimiento y evaluación de la política de asistencia y reparación integral.

Esto implica concertar y convocar las sesiones del Comité, así como moderar con unas reglas claras y establecidas para su articulación con las entidades del SNARIV, en particular con la Unidad para las Víctimas, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). Presentará así mismo un informe anual de evaluación al Congreso de la República acerca del cumplimiento de la Ley 1448.

La Secretaría Técnica, ejercida por la Unidad para las Víctimas, debe prestar apoyo operativo al Comité, especialmente en lo referido a evaluación de la política de atención y reparación integral a las Víctimas, gestión documental, normativa, y convocatoria a reuniones. Así mismo, debe solicitar al Departamento Nacional de Planeación los informes de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación de las víctimas, presentar el Comité Ejecutivo informes anuales sobre los resultados de la política en mención, recibir y hacer seguimiento a los Planes Operativos de los subcomités técnicos.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas opera a través de subcomités técnicos, que son grupos de trabajo en los que participan diferentes instituciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*

Hacienda y Crédito Público, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad para las Víctimas hacen parte de todos los subcomités.

Están encargados del diseño e implementación de la política de atención y reparación integral de las víctimas. Aunque el Comité Ejecutivo puede crear nuevos subcomités, los decretos reglamentarios de la Ley establecen un total de diez.<sup>23</sup>

1. Coordinación Nacional y territorial
2. Sistemas de información
3. Atención y asistencia
4. Medidas de rehabilitación
5. Reparación colectiva
6. Restitución
7. Indemnización administrativa
8. Medidas de satisfacción
9. Prevención, protección y garantías de no repetición
10. Enfoque diferencial

Entre sus principales responsabilidades están la adopción de las orientaciones del coordinador operativo del SNARIV, la formulación de los planes operativos anuales, la definición de los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción y el establecimiento de los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en la Ley de Víctimas.

En segundo lugar, se hablará del órgano a nivel territorial como lo son los Comités territoriales de justicia transicional (CTJT) ya que son, principalmente, instancias de concreción de la política nacional de atención y reparación integral de las víctimas en el orden territorial. Existen en los municipios,

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

departamentos y distritos, y están conformados, mayoritariamente, por el gobernador o alcalde y su gabinete y por dos representantes de las víctimas.

La Secretaría Técnica de los comités será ejercida por el alcalde o gobernador. Sus principales competencias son la elaboración de planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, la coordinación y articulación de acciones con el SNARIV en sus diferentes niveles, departamental, distrital y municipal, para que la oferta institucional del sistema garantice los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, así como actividades en materia de inclusión e inversión social para las víctimas.

Está integrado por el Gobernador o el alcalde, el Secretario de Gobierno departamental o municipal, el Secretario de Planeación departamental o municipal, el Secretario de Salud departamental o municipal, el Secretario de Educación departamental o municipal, el Comandante de División o el Comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona, el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, el Director Regional o Coordinador del Centro Zonal de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar(ICBF), el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas y un delegado del Director de la Unidad para las Víctimas.

**3.2.2 Entidades territoriales que conforman el Snariv.** Las entidades territoriales, distritos, municipios hacen parte del SNARIV en el orden territorial y su objetivo principal es el cumplimiento local al Plan Nacional. Asimismo, deben diseñar e implementar programas de prevención, asistencia y atención y reparación a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo locales y ceñirse al Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Cabe destacar que, en cuanto a la implementación de la Ley, prestan asistencia técnica en el desarrollo de las políticas públicas para las víctimas.

Ejemplo de ello es que en las medidas de asistencia que establece la Ley, prestan la asistencia de urgencia, la asistencia de gastos funerarios, y contribuyen a complementar las medidas de atención y reparación integral, gestionando la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, con un cargo establecido a los presupuestos territoriales. Tienen además el deber de garantizar la protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional, y la asignación de recursos a las personerías para el efectivo cumplimiento de la Ley de asistencia y reparación integral.

También se cuenta con las mesas de participación de víctimas que tienen como fin garantizar la participación en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, y determinar la participación de las víctimas en otros espacios. Están integradas por representantes de Organizaciones de Víctimas (OV) o Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV), reflejando un enfoque diferencial.

La Mesa Nacional elige los representantes de las víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo y los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo. Por su parte, las Mesas de Participación Territoriales están encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que integren los CTJT.

El SNARIV como herramienta además de tener una estructura interna definida y de ser un sistema coordinado de entidades tiene como fin satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto a través de las entidades que intervienen a lo largo del proceso de asistencia, atención y reparación integral.

Las políticas de víctimas se pueden agrupar en: Asistencia y atención, Reparación integral, Prevención y protección, verdad y justicia , teniendo como ejes transversales al Registro único de víctimas y Red Nacional de Información, retornos y reubicaciones, la Articulación Nación Territorio y al interior del Gobierno Nacional y los lineamientos de participación toda vez que la ley de víctimas establece Funciones asignadas a las entidades del sistema Unidad

administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas que son las de Prestar, coordinar y ejecutar las políticas públicas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Dentro de la política pública de víctimas y apoyando el proceso de retorno se incursiono la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras (UGRTD) quien lleva las solicitudes o demandas de restitución ante los jueces y/o magistrados de Restitución de Tierras con el fin de brindar las garantías procesales y permitir el debate jurídico ante el órgano que la Constitución Política determina para resolver los casos ante los escenarios de justicia. Esta entidad desempeña sus funciones en tres fases:

1. La administrativa, judicial y post-fallo, en la cual las personas acuden a la Unidad, declaran que fueron despojadas (obligadas a transferir títulos de propiedad) o desplazadas (obligadas a abandonar las tierras) y tramitan una solicitud donde narran los hechos.

2. La Unidad hace una investigación tendiente a la restitución, adelanta un proceso de micro-focalización si las solicitudes son altas y hay condiciones de retorno e inicia el proceso de restitución.

Por otro lado, se expondrán los ministerios que también hace parte del SNARIV, como el Ministerio del Interior cuya función es brindar asistencia técnica y asesoría a las entidades territoriales para la conformación de los Comités de Justicia Transicional, la formulación de los Planes de Acción Territorial y su incorporación en los Planes de Desarrollo. Este ministerio coordina, junto a las autoridades territoriales, la caracterización de la población víctima; la formulación de acciones, indicadores y metas; la identificación de la oferta institucional, la asistencia técnica para la incorporación del enfoque de derechos humanos en los Planes de Desarrollo Territoriales y la implementación de garantías de seguridad y protección personal de las víctimas. El Ministerio del Interior es la entidad principal en lo que tiene que ver con apoyo a la participación. Además, por medio de su interlocución con las autoridades locales y los entes territoriales, incide en la formulación de los

planes de acción para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, promoviendo la articulación entre Nación y Territorio para la ejecución de la ley.

Como aliada del ministerio del interior se encuentra la Unidad nacional de protección con el fin de facilitar la base de datos o sistemas de información de víctimas existentes a nivel territorial para operativizar el Registro Único de Víctimas según lo dispone la ley. Así mismo participar en el seguimiento y concepto de los mapas de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado.

Otro ministerio importante en la ley de víctima y en el proceso de retorno y reubicación es el de agricultura y desarrollo rural cuyas funciones están relacionadas principalmente con los componentes de retorno y reubicación, restitución de tierras, empleo y generación de ingresos, indemnización del subsidio de vivienda rural, créditos y pasivos, y prevención, protección, garantías de no repetición y reparación colectiva. Estas responsabilidades y las de sus entidades adscritas, confieren a este Ministerio el desarrollo de gran parte de la política de reparación de las víctimas.

El ministerio de agricultura y desarrollo rural tiene como grandes aliados otras instituciones entre ellas el Instituto colombiano de desarrollo rural (INCODER), el cual brinda su oferta institucional en los procedimientos de restitución de tierras y de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, facilita a nivel territorial las bases de datos sobre las víctimas del despojo o del abandono forzado; socializa a jueces, magistrados, oficinas de registro de instrumentos públicos, notarías y a sus dependencias u oficinas territoriales, las actuaciones o requerimientos del proceso de restitución.

Tiene responsabilidades en el tema de medidas de estabilización socio económico y cesación de la condición de vulnerabilidad, específicamente sobre el tema de empleo rural y urbano. Además, realiza el acompañamiento a las víctimas en el programa para la inversión adecuada de recursos.

También trabaja de la mano con el fondo para el financiamiento del sector agropecuario (FINAGRO) el cual adopta medidas en materia de crédito y establece los criterios de redescuento preferencial para la población víctima. Igualmente está encargada junto a otras entidades como el banco agrario del seguimiento de programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano.

El banco agrario tiene responsabilidades en relación con la restitución de vivienda, ya que administra los subsidios de vivienda rural a personas que han sufrido destrucción o desmejora de inmuebles. Además, en conjunto con otras entidades, hace seguimiento a los programas de generación de empleo y a las medidas de estabilización socio económicas.

También está presente el Ministerio de hacienda y crédito público, el cual es responsable de coordinar con la Unidad para las Víctimas y el DNP, 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.

Así mismo hace parte del SNARIV el Ministerio de justicia y derecho quien tiene como función formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública sobre mecanismos de Justicia Transicional. Acompaña a la Unidad para las Víctimas en la instalación, conformación y funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Además, se encuentra el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, el cual tiene responsabilidades frente a la administración y trámite para el acceso a vivienda urbana para la población víctima. Las políticas de vivienda incluyen la planeación y las estrategias de implementación para el acceso preferente al subsidio familiar de vivienda, así como la capacitación a las entidades territoriales para la formulación de planes de construcción de vivienda para

víctimas. El Ministerio contribuye a la formulación y estructuración de planes de habilitación de suelo para este fin.

Por otro lado, las evaluaciones de las condiciones de seguridad de las zonas de retorno o reubicación serán realizadas por la fuerza pública y está a cargo del ministerio de defensa, así como su seguimiento periódico, acorde a lo indicado en las directrices del Ministerio de Defensa Nacional. Este mismo implementara una instancia de coordinación encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. Las evaluaciones de las condiciones de seguridad de las zonas de retorno o reubicación serán emitidas por la fuerza pública, así como su seguimiento periódico. Este ministerio cuenta con un aliado que es la dirección nacional de policía nacional la cual garantiza el mantenimiento del orden público, la seguridad y protección personal de las víctimas; suministra información para el diseño del Mapa de Riesgo, junto con las FF.MM y el Ministerio de Defensa; participa en el Grupo Interinstitucional de Protección, en el Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición; y presta colaboración inmediata para el desalojo de los predios restituidos a las víctimas. El Comandante de la Policía integrará el Comité Territorial de Justicia Transicional en su respectiva jurisdicción.

El otro Ministerio que participa es el de salud y protección social, el cual cumple funciones en lo relativo a medidas de asistencia y atención, medidas de rehabilitación y medidas de protección. Se encarga de la afiliación de víctimas al Sistema General de Seguridad Social y de la creación del Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial y Diferencial que permita la integración social de las víctimas. Este debe crear mecanismos de cobertura a nivel territorial, atención inmediata, además de desarrollar herramientas adecuadas para el seguimiento y monitoreo de la atención brindada a las víctimas. También, junto con algunas de sus entidades adscritas y la Unidad para las Víctimas, determina los descuentos y excepciones frente a la indemnización administrativa.

El Ministerio de trabajo también tiene un papel fundamental y es que respecto al componente de asistencia y atención, cumple funciones en materia de generación de ingresos, además tiene la obligación de formular, dirigir y evaluar la política de generación de empleo e incremento del nivel de empleabilidad de la población vulnerable y tiene como entidad aliada el servicio nacional de aprendizaje (SENA) la cual brinda acceso preferencial a la formación técnica y tecnológica a las víctimas del conflicto. Contribuye al diseño de la ruta de atención y orientación con enfoque diferencial para la población víctima, facilita su capacitación en programas de empleo rural y urbano, brinda incentivos para la permanencia en los programas de formación titulada, define requisitos para el acceso a sostenimiento de proyectos tecnológicos de la población víctima, ofrece acompañamiento en la elaboración de proyectos productivos emprendidos con base en la indemnización administrativa.

Además, también está presente el Ministerio de educación, el cual está encargado de la adopción de las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas. De igual manera, está encargado de establecer los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas del conflicto puedan acceder a los programas académicos ofrecidos por las instituciones. Por lo anterior este ministerio pone a disposición de las víctimas el Instituto Colombiano de crédito y estudios en el exterior (ICETEX) el cual otorga créditos y subsidios educativos a los estudiantes víctimas del conflicto. Con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional, realiza la gestión de recursos para otorgar subsidios de sostenimiento a las víctimas, atender los costos de graduación, condonaciones de crédito y ajustes en las tasas de interés.

Seguidamente, está el Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones, el cual hace parte del componente de reparación toda vez que asesora la articulación de los sistemas de información con las entidades que conforman el SNARIV. Igualmente, promueve espacios que garantizan el acceso, uso y apropiación de las TIC mediante un modelo de servicios

sostenibles que permite integrar a la comunidad en escenarios de acceso, capacitación, entretenimiento y otras alternativas de servicios de las TIC.

También se encuentra vinculado el Ministerio de cultura quien, junto con el Centro de Memoria Histórica y el Archivo General de la Nación, realizan acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima, difundir la verdad acerca del conflicto armado, y desarrollar las medidas de satisfacción previstas en la ley. Aquí participa el archivo general de la nación ya que este debe generar estrategias archivísticas que permitan la reconstrucción de la memoria histórica de la sociedad, como aporte al establecimiento del derecho a la verdad, del que sus titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto. El Archivo General de la Nación propuso, para la observancia de la Ley 1448 de Víctimas, un proyecto para la identificación de archivos y la gestión documental de las entidades responsables del tema de Derechos Humanos, la cual debería hacerse en los archivos de las entidades en sus diferentes niveles de la organización administrativa, territorial y de servicios.

De igual manera Ministerio de comercio, industria y turismo apoya la política pública brindando fortalecimiento a las unidades productivas de las víctimas, existentes en el ámbito urbano. El Ministerio presta atención a la población víctima a través de operadores, mediante el Fondo de Modernización e Innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, realiza convocatorias públicas dirigidas a operadores que acrediten idoneidad. Para lo anterior las víctimas cuentan con apoyo del banco de comercio exterior (BANCOLDEX) el cual expidió la Circular Externa No. 002 del 5 de abril de 2013, la cual tiene como objeto ofrecer un cupo de crédito de redescuento a los empresarios víctimas del conflicto armado interno, atentados terroristas y demás actos violentos. Dicho cupo de crédito tiene como destinatarios a personas naturales consideradas como micros, pequeñas, medianas y grandes empresas de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario, que hayan sufrido daño por violaciones a los Derechos Humanos o por infracciones al Derecho Internacional Humanitario, según lo contempla el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Por último se encuentra el Ministerio de relaciones exteriores quien garantizará que las víctimas del conflicto que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.<sup>24</sup>

### **3.2.3. Departamentos administrativos que conforman el SNARIV.**

Inicialmente se encuentra el departamento para la prosperidad social (DPS), el cual es una entidad de especial importancia para la implementación de la Ley, el direccionamiento de la política de víctimas y para la garantía de la reparación integral. Entre sus entidades adscritas están el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Unidad para las Víctimas, la Unidad de Consolidación Territorial, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), y el Centro de Memoria Histórica. Estas instituciones cumplen un papel central en los procesos de reparación, administración de recursos, implementación de programas y planes de acción en materia de goce efectivo de derechos para las víctimas.

En la estructura del Estado, el DPS pertenece al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Tiene responsabilidades en la atención, gestión de recursos, definición de criterios frente a vivienda y generación de ingresos. Está adscrito a la Presidencia de la República y tiene responsabilidades frente a las políticas públicas de atención integral para las víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado.

Consecutivamente está el Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF) el cual brinda asistencia en materia de identificación, ayuda humanitaria y alimentación. Contribuye a las medidas de reparación integral en los procesos de indemnización administrativa, medidas de rehabilitación y medidas de prevención, protección y garantías de no repetición.

Asimismo, se encuentra la Unidad administrativa para la consolidación territorial, la cual participa en la conformación de los Centros Regionales de

---

<sup>24</sup> Ibídem.

Atención y Reparación a Víctimas. La protección colectiva deberá estar articulada con aquellos planes o programas del Estado en materia de seguridad territorial, tales como el Plan Nacional de consolidación Territorial, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y reclamos colectivos.

Dentro de estos departamentos se encuentra con la agencia nacional de superación de la pobreza extrema (ANSPE), toda vez que dentro del marco de la ley está encargada del acompañamiento y diagnóstico de necesidades de la población víctima, así como de la atención y orientación para el acceso a los programas y subsidios para la superación de la pobreza. Hacen parte de la conformación de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas. Así mismo el Departamento nacional de planeación (DNP) hace parte del acompañamiento en la formulación de las políticas públicas, planes generales, programas y proyectos dirigidos a la población víctima. Además está encargado de:

1. La elaboración del presupuesto de los recursos de inversión.
2. Apoyo en la evaluación, diseño y cálculo de indicadores de goce efectivo de derechos (IGED).
3. Evaluaciones de los planes, programas y proyectos ejecutados.
4. El acompañamiento y apoyo técnico a las entidades del SNARIV responsables de la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a la prevención, asistencia y reparación integral de la población víctima del conflicto armado.

**3.2.4 Organismos de la rama judicial que conforman el SNARIV.** En primer lugar, se hará mención al consejo superior de la judicatura el cual crea, planifica, administra los despachos judiciales de restitución de tierras, dota de logística y seguridad a los magistrados y ofrece capacitación a jueces en materia de asistencia y reparación integral, vía Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Sus registros y sistemas de información de víctimas son fuente informativa del Registro Único de Víctimas.

Así mismo se encuentra la Fiscalía general de la nación, sus registros y sistemas de información de víctimas son fuentes de Registro Único de Víctimas. Vela por la protección de las víctimas y testigos que intervienen en procesos de investigación de hechos victimizantes; investiga y sanciona a los autores de los hechos victimizantes a que se refiere la Ley 1448 de 2011, especialmente cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

Del mismo modo se encuentra en esta parte al Instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses, ya que según lo establece la ley y sus decretos, el Instituto será fuente del Registro Único de Víctimas y sistemas de información de víctimas existentes. Tiene como responsabilidad valorar el daño de las víctimas de delito sexual en el marco del conflicto armado y adelantar labores de identificación de desaparecidos, así como colaborar en la preservación de la memoria mediante la documentación y archivo de los hechos relacionados con el conflicto armado.

En segundo lugar, se mencionarán los organismos de control que apoyan la política pública de víctimas como la Controlaría general de la nación, toda vez que es la encargada de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. También se encuentra como organismo de control la procuraría general de la nación, quien es la responsable de garantizar el derecho de las víctimas a acceder a la justicia y a ejercer la participación con miras a realizar su derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral con garantías de no repetición. La responsabilidad del cumplimiento y seguimiento de las obligaciones de las entidades y de los servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro, para el caso del Ministerio Público, estará a la cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Posteriormente otro ente de control es la defensoría del pueblo, según establece la Ley de Víctimas, la Defensoría del Pueblo cumple un papel fundamental en la orientación para el acceso a los procesos de reparación integral y representación ante los mismos por cuanto es el organismo encargado de recibir la declaración para el Registro Único y representar

judicialmente a las víctimas mediante defensores públicos. Participa activamente en las medidas especiales de protección a las víctimas; en la orientación en estrategia psicojurídica a los profesionales regionales y a las víctimas frente a delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, garantías de no repetición. Trabaja así mismo en planes de alertas tempranas, informes de riesgo y en la actualidad ejerce la Secretaría Técnica en las Mesas Departamentales de Víctimas y en la Mesa Nacional, realizando observaciones al Protocolo de Participación.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Sistema Nacional de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto –SNARIV. disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/acerca-de-la-unidad/snariv>. Consultado el día 02 de febrero del 2018.

#### **4. PAPEL QUE CUMPLE LOS COMITÉS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN SU FUNCION DE EMITIR CONCEPTOS RETORNO Y REUBICACION.**

En este capítulo se pretende abarcar la problemática expuesta en el planteamiento del problema de esta propuesta que enlaza al comité de justicia transicional, abordando las actividades que se realizan en este comité y dejando en evidencia la realidad de lo que se tiene en la plataforma MAARIV al día de hoy, que impide que las personas que solicitan retorno y/o reubicación del municipio de Floridablanca puedan acceder a él.

Para comprender un poco más el proceso es necesario saber que los Comités Territoriales De Justicia Transicional<sup>26</sup>- CTJT son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el Gobernador o Alcalde respectivamente (Art. 173 de la Ley 1448/11). Los Comités Territoriales de Justicia Transicional son los encargados de elaborar los 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 Integral 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; y coordinar las actividades en materia de inclusión 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.

---

#### **4.1 NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA “COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES”.**

---

<sup>26</sup>LEY 1448 DEL 2011.

27Las Entidades Territoriales (ET) son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, gobernados por autoridades propias elegidas mediante votación popular. Sus funciones básicas son administrativas, de planeación, de coordinación, de prestación de servicios y de promoción de la participación ciudadana. También, según lo consagrado en la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual determina objetivos específicos y comunes a toda la organización estatal.

Las acciones en tal sentido, deben desarrollarse conforme a los objetivos y líneas de política definidas por el Gobierno Nacional en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a su vez estas líneas de política deben adecuarse a las necesidades territoriales específicas y ser definidas contando con la participación de las autoridades locales y de las víctimas. Los departamentos como sujetos activos de la estructura administrativa del Estado Colombiano, establecidos como puntos intermedios entre el nivel nacional y municipal, que “tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”, han desarrollado labores en función de administrar, coordinar y complementar las acciones del nivel municipal. En tal sentido la Ley 1448 de 2011, establece que las responsabilidades de los Departamentos se enmarcan en la intermediación para la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Es preciso tener en cuentas algunas de las competencias atribuidas a los departamentos por la Ley 715 de 2001, como son: Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental, administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan, promover la armonización de las actividades de los municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación, asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los

---

<sup>27</sup>MINISTERIO DEL INTERIOR. guía para conformación y funcionamiento de comités territoriales de justicia transicional. Disponible en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia\\_para\\_conformacion\\_y\\_funcionamiento\\_de\\_comites.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf). Consultado el día 05 de marzo del año 2018

municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar, realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad, promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.

Así mismo, para los Municipios y Distritos, la Ley 715 de 2007 precisa dentro de sus competencias lo siguiente: Corresponde directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

Es necesario tener en cuenta que la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno por parte de las entidades territoriales, según sus competencias, debe contemplarse, en el marco de la descentralización administrativa, los principios de coordinación, complementariedad, subsidiaridad, y concurrencia. Las instancias de coordinación creadas por la Ley 1448 de 2011, contemplan la integralidad del Estado y como máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, cuya función es adoptar las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de materializar las medidas para garantizar la atención, asistencia y reparación integral.

A nivel nacional se encuentra el Snariv como ente que coordina esta política, así como se mencionaba en el capítulo anterior, toda vez que tiene por objeto:<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> LEY 1448 DEL 2011

- Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
- 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.
- 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.
- 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 presente Ley.
- 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 presente ley.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 presente ley.
- 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 presente ley.

- 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.
- 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.

Posteriormente el artículo 165 de la ley 1448 crea el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas- CEARV quien 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 y por lo tanto en desarrollo de este mandato tendrá las siguientes funciones:

- Diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de que trata la presente Ley.
- 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.
- Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas.
- Aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas.

- Determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el adecuado desarrollo de su mandato.
- Realizar el seguimiento a la implementación de la presente 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 presente Ley.
- Darse su propio reglamento.
- Las demás que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

Finalmente, a nivel departamental el coordinador de esta política pública son los comités territoriales de justicia transicional departamentales, distritales y municipales, conformados de la siguiente manera:

- El Gobernador o el Alcalde quien lo presidirá, según el caso.
- El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso.
- El Secretario de Planeación departamental o municipal, según el caso.
- El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso.
- El Secretario de Educación departamental o municipal, según el caso.
- El Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona.
- El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
- El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Un representante del Ministerio Público.
- Dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el Título VIII de la Ley 1448 de 2011.
- Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Los comités, podrán convocar a representantes o delegados de otras entidades que en el marco de la ley contribuyan a garantizar los derechos a la verdad,

justicia y reparación integral a las víctimas, y en general a organizaciones cívicas o a las personas o representantes que considere convenientes. El Gobernador o Alcalde, realizarán la secretaría técnica de los comités territoriales de justicia transicional, para lo cual diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. Las autoridades que componen el Comité no podrán delegar, en ningún caso, su participación en el mismo o en cualquiera de sus reuniones. Llegado a esta instancia es relevante para la investigación en curso conocer las funciones asignadas al comité de justicia transicional. Por ello se expondrán a continuación:

- Servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo territoriales en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a fin de lograr la prevención, 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, municipal o distrital.
- Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición.
- Adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas, proyectos y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.
- Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ejecutará las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares

de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

- Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo.
- Adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
- Desarrollar estrategias de prevención integral para lo cual coordinará con los Comités Territoriales de Prevención.
- Las demás que se consideren necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

En el marco del Decreto 4800 de 2011 y los decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se relacionan otra serie de funciones tales como:

- Brindar información a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral a las Víctimas sobre hechos victimizantes masivos que permitan la valoración de los mismos.
- Las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación se realizarán en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional bajo los lineamientos previstos en el Protocolo de Retorno y Reubicación.
- Elaborar los Planes de retorno y Reubicación como herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento a los procesos.
- Por solicitud de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Verificar la situación, de la población víctima del desplazamiento forzado con el fin de valorar la cesación de vulnerabilidad manifiesta.

- Realizar seguimiento al cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales en cada vigencia fiscal, especialmente en la asignación de recursos para la asistencia funeraria.
- A través de las Secretarías técnicas de los CTJT, y en cumplimiento del principio de colaboración armónica, participar en el seguimiento al Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa, que deberá implementar la Unidad Administrativa para la Atención y reparación a las Víctimas.
- Los CTJT deberán hacer seguimiento a la implementación de las medidas de satisfacción en su municipio o departamento.
- Establecer las fechas para honrar a las víctimas y realizar eventos sobre memoria histórica y solidaridad con ellas.
- Los Comités deberán asegurar la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno, este plan se debe actualizar cada año o cuando el Comité lo considere pertinente.
- En conjunto con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, aprobar el Plan Integral de Reparación Colectiva.
- Realizar estricta supervisión y seguimiento en conjunto con la Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, a las delegaciones de administración de bienes distintos a los inmuebles rurales que se les asignen a las entidades territoriales.

Así mismo en relación con el funcionamiento de los comités de justicia transicional departamentales, distritales y municipales, deberán después de los dos (2) meses siguientes a la publicación del Decreto 4800 DE 2011 (20 de diciembre), el gobernador o alcalde debe instalar y reglamentar por medio de un acto administrativo, la estructura interna y el funcionamiento del comité, para garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas en su territorio. Para la instalación de los Comités Municipales de

Justicia Transicional, no se requerirá de la presencia del Gobernador del Departamento respectivo.

El Comité de Justicia Transicional Departamental, además de sus reuniones ordinarias, se reunirá como mínimo cada cuatro (4) meses, con la participación de los municipios de su jurisdicción, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales. En la reunión del Comité de Justicia Transicional Departamental, que se realizará con la participación de los municipios bajo la jurisdicción del respectivo departamento, en el segundo trimestre de cada año, se deberán abordar las necesidades presupuestales de los respectivos municipios, para que sean tenidas en cuenta en los planes operativos anuales de inversión departamental de la vigencia posterior.

El Comité de Justicia Transicional Municipal, además de sus reuniones ordinarias, se reunirá como mínimo cada cuatro (4) meses, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, para elevarlos al Comité de Justicia Transicional Departamental.

En representación del Ministerio Público asistirán a los Comités de Justicia Transicional Departamentales, el Procurador Regional y el Defensor Regional. Así mismo, a los Comités de Justicia Transicional Municipales o Distritales, asistirán el Procurador Provincial o Distrital y el Personero Municipal o Distrital. El gobernador o el alcalde, según corresponda, podrán delegar la secretaría técnica de los Comités de Justicia Transicional, a través de un acto administrativo.

#### **4.2 ACTAS DE COMITÉS MUNICIPALES O DEPARTAMENTALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL.<sup>29</sup>**

---

<sup>29</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. guía para conformación y funcionamiento de comités territoriales de justicia transicional. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/sites/>

En el marco de cualquier proceso de retorno y reubicación que se adelante, la instancia del Comité Territorial de Justicia Transicional es la encargada de velar por la elaboración, aprobación y seguimiento a los Planes de Retorno y Reubicación municipales. Teniendo en cuenta lo anterior, la articulación de lo que significa el Plan de Retorno y Reubicación con el Comité Territorial de Justicia Transicional tiene cuatro momentos especiales:

Se inicia con la contextualización para el Inicio de la construcción del Plan de Retorno o Reubicación, en este primer momento, se debe solicitar a la Alcaldía municipal que convoque a un Comité Municipal de Justicia Transicional con el fin de presentar el contexto por el cual se requiere la construcción de un Plan de retorno o reubicación con el fin de brindar la garantía de derechos a la población. En este momento se debe generar compromisos institucionales específicos que permitan avanzar, en un tiempo determinado, la construcción del Plan. Compromisos como la emisión de un concepto de seguridad por parte de la Fuerza Pública, levantamiento de diagnósticos institucionales sobre oferta, levantamiento de diagnósticos comunitarios relacionados con el proceso de retorno o reubicación, entre otros. Se recomienda que se definan espacios interinstitucionales específicos para abordar temas operativos que permitan avanzar en la construcción del plan de manera eficiente, tales como Subcomités o Mesas Temáticas especiales.

En segundo lugar, se da la aprobación del Concepto de Seguridad de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 219 del Decreto 4800 de 2011, es en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional en donde se debe emitir un concepto final sobre la viabilidad en términos de seguridad en el marco de la construcción de un Plan de retorno o reubicación.

Posteriormente, se da la aprobación del Plan Retorno y Reubicación a través de los participantes del Comité Territorial de Justicia Transicional, los cuales serán los encargados de aprobar lo acordado en el Plan de Retorno o

Reubicación con cada uno de sus anexos, evidenciando compromisos concretos para el cumplimiento de las necesidades de la población retornada o reubicada relacionados con los 14 elementos. Este debe contener a su vez un cronograma elaborado en el marco de las instancias decididas en el primer momento.

Luego se realiza el seguimiento a la implementación del Plan de Retorno o Reubicación, seguimiento a compromisos establecidos registrados en el Plan de retorno o reubicación, y que a su vez quedó aprobado previamente, debe hacerse en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional cada trimestre del año. Dicho seguimiento determinará la pertinencia de reajustar el Plan en la medida que se vaya implementando. Así como en el primer momento, se puede dejar a discreción de los participantes del Comité la pertinencia de hacer el seguimiento operativo en otras instancias vinculadas al mismo, dígase Comités, Subcomités, Mesas, entre otros.

Por ultimo cada uno de los momentos en los que se define la construcción del Plan de retorno y reubicación en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional, debe estar soportado con su respectiva Acta. Estas se convertirán en el único soporte válido en el momento de revisar la validez del de Plan retorno o reubicación. Así mismo, entendiendo las competencias internas de la Unidad para las Víctimas frente a la coordinación relacionada con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, es obligatorio que en cada uno de los momentos detallados anteriormente exista una articulación efectiva entre los profesionales de retornos y reubicaciones y la Subdirección de Coordinación Nación-Territorio, de acuerdo a las disposiciones de la Dirección Territorial respectiva, bajo los lineamientos del nivel nacional de dicha Subdirección.

## **5. LINEAMIENTOS “INICIATIVA DE POLITICA PUBLICA”**

En un primer momento se hace necesario resaltar la importancia de la labor del SNARIV y la fuerza pública en esta política pública implementada. En los capítulos anteriores se expuso detalladamente el papel que desempeña cada uno, así mismo el deber ser que cada uno debe cumplir, especialmente en los conceptos de seguridad de retorno y reubicación en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

La política pública de víctimas es un tema que está creando controversia en los medios de comunicación y se encuentra en este momento en la agenda pública, dejando en entre dicho la falta de garantías económicas y de seguridad las cuales hacen parte de sus derechos como lo contempla la ley 1448 del 2011, causando con ello que la población instaure acciones de tutela y desacatos con los funcionarios de la unidad para las víctimas y para el estado.

Las causas de esta problemática preceden en los pocos resultados obtenidos una vez implementada la política pública y el aparente incumplimiento por parte de las entidades del estado con todos los procesos que se deben adelantar para garantizar el goce efectivo de los derechos, así mismo existe bastante incertidumbre del futuro de la política pública como consecuencia de las debilidades en los acuerdos de paz con las FARC, el cambio de gobierno y los posibles acuerdos con el grupo armado ELN.

Teniendo en cuenta que esta temática es socialmente problemática y políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública donde resulta implicada la credibilidad del estado y lo expuesto en la ley se plantearán algunos lineamientos que darán apoyo a la política pública de retorno.

Estos lineamientos son relevantes para que este proceso que tiene grandes debilidades, logre cumplir con lo expuesto en la norma, fortaleciendo cada una de las solicitudes que se deben adelantar a través de la vía administrativa prevaleciendo siempre el bienestar de las víctimas. Para ello se requieren de estrategias que generen líneas de acción con las entidades implicadas para dar

apoyo a la política pública implementada, generando mayor compromiso por cada una de ellas principalmente en los comités de justicia transicional quienes son los encargados de emitir conceptos de seguridad.

Finalmente, una vez ejecutados los lineamientos se debe realizar seguimiento y evaluación para determinar el grado de cumplimiento a través de los resultados obtenidos y el impacto de los mismos.

Los lineamientos que se plantearan a continuación tienen como fin lograr una coordinación interinstitucional de la política pública creada a partir de la ley 1448 del año 2011 y donde a su vez mediante el artículo 28 se enuncian los derechos esenciales de las víctimas del conflicto armado, los cuales funcionan como criterios orientadores para la construcción de una política pública de reparación integral.

## **5.1 LINEAMIENTO 1 – ARTICULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.**

**5.1.1 Estrategia.** Coordinación Nación territorio, articulando la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas. Las instancias de coordinación serán los Comités Municipales y Departamentales de Atención Integral de Atención a Población Desplazada donde se construirán los Planes de Retorno y se definirán responsables a nivel territorial.

### **5.1.2 Plan de acción**

- Identificar el enfoque diferencial de la población víctima del municipio, según lo contempla la norma mediante la caracterización conjunta entre el municipio y la unidad para las víctimas.
- Determinar las necesidades generales de su población Víctima y las particularidades de atención requeridas por aquellos que hacen parte de enfoque diferencial como los grupos étnicos, los niños, discapacitados etc. con base en las caracterizaciones municipales, toda vez que estas personas son susceptibles de priorización.

- Desarrollar la estrategia de corresponsabilidad, dispuesta en el Decreto 2460 de 2015, por la cual la administración local establece los compromisos que de acuerdo con sus competencias y recursos disponibles está en capacidad de asumir y las administraciones departamental y nacional, definirán sus aportes para complementar, aplicando criterios para subsidiar y/o concurrir en dicha entidad territorial, de acuerdo con los criterios que para tal fin se definan.
- Implementar un proceso integral de asistencia técnica y acompañamiento para mejorar la gestión territorial y la articulación efectiva de las entidades nacionales para llegar de manera efectiva a los territorios.
- La Mesa Nacional de Estabilización debe generar políticas y acciones encaminadas a promover labores de mediano y largo plazo cuyo propósito sea generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario, del mismo modo desarrollaran estrategias que faciliten el acceso de la población en situación de desplazamiento a la satisfacción de sus necesidades básicas y promoverá la divulgación de la política pública de retornos a nivel territorial.

## **5.2 LINEAMIENTO 2: ARTICULACIÓN DEL (PIU)**

**5.2.1 Estrategia.** Determinar un procedimiento para la planeación y el desarrollo del proceso de articulación del Plan Integral Único (PIU) con el Plan de Acción, como instrumento de orientación en la implementación de la política territorial y el eje central para orientar las acciones conducentes al goce efectivo de derechos de las víctimas.

**5.2.2 Plan integral de acción.** Para consolidar lo anterior se debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- Desarrollar al menos una sesión cada semestre orientado a la socialización de la normatividad y jurisprudencia más reciente, así como los ajustes de la política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas del Conflicto Armado Interno. (Decretos, circulares y documentos de política).

- Realizar una sesión de CTJT exclusiva para el tema presupuestal, al iniciar y finalizar el periodo de planeación presupuestal, con el fin de planificar con todas las entidades que lo conforman, los proyectos y planes de inversión.
- Llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la financiación del Plan de Acción y del Plan Integral Único.

### **5.3 LINEAMIENTO 3: SEGURIDAD**

**5.3.1 Estrategia.** Consolidar las condiciones de seguridad que permitan adelantar procesos de retorno.

**5.3.2 Plan de acción.** Considerando que el desplazamiento de la población es consecuencia de situaciones de extrema vulnerabilidad en la cual se pone en riesgo manifiesto la vida, integridad física, seguridad o libertad de las personas se deberá:

- Garantizar antes, durante y después de iniciado el proceso de retorno, las condiciones de seguridad propicias para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento.
- La participación de la Fuerza Pública antes de iniciar acciones tendientes al retorno, deberá generar las condiciones de estabilidad del orden público que reduzca el riesgo y evidencie una percepción de seguridad por parte de los hogares desplazados.
- Proceder conforme a los lineamientos presentados en la directiva presidencial 01 de 2009, el Estado en su conjunto deberá favorecer las acciones para que de una manera permanente se generen las condiciones de seguridad que permita restituir los derechos de la población objeto de la PPR y proporcione las garantías de no repetición de los hechos que generaron el desplazamiento forzado.
- Articular y ejecutar lo que el Ministerio de Defensa Nacional junto con la Unidad para las víctimas han establecido a través de la mesa de seguridad una instancia de coordinación y seguimiento permanentes que orienten los Comités Territoriales sobre los procedimientos, acciones y tareas, que

garanticen las condiciones de seguridad necesarias para dar avance en los procesos de retorno. En esta mesa de trabajo se hará extensiva la participación del Ministerio del Interior y de Justicia, así como de la Fiscalía para cubrir de manera global los temas de seguridad.

#### **5.4 LINEAMIENTO 4 – VIABILIDAD DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD**

**5.4.1 Estrategia.** Se debe velar porque los conceptos de seguridad sean viables, vigentes y aprobados de los diferentes municipios, para que las víctimas puedan darle continuidad a su deseo de retorno y/o reubicación.

##### **5.4.2 Plan de acción**

- Realizar una sesión de trabajo exclusiva cada 2 meses donde esté presente la fuerza pública y el SNARIV para determinar los conceptos de seguridad vencidos.
- Evaluar cómo se está efectuando el proceso de retorno y reubicación de la población víctima, orientándose con los lineamientos definidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Implementar el reglamento del CTJT que permita estandarizar el desarrollo del mismo, así como los elementos para su operación y las responsabilidades de cada entidad del SNARIV local.
- Iniciar las escalas sancionatorias a las entidades y /o funcionarios que haga omisión de su participación en los CTJT prevaleciendo el bienestar común toda vez que su inasistencia imposibilita la efectividad de estos comités.

#### **5.5 LINEAMIENTO 5: ENFOQUE DIFERENCIAL**

**5.5.1 Estrategia.** Adopción de un enfoque diferencial en el marco de la política pública de retorno, como factor relevante en la ruta prioritaria establecida por la unidad para las víctimas toda vez que esta condición es un criterio de priorización.

### **5.5.2 Plan de acción:**

- Garantizar el acceso a los programas diseñados por las entidades del orden Nacional y Territorial para atender las necesidades específicas de personas de especial protección constitucional, tal es el caso de los niños, niñas y adolescentes, mujeres, discapacitados y adulto mayor.
- Orientar a la ejecución de los compromisos institucionales en cada uno de los elementos a partir de un enfoque diferencial de etnia, esto es garantizar que la población encuentre concordancia entre lo ejecutado y su cosmovisión, tradiciones, usos y costumbres

## 6. CONCLUSIONES

La política pública de víctimas creada a partir de la ley 1448 del 2011, como se pudo apreciar en el documento anterior, depende de la cooperación y el trabajo en equipo de todas las entidades implicadas, toda vez que la operación requiere la coordinación interinstitucional y compromiso de cada una de ellas para que no exista revictimización por parte del estado hacia las víctimas del conflicto armado.

Teniendo presente que prevalece los derechos previamente establecidos una vez que el estado reconoció que existía un conflicto armado y los incluyó en el registro único RUV como víctimas de los grupos armados al margen de la ley con relación cercana y suficiente al conflicto armado, tomando como referencia que todos estos hogares debieron dejar su tierra y abandonar los predios con toda la familia en pro de conservar la vida de ellos mismos y la de las personas que conforman su hogar; estos hechos demandan de acciones que contribuyan a su bienestar socio económico y re unificación familiar, que les permita construir un mejor futuro con las garantías necesarias.

Un factor determinante en el problema expuesto en esta tesis es el principio de Seguridad en los procesos de retorno y reubicación, toda vez que está orientado a la garantía de la integridad física de las personas retornadas, así como a su propiedad, territorios colectivos y los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socio económica. Se debe tener en cuenta que este principio se orienta a las personas, a las comunidades, así como a las áreas a las cuáles se retorna o se reubica, para lo cual se deben definir procesos y criterios de verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno o reubicación.

Este principio es determinante para el caso de las comunidades indígenas, que a través del carácter sagrado y ancestral que representa el territorio, se determina el ejercicio real de los derechos a la cultura, al libre desarrollo y a la autonomía, entre otros, que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El principio de seguridad se enmarca en la garantía de los derechos territoriales

de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palanqueras. Por su parte, aunque ésta es una condición ineludible en cualquier retorno o reubicación que sea acompañado por el Estado, es pertinente tener en cuenta que las medidas para garantizar la seguridad también deben ser consecuentes con el concepto de seguridad que se conciba desde las comunidades o los miembros de las mismas, particularmente cuando se cuenta con el acompañamiento de la fuerza pública

El proceso debe contar con la más amplia intervención de la comunidad a retornar, propendiendo que los distintos grupos de la comunidad (Mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores) sean partícipes de las decisiones y propuestas. El Plan de Retorno, debe expresar el proceso de concertación construido entre las Instituciones y la comunidad en el marco del Comité Municipal o Departamental de Atención a la Población Desplazada.

Así mismo, es necesario vincular la comunidad receptora en la toma de decisiones como medida que facilite la integración de los hogares retornados y evite prácticas discriminatorias internas. La interlocución de las personas desplazadas en el proceso de retorno posibilita la planeación y organización conjunta del retorno, además de facilitar la consulta, asegurar la vinculación de los desplazados en todo el proceso y garantizar la unidad familiar.

Los procesos de participación deberán respetar los procedimientos internos de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palanqueras e Indígenas, a su vez resaltar que la población con enfoque se encuentra con criterio de priorización y cabe enunciar lo dispuesto por la Corte en sus Autos 092 de 6 de Junio de 2008, 251 de 06 de octubre de 2008, y 006 de 26 de enero de 2009, donde hace mención a que la atención a la Población en Situación de Desplazamiento debe contar con enfoque diferencial, en esta medida se deben orientar acciones de protección y atención a niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores y PSD en situación de discapacidad, a través de la vinculación a los programas que se han diseñado para la prevención y atención diferencial.

Las personas que solicitan retorno y/o reubicación en el punto de atención tienen argumentos suficientes como se apreció en la caracterización realizada a la población, para querer buscar mejores oportunidades de vida en sus lugares de origen, donde tienen sus predios, los cuales se encuentran abandonados o en posesión de los grupos armados al margen de la ley, personas dedicadas toda la vida a la agricultura, que solo alcanzaron un segundo de primaria y se encuentran sin opciones de conseguir un trabajo formal, sueñan con la ilusión de regresar a labrar la tierra y con ella el sustento diario; así mismo están las que por conexiones familiares o rendimiento profesional y laboral consiguen propuestas que le generan calidad de vida en un municipio diferente a donde residen actualmente y quieren iniciar una nueva vida en condiciones dignas de bienestar para todo el grupo familiar.

La caracterización realizada a la población del municipio de Floridablanca permitirá avanzar en los lineamientos planteados contribuyendo a mostrar en tiempo real las condiciones socioeconómicas de la población objetivo, así mismo la población con enfoque diferencial que cuentan con criterios de priorización permitiendo evaluar con mayor objetividad los resultados obtenidos y el impacto que estos produjeron.

## • BIBLIOGRAFIA

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Diciembre de 2010, págs. 10 y 11.

ARISTIZÁBAL, Ramírez José Luis y Villegas, Muriel Jessica Andrea. Análisis de la formulación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: el caso del plan integral único (PIU) 2009-2010. Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Profesional (es) en Estudios Políticos y resolución de conflictos. Universidad del Valle: 2012.

CANTOR, David James. Estrategias para manejar la inseguridad: el retorno de los desplazados en Colombia, pág. 10.

CENTRO DE SEGUIMIENTO PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS (IDMC). Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), 2013).

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. IX Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia 2013 – 2014. Bogotá.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. VII Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas julio de 2010 – diciembre de 2011. Bogotá.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe OEA/Ser/L/V/II.131, “Lineamientos principales para una política integral de reparaciones”, 19 de febrero de 2008.

CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 383 de 2010 Ref.: Sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008, 007, 008 y 314 de 2009. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, diciembre 19 de 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 383 de 2010 Ref.: Sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008, 007, 008 y 314 de 2009.

Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, diciembre 19 de 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 385 de 2010. Ref. Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., diciembre 10 de 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL. Autos de seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004.

CORTE CONSTITUCIONAL. Citado supra en Nota 23

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-244/14.

DECRETO 1377 DE 2014. Capítulo II. Bogotá. 2014

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Red Nacional De Promotores De Derechos Humanos. Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Colombia: 2004.

DESEPAZ. Secretaría General. Caracterización de las víctimas de desplazamiento forzado en Cali. Santiago de Cali 2011.

IBÁÑEZ, Ana María y Querubín, Pablo. Documento de investigación. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Mayo del 2004. Documento cede 2004-23.

LEY 1448 DEL 2011. Artículo 3

LEY 387 de 1997. Artículo 1.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad busca “alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”.

MOVIMIENTO NACIONAL DE VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ESTADO. Movic, Desplazamiento forzado y retorno en San Carlos – Antioquia: una comunidad que regresa hacia el confinamiento. Bogotá. 2009.

MUÑOZ, Murillo Edwin Arturo. El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional. Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: 2013.

NACIONES UNIDAS. Citado supra en Nota 22, Párr. 76.

NACIONES UNIDAS. Citado supra en Nota 3, Principio n.º 15.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos, 16.º Período de sesiones. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia A/HRC/16/22. febrero 3 de 2011.

NACIONES UNIDAS. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Principio 18.

RED NACIONAL DE INFORMACIÓN. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/node/616>. Consultado el 16 de mayo del 2017.

REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV). Reporte nacional. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Consultado el 30 de mayo del 2017.

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA – SNAIPD. Política Pública de Retorno para la población en situación de desplazamiento. Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. 2009





UNIDAD DE REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Ruta de retornos y reubicaciones. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ruta-de-retornos-y-reubicaciones-individual/282>. Consultado el 20 abril del 2017.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Dirección de reparación. Grupo de retornos y reubicaciones. Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. Bogotá 2014. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20Y%20REUBICACIONES%20UARIV%202014.pdf>

VILLEGAS, Jessica Andrea. Revelaciones de los desplazados y desplazadas que día a día llegaban a declarar, producto de las prácticas profesionales como caracterizadora en la Unidad de Atención y Orientación- UAO- a la población víctima de desplazamiento forzado. Prácticas realizadas por Jessica Andrea Villegas en su condición de practicante. Enero-junio 2010.


## **ANEXOS**

## ANEXO A. PANTALLAZO HERRAMIENTA MAARIV

Principio de seguridad							
Evaluación principio de seguridad							
Departamento	Municipio	Entorno	Nombre entorno	Estado concepto	Vigencia	Opciones	Estado
SANTANDER	FLORIDABLANCA	TODO EL MUNICIPIO	SIN INFORMACIÓN	VIABLE	VENCIDO -394 Días	 	APROBADO ▼
SANTANDER	FLORIDABLANCA	TODO EL MUNICIPIO	SIN INFORMACIÓN	VIABLE	VENCIDO -236 Días	 	APROBADO ▼

Salir Administración Dir.Reparación E. Diferencial Med.Satisfacción Rep.Individual RRTT

ENVA DINORA ARZA SAMBRÍA

SANTANDER FLORIDABLANCA TODO EL MUNICIPIO SIN INFORMACIÓN VIABLE VENCIDO -394 Días  APROBADO ▼

Municipio: FLORIDABLANCA

Zona: Seleccionar el tipo de cobertura

Entorno:

Nombre entorno:

ALERTAS días: Seleccione

Historico: NO

Estado: APROBADO

Buscar

Reporte

**Concepto de seguridad**

Departamento	SANTANDER	Municipio	FLORIDABLANCA
Zona	TODO EL MUNICIPIO	Entorno	TODO EL MUNICIPIO
Nombre	SIN INFORMACIÓN		
Acciones que atenten contra DH y DIH en los últimos dos meses.	NO PRESENCIA	Presencia actual de grupos al margen de la ley:	NO PRESENCIA
Presencia de minas antipersonal	NO PRESENCIA	Presencia de cultivos ilícitos	NO PRESENCIA
Existe informe de Riesgo (IR) vigente del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo	NO PRESENCIA SIN CERTIFICAR	EI IR tiene alerta Temprana:	NO PRESENCIA SIN CERTIFICAR
Índice de riesgo de victimización:	BAJO	Estado de principios de seguridad	VIABLE
Fecha emisión concepto	18/10/2016	Fecha vencimiento	18/04/2017
Resumen principio de seguridad	En el marco del Comité de Justicia Transicional Departamental ampliado de fecha 18 de octubre de 2016 se presentaron por parte de la fuerza pública, las apreciaciones de seguridad de 19 municipios del Departamento que previamente habían sido debatidas en la reunión de articulación de la fuerza pública la Gobernación de Santander y la Unidad de Víctimas y posteriormente presentadas en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, conforme a lo establecido en la normatividad vigente. Se puso a consideración de los miembros del CJT la validación del concepto de seguridad del Municipio de FLORIDABLANCA, siendo este validado por unanimidad de forma favorable para el sector urbano y el sector rural		
Plan de acompañamiento			
Vigencia	VENCIDO HACE 394 DIAS.		

Tomado el día 16 de mayo del año 2018 de la herramienta Maariv; módulo de principio de seguridad.

Este pantallazo tomado desde la herramienta Maariv permite evidenciar que en este momento el concepto de seguridad se encuentra vencido.